

Luxembourg, le 21 juin 2024

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ relatif à la compensation de service public en matière de logements abordables destinés à la location. (6628BLE)

*Saisine : Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire
(3 mai 2024)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après, le « Projet ») a pour objet de fixer les montants et les taux de compensation de service public en matière de logements abordables destinés à la location. En effet, toute contribution financière d'un promoteur social dans un logement éligible aux aides à la construction, fait l'objet d'une rémunération, tel que prévu par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cette rémunération est ajustée à l'indice des coûts de la construction en fonction de la date de la convention relative aux aides à la construction et de la date d'application du loyer abordable. Par ailleurs, le Projet prévoit de remplacer et d'abroger le règlement grand-ducal du 24 janvier 2024 relatif à la compensation de service public en matière de logements abordables destinés à la location. L'abrogation du règlement grand-ducal modifié du 21 janvier 2018 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat et sa base légale (la loi modifiée du 25 février concernant l'aide au logement), est également prévue par le Projet.

En bref

- La Chambre de Commerce se félicite des mesures prises pour soutenir le secteur immobilier.
- Toutefois, elle invite à veiller à une gestion saine des finances publiques.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis.

¹ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

Considérations générales

Concernant la couverture des frais d'exploitation du promoteur social (article 1 du Projet)

L'article 13, paragraphe 2 de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable (ci-après la « Loi ») fixe les montants forfaitaires de la couverture des frais d'exploitation de chaque promoteur social mettant en location des logements abordables. Selon le commentaire de l'article 1 du Projet, les montants forfaitaires s'appliquent par période de décompte à « *tous les projets pour lesquels une convention portant sur les participations financières, dites aides à la pierre, est en cours.* »

Ainsi, les projets pour lesquels une convention est en cours et dont le loyer applicable aux locataires est celui introduit par la Loi, sont concernés par le décompte pour la période allant du 1^{er} septembre 2013 au 30 avril 2024, fixé à un montant forfaitaire de 140 euros par logement et par mois. Puis, pour la période de décompte à partir du 1^{er} mai 2024, le montant forfaitaire de la couverture des frais d'exploitation du promoteur social passe de 140 à 150 euros par logement et par mois.

A noter que le montant forfaitaire des frais d'exploitation est fixé en prenant en compte l'indice semestriel des prix de la construction. Au 28 mars 2024, l'indice à la construction était de 1.140,51, ce qui correspond à un plafond des frais d'exploitation de 181 euros. Or, le commentaire de l'article 1^{er} du Projet, prévoit de fixer le montant forfaitaire de la couverture des frais d'exploitation à 150 euros. La Chambre de Commerce souhaite que cette incohérence soit clarifiée.

Selon la fiche financière du projet, la couverture des frais d'exploitation du promoteur social a également un impact sur le budget de l'Etat pour les huit mois restants de l'année, puisque le système devrait être rétroactivement opérationnel à partir du 1^{er} mai 2024.

Concernant le taux de rémunération du capital investi par le promoteur social (article 2 du Projet)

Des taux de rémunération du capital investi par le promoteur social sont prévus par l'article 13, paragraphe 4 de la Loi et s'appliquent aux projets dont les conventions relatives aux participations financières, dites aides à la pierre, ont été conclues en vertu du régime de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, il existe deux types de taux de rémunération qui sont fixés comme suit depuis le 1^{er} juillet 2023:

- le taux applicable pour la rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs au terrain viabilisé est de 3,50% ;
- le taux applicable pour la rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs à la construction et à la rénovation de logements est de 4,50%.

L'article 13 de la Loi précise que « *le taux de rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs au terrain viabilisé ne peut être ni inférieur au taux à court terme fixé par la BCE, ni inférieur à zéro, ni dépasser ce taux majoré d'une prime de 150 points de base.* » Le même concept s'applique pour le taux de la rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts relatifs à la construction et la rénovation des logements. En effet, l'article 13 de la Loi précise également que ce taux « *ne peut être ni inférieur au taux à court terme en euros établi par la Banque centrale européenne majoré d'une prime de 100 points de base, ni inférieur à zéro, ni dépasser ce taux majoré d'une prime de 250 points de base.* » Ces taux de rémunération du capital sont fixés en tenant compte de l'évolution combinée du taux interbancaire

Euribor, de l'€STR (Euro short-term rate) et du taux sans risque pour les obligations étatiques sur 10 ans avec une notation AAA. Des moyennes composées de l'€STR sont calculées par la BCE pour un ensemble spécifique de durées, et basées sur les taux €STR historiques. Le Projet se base sur le taux historique moyen portant sur la durée de 6 mois.

Par ailleurs, un coefficient de préfinancement est prévu pour rééchelonner la rémunération si la contribution financière du promoteur social provient d'un emprunt auprès d'un établissement de crédit. En effet, le Projet précise qu'« une partie de la rémunération due pour la seconde moitié de la durée de l'obligation de service public est versée à la première moitié de ce terme ».

Pour des projets immobiliers financés par emprunt d'une durée de 40 ans par exemple, il existe un risque d'illiquidité au cours des premières années d'exploitation de l'immeuble. Pour répondre à ce risque, le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire propose un modèle qui tient compte des annuités à payer en vue de rembourser l'emprunt et propose d'insérer un coefficient de préfinancement annuel pour redistribuer la rémunération du promoteur social. Le coefficient de préfinancement s'élève, actuellement, à 1,64 pour les années 1 à 20 d'exercice du service public et à 0,36 pour les années 21 à 40.

Concernant la compensation des frais de gestion du bailleur social (article 3 du Projet)

D'après l'article 40 de la Loi, un montant forfaitaire pour compenser les frais de gestion du bailleur social, applicable par période de décompte, est fixé pour toute convention relative aux participations financières en cours. Pour la période entre le 1^{er} septembre 2013 et le 30 avril 2024, seuls les projets dont une convention est en cours et dont le loyer qui est appliqué aux locataires est celui prévu par la loi, sont concernés par le décompte. Le forfait de gestion prévu à l'article 40 de la Loi, ne peut pas dépasser 290 euros par logement par mois, ce qui correspond à la valeur de 881,15 de l'indice semestriel des prix de la construction d'avril 2021. Cet indice a atteint une valeur de 1.140,51 à la date du 28 mars 2024, correspondant à un plafond de 375 euros. Or, d'après l'article 3 du Projet, le nouvel montant sera fixé à 340 euros à partir du 1^{er} mai 2024. La Chambre de Commerce souhaite à nouveau que cette incohérence soit clarifiée.

Concernant la disposition abrogatoire (article 4 du Projet)

D'après le commentaire de l'article 4 du Projet, deux règlements grand-ducaux antérieurs seront abrogés. Ainsi, le règlement grand-ducal du 24 janvier 2024, établi en urgence en vue de permettre la conclusion des premières conventions de participations financières, concernant la compensation de service public liée aux logements abordables destinés à la location, est abrogé. Les taux de rémunération et les forfaits de gestion prévus par ce règlement grand-ducal sont repris tels quels par le Projet, dans le but de préserver la sécurité juridique.

Le règlement grand-ducal modifié du 21 novembre 2018 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés, tout comme les participations de l'Etat, est également abrogé par le Projet.

Concernant la fiche financière du Projet

La fiche financière du Projet précise, en premier lieu, quel bénéficiaire peut bénéficier de quelle compensation de service public.

| | rémunération sur capital investi (O/N) | forfait d'exploitation (O/N) | forfait de gestion (O/N) |
|---|--|------------------------------|--------------------------|
| Logements de communes | N | O | O |
| Logement de l'Etat (171 Log Services et 85 Vefa gérés par la SNHBM) | N | N | O |
| Logement de la SNHBM | O | O | O |
| Logements des promoteurs sans but de lucre | O | O | O |

Source : Projet de règlement grand-ducal relatif à la compensation de service public en matière de logements abordables destinés à la location.

Ainsi, sont inclus, pour la rémunération sur capital investi, le forfait d'exploitation et le forfait de gestion, les logements de la SNHBM et les logements des promoteurs sans but de lucre. Les logements des communes sont désormais exclus de la rémunération sur le capital investi. Quant aux logements de l'Etat, ceux-ci sont aussi exclus de la rémunération sur le capital investi, mais également du forfait d'exploitation.

Concernant l'évolution du solde à couvrir pour la compensation de service public, celui-ci va continuer d'augmenter de manière progressive. Pour l'année 2024, l'impact budgétaire des dispositions prévues par le Projet est chiffré à 3.371.114 euros, dont 1.968.178 euros prévus par le règlement grand-ducal du 24 janvier 2024. Les changements proposés par le Projet, devraient entraîner un impact budgétaire supplémentaire de 1.402.936 euros en 2024.

Évolution du solde à couvrir pour compensation de service public :

| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Impact budgétaire | 3.371.114 | 7.635.583 | 10.702.016 | 13.839.255 |
| Impact budgétaire prévu dans le RGD du 24/01/2024 | 1.968.178 | 5.347.578 | 8.192.011 | 11.084.450 |
| Impact budgétaire supplémentaire | 1.402.936 | 2.288.005 | 2.510.005 | 2.754.895 |

Détail des recettes et dépenses

| <i>montants en m€</i> | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <u>Dépenses</u> | | | | |
| Logements antérieurs au 1 ^{er} octobre 2023 | -11,8 | -17,8 | -17,8 | -17,8 |
| Logements mis en location après le 1 ^{er} octobre 2023 | -3,8 | -10,4 | -15,9 | -21,8 |
| Total des dépenses | -15,6 | -28,1 | -33,7 | -39,6 |
| <u>Recettes</u> | | | | |
| Recettes locatives | 12,3 | 20,5 | 23,0 | 25,7 |
| Impact budgétaire | -3,4 | -7,6 | -10,7 | -13,8 |

Source : Projet de règlement grand-ducal relatif à la compensation de service public en matière de logements abordables destinés à la location

Pour l'année 2025, l'impact budgétaire devrait être deux fois plus élevé, s'élevant à 7.635.583 euros tandis que pour 2027, l'impact est estimé à 13.839.255 euros. L'impact budgétaire supplémentaire devrait ainsi passer de 2.288.005 euros en 2025 à 2.754.895 euros en 2027. Les auteurs justifient cette forte progression du solde par le niveau élevé des taux d'intérêt et par la forte

dynamique de construction de logements de la SNHBM. Il peut toutefois évoluer de manière plus favorable, si le parc de logements évolue tel que prévu, passant de 4.200 unités actuellement à 8.500 en 2031. Cette augmentation du nombre de logements permettrait de mobiliser des loyers plus importants grâce à l'inclusion d'un plus grand nombre de ménages à revenus plus élevés.

La Chambre de Commerce se félicite des engagements du Gouvernement en vue de soutenir le développement de logements abordables destinés à la location. Toutefois, elle souhaite porter l'attention sur la forte progression des dépenses par rapport aux recettes. Les dépenses vont passer de 15,6 millions d'euros en 2024 à 39,6 millions d'euros en 2027, soit une augmentation de 153,9%. Les recettes, composées essentiellement des recettes locatives, vont passer de 12,3 millions d'euros en 2024 à 25,7 millions d'euros en 2027, soit une hausse de 108,9%. La Chambre de Commerce invite à veiller à une gestion saine des finances publiques.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis.

BLE/DJI