

Luxembourg, le 5 août 2020

Objet : Projet de loi n°7613¹ autorisant l'Etat à participer au financement du projet de logements subventionnés dénommé Elmen. (5544MLE)

*Saisine : Ministre du Logement
(9 juin 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après, le « Projet ») a pour objet d'autoriser l'Etat à participer financièrement à la construction du projet de logements subventionnés dit « Elmen », planifié et mis en œuvre par la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (ci-après, la « SNHBM ») à Olm, dans la commune de Kehlen (ci-après, le « projet Elmen »). Il s'agit de la première loi de financement au Luxembourg en vue de la participation de l'Etat à la construction de projets de logements subventionnés.

Le projet Elmen est construit en trois phases successives, chaque phase correspondant à un plan d'aménagement particulier (ci-après, « PAP »). Le présent Projet sous avis concerne plus particulièrement la participation de l'Etat au premier des trois PAP, dont la construction a débuté en juillet 2018. Ainsi, il est prévu que la participation étatique s'élève au maximum à 76 millions d'euros (montant correspondant à l'indice semestriel des prix de la construction d'octobre 2019 (821,57)).

Ce montant comprend environ 22 millions d'euros (29,8%) pour la participation à la construction des emplacements de parking, et plus particulièrement à la construction de quatre parkings et garages (ci-après « *Parkhaiser* »), seuls emplacements de stationnement autorisés au sein du « nouveau quartier » Elmen. Etant donné que ces *Parkhaiser* cumulent des emplacements liés aux logements et des emplacements publics, l'Etat a décidé de prendre à sa charge 75% des coûts liés à leur construction.² Ces coûts ne seront ainsi pas répercutés sur le prix de vente des habitations destinées à des bénéficiaires d'aides individuelles au logement. Cette intervention étatique est conforme à la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement³ (ci-après, la « loi du 25 mars 2020 »).

¹ [Lien vers le projet de loi sous avis sur le site de la Chambre des Députés](#)

² De manière générale, l'Etat subventionne à hauteur de 50% les emplacements des logements destinés à la vente, et à hauteur de **70% les emplacements des logements destinés aux logements locatifs, y compris les emplacements construits sur la voirie.**

³ [Lien vers la loi du 25 mars 2020 sur le site du Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg](#)

En bref

- La Chambre de Commerce salue la transparence des auteurs qui se traduit par une fiche financière complète et précise, démontrant de manière claire comment le montant des subsides de l'Etat a été budgétisé.
- Dans un souci de clarté juridique et sans préjudice quant à son opposition au système actuel d'indexation automatique et intégrale, elle recommande par ailleurs de ne pas lier la totalité du montant des subsides mentionnés à l'article 2 à l'évolution de l'indice semestriel des prix de la construction, sachant que d'après la fiche financière, seul près de 7% de ce montant est rattaché à cet indice.

Contexte

Le plan directeur sectoriel « logement »

Au Luxembourg, la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, abrogée par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire⁴ (ci-après, le « Plan directeur »), et le concept intégré des transports et du développement spatial (ci-après, « IVL ») ont été regroupés par l'élaboration du Plan directeur sectoriel « logement » (ci-après, « PSL »), dont l'avant-projet a été présenté le 4 mai 2009 par les ministres de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, et des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement. Ils visent à promouvoir le développement durable du pays selon une approche intégrée en matière d'aménagement du territoire.

Le PSL se base sur le constat que la démographie du Grand-Duché est amenée à se développer dans la durée et que la croissance économique devrait restée élevée. Il était de ce fait urgent d'apporter une réponse adéquate face à une demande de logements croissante, tout en respectant une politique préventive en matière d'environnement, un accès au logement abordable et une bonne qualité de vie.

Ainsi, les caractéristiques des aménagements et des bâtiments, entrant dans le cadre du PSL, répondent aux besoins d'efficacité énergétique et de réduction de la consommation d'énergie, ainsi qu'à la préservation de la biodiversité et des atouts écologiques des zones construites. En outre, les subventions pour logements durables, économes en foncier et offrant une bonne qualité d'habitat étant plus élevées⁵, elles permettent de rendre ce type de logements accessible.

Le projet Elmen

Le projet de construction de logements subventionnés, dénommé Elmen, sera, à terme, composé de 750 logements⁶ pouvant accueillir environ 2.000 habitants. Un quart des logements sera destiné à la location subventionnée, et trois quarts à la vente subventionnée. Son développement a été approuvé par le Ministère de l'Intérieur en 2014, et il a été décidé de le

⁴ [Lien](#) vers la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

⁵ Voir l'article 2 de la Loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

⁶ La moitié des 750 logements seront des appartements (dans des immeubles plurifamiliaux de 3 à 8 unités de logements sur au plus 3 niveaux), et l'autre moitié des maisons unifamiliales, conformément au [Plan d'aménagement général \(ci-après, le « PAG »\) actuellement en vigueur](#), qui prévoit que le nombre d'appartements ne dépasse pas le nombre de maisons unifamiliales sur les terrains de la SNHBM (classés en « zone d'habitation 1 » (HAB1)).

construire en trois phases consécutives, selon trois plans d'aménagement particulier (ci-après, « PAP »), chacun construit par lots : le village central (PAP 01), le village est (PAP 02) et le village ouest (PAP 03). Les trois PAP du projet Elmen sont des PAP « nouveau quartier » (NQ)⁷, qui s'étendent sur un site de 27 hectares appartenant à la SNHBM depuis 2014, dont 15,66 hectares seront du domaine privé (58,57%) et 11,08 hectares du domaine public. Il en résultera une densité d'habitation de 26 logements par hectare.

Le PAP 01, faisant l'objet du Projet sous avis, a été initié en tant que projet-pilote du PSL. Il est le seul, à ce jour, à avoir été approuvé par toutes les autorités compétentes. La construction de 9 maisons témoins a débuté le 16 juillet 2018, et la vente de 30 maisons unifamiliales et de 27 appartements a été lancée le 6 juillet 2020⁸, soit 14,69% de tous les logements prévus pour le PAP 01. A terme, ce dernier comportera 388 logements, représentant 51,73% du total des logements du projet Elmen.

Les principales caractéristiques et lignes directrices du projet sont, selon l'annexe du Projet sous avis (point 4.2.1.), les suivantes : un quartier à haut niveau de qualité de vie, avec une ambiance plutôt rurale et villageoise, qui vise à compenser les impacts sur l'environnement via des mesures d'atténuation, via l'installation d'un système de gestion et de rétention des eaux de pluie, d'utilisation des matériaux durables et qui veut miser sur une haute performance énergétique des constructions, placer les transports en commun et la mobilité douce au centre du projet, de sorte à induire une utilisation raisonnée de la voiture, beaucoup de verdure, qui vise aussi à préserver la biodiversité à l'intérieur des quartiers, à prévoir de nombreux points de rencontre et d'espaces de convivialité, et veut multiplier les types de logements différents, tout en les proposant à des prix abordables.

La mobilité et le stationnement dans le projet Elmen

Concernant plus particulièrement la mobilité et les places de parking du nouveau quartier Elmen, une philosophie de vie centrale de la vie du quartier est d'inciter les habitants à adapter leur mode de transport aux distances qu'ils doivent parcourir. En effet, les conditions d'usage de la voiture individuelle sont totalement repensées.

Ainsi, un arrêt de bus sera construit au cœur du village central, où se situent les activités commerciales, les services de proximité, l'école et les équipements collectifs. En outre, les voitures individuelles pourront uniquement être garées dans les quatre *Parkhauser* prévus à cet effet.⁹ Le ratio de parkings se base sur les données en la matière de la commune de Kehlen. Subséquemment, chaque *Parkhaus* comportera entre 180 et 250 emplacements répartis sur 4 niveaux, avec une partie réservée aux visiteurs et personnes travaillant dans le quartier. Ils seront ventilés de manière naturelle et dotés de panneaux photovoltaïques sur les toitures.

⁷ Il existe deux types de PAP : « nouveau quartier » (NQ) et « quartier existant » (QE). Tel que défini par le [ministère de l'Intérieur](#), « **le PAP NQ** couvre une zone destinée à être urbanisée et propose un projet d'urbanisation concret et définit la forme de l'espace public, les lots constructibles ainsi que les constructions futures. Il doit comporter une partie écrite et une partie graphique ainsi qu'être accompagné d'un rapport justificatif. ». A l'inverse, « **le PAP QE** couvre [...] une zone entièrement viabilisée et définit les règles d'intégration des constructions en fonction des caractéristiques du tissu bâti existant. Il doit être élaboré à l'initiative de la commune et être adopté parallèlement au PAG lors de son premier établissement ainsi que comporter une partie écrite. »

⁸ [Lien vers le site du projet Elmen](#)

⁹ Notons qu'il sera toutefois permis d'accéder aux logements avec les voitures individuelles le temps de déposer des courses et de (dé)charger de gros volumes.

Considérations générales

Concernant la fiche financière et l'estimation de l'enveloppe budgétaire

La Chambre de Commerce souhaite tout d'abord saluer la transparence de l'estimation du budget présentée par le Projet sous avis. La méthode de calcul des différents subsides de l'Etat, présentée dans la fiche financière, apporte une grande clarté au montant invoqué à l'article 2, ce qui est très appréciable. Pour davantage de transparence envers les lecteurs, la Chambre de Commerce propose toutefois, pour chaque « pourcentage de participation de l'Etat » indiqué dans la fiche financière, d'ajouter un lien renvoyant vers le cadre réglementaire du pourcentage indiqué, et ce pour les projets futurs.

L'estimation du coût des PAP 02 « village est » et PAP 03 « village ouest »

Une estimation du budget prévisionnel pour les PAP 02 et PAP 03 a été fournie à titre indicatif dans la fiche financière du Projet sous avis. Le chiffrage fourni prend en compte, pour chacun des PAP, trois catégories de subsides, à savoir, les études, la construction des logements et les infrastructures. Bien que le chiffrage précis ne soit pas encore possible, étant donné que le lancement des travaux aura lieu dans plusieurs années, comme indiqué dans la fiche financière, ce dernier semble cependant incomplet.

En effet, la Chambre de Commerce constate qu'à terme, huit parkings à étages (« *Parkhaiser* ») seront construits dans tout le quartier Elmen : en complément des quatre *Parkhaiser* du « village central » (PAP 01) déjà validés, il est prévu d'en construire deux dans le « village est » (PAP 02) et deux autres dans le « village ouest » (PAP 03), de sorte que « *le stationnement des voitures individuelles [...] [soit] regroupé dans des parkings à étages placés de manière à ce que la distance entre un logement et un emplacement de stationnement soit au maximum de 200 à 250 mètres* ». ¹⁰ Les subsides chiffrés dans le présent Projet sous avis comportant uniquement les emplacements de parkings destinés aux habitations du PAP 01 (cf. quatre *Parkhaiser* estimés à 22.644.765 euros), l'estimation budgétaire pour les PAP 02 et 03 semble de fait largement sous-estimée. ¹¹ Ainsi, la budgétisation des subsides des *Parkhaiser* des PAP 02 et 03, actuellement estimés à 70.240.000 euros (i.e. 32.120.000 euros, respectivement 38.120.000 euros), pourrait en réalité s'élever à 92.884.765 euros.

Le montant des budgets invoqués

De manière générale, les budgets invoqués dans le Projet sous avis paraissent relativement élevés en comparaison à des projets du secteur privé, et comme déjà mis en avant lors d'une étude que la Chambre Immobilière avait mandatée en février 1995 au cabinet Arthur Andersen. ¹²

De plus, un premier retour d'expérience lié notamment à la construction des 9 maisons témoins, ainsi que les retours des soumissions pour les travaux des infrastructures, font que le coût du projet Elmen « *s'avère plus élevé que les valeurs de référence usuelles de la SNHBM* », selon la fiche financière du Projet sous avis.

¹⁰ <https://elmen.snhbm.lu/ma-mobilite/>

¹¹ En considérant que les quatre *Parkhaiser* des PAP 02 et 03 accueilleront au total le même nombre d'emplacements que les quatre *Parkhaiser* du PAP 01, leur construction pourrait faire l'objet d'environ 22.644.764 euros de subventions étatiques.

¹² Cette étude analysait la situation réelle du marché du logement au Luxembourg, tout en appréhendant le système des aides et subventions. Le but était de déterminer si les promoteurs privés étaient en mesure d'être actifs sur le marché du logement à coût modéré, en comparant notamment les coûts de revient et d'entretien des logements sociaux, entre le secteur privé et les secteurs publics et communaux.

Concernant l'aspect durable et innovateur du projet Elmen, et les infrastructures de transport

La Chambre de Commerce salue le caractère durable et respectueux de l'environnement que présente le projet Elmen, qui apparaît en phase avec les préoccupations du Gouvernement en la matière. L'entretien à long terme et les coûts y relatifs, ainsi que la durée de vie des bâtiments, ont été pris en compte par le biais de caractéristiques architecturales telles que les façades ventilées des maisons.

Concernant la durée de construction du projet Elmen

Le Projet sous avis estime que la durée de construction des 750 logements du projet Elmen sera d'environ 15 ans. La Chambre de Commerce s'interroge sur les délais particulièrement longs pour un quartier prévoyant d'accueillir autour de 2.000 personnes. Un tel délai est en effet à mettre en perspective avec le projet Cloche d'Or prévoyant sur une durée équivalente de construire plus de 4.000 logements.

Concernant la proportion de logements destinés à la location

Lors de la conférence de presse le 2 juillet 2020¹³ par le ministre du Logement, ce dernier a insisté sur la nécessité d'augmenter le parc locatif de l'Etat. Il a notamment rappelé que « *si nous voulons agrandir l'offre en logements à loyer modéré pour les ménages ne pouvant pas s'offrir un bien immobilier, nous devons alors poursuivre la mise en œuvre de la décision prise par le gouvernement précédent et **mettre en location abordable 70 % des logements que les promoteurs publics développeront au courant des années à venir dans les grands projets d'envergure*** ».

La Chambre de Commerce s'interroge alors sur la faible proportion de logements subventionnés du projet Elmen destinée à la location. Pour rappel, le PAP 01 prévoit, sur 194 maisons unifamiliales et 194 appartements, la mise location de seulement 96 appartements (soit 25% des logements construits). Une telle proportion ne semble pas être cohérent avec les priorités annoncées par le gouvernement, et ne paraît pas être en accord avec la demande locative subventionnée actuelle.

Concernant la densité de construction

Le projet Elmen prévoit une faible densité d'habitations, à savoir, 26 logements par hectare. En outre, bien que conforme au PAG actuellement en vigueur et au classement du terrain en « zone d'habitation 1 » (HAB1), le nombre d'appartements ne doit pas dépasser le nombre de maisons unifamiliales.

Au vu de la forte demande de logements au Luxembourg, la Chambre de Commerce estime que la densité d'habitation doit être plus élevée. Bien que durable et respectueux de l'environnement, l'approche de la SNHBM de construire un nouveau quartier d'approximativement 27 hectares pour accueillir environ 2.000 habitants, ne semble pas être une approche peu consommatrice de surface, et ne semble, par conséquent, pas être un exemple urbanistique à généraliser, vu le contexte actuel et le caractère tendu du marché du logement.

¹³ [Lien](#) vers le communiqué de presse du Ministère du Logement, relatif à la conférence de presse du 2 juillet 2020

Concernant l'ouverture de subsides de l'Etat aux promoteurs privés

La Chambre de Commerce souhaite revenir sur le caractère exclusivement public des promoteurs visés par les subsides du Projet sous avis et de manière générale pour les projets de construction de logements subventionnés.

Elle constate que des projets tout aussi innovants que le projet Elmen voient le jour de la part du secteur privé. En outre, la demande en logements locatifs de manière générale, et en logement locatif à coût modéré en particulier, reste très élevée au Luxembourg, comparée à l'offre présente en la matière.

Afin de pallier ce déficit, la Chambre de Commerce considère que les promoteurs privés ont un rôle à jouer dans l'accélération de la construction et mise à disposition de logements abordables, et en particulier de logements à coût modéré destinés à la location.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce conseille d'étudier la possibilité d'inclure les promoteurs privés dans les projets de logements subventionnés, voire de subventionner des projets privés innovants et respectueux de l'environnement.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2

L'article 2 détermine le montant maximal des dépenses que l'Etat peut engager au titre de la participation, sous forme de subsides, au financement du projet Elmen. Ce montant est fixé à 76 millions d'euros, sur la base de l'indice semestriel des prix de construction d'octobre 2019 fixé à 821,57.

Il est précisé, dans le commentaire de l'article 2 que le montant de 76 millions d'euros (indice 821,57) correspond uniquement à l'enveloppe budgétaire du PAP 01, et que le Projet sous avis sera modifié dès que les PAP 02 et PAP 03 auront été approuvés par toutes les autorités compétentes.

La Chambre de Commerce souhaite formuler deux remarques principales à ce stade, liées au montant indiqué, ainsi qu'aux éléments y étant inclus. Tel qu'indiqué dans la fiche financière, au point 1.7. « Récapitulatif des subsides du PAP 01 », ce montant couvre les six subsides étatiques suivants : études, constructions des logements, infrastructures, emplacements parking, terrains et intérêts.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce souhaite porter à l'attention des auteurs du Projet, que l'indice semestriel des prix de construction couvre uniquement les prix des prestations de la branche d'activité « construction » tels que pratiqués par les différents corps de métier.¹⁴ Par conséquent, cet indice ne couvre ni le prix du terrain, ni celui des études, ni les intérêts. Or, les subsides estimés correspondants à ces trois catégories s'élèvent à 5.070.403 euros (soit 6,67% du montant total indiqué). Cette partie du montant ne peut donc pas être réévaluée à la suite d'une variation de l'indice semestriel des prix de construction. Dans un souci de clarté juridique et sans préjudice quant à son opposition au système actuel d'indexation automatique et intégrale, la Chambre de Commerce préconise de modifier l'article 2, de sorte que seul le montant des subsides

¹⁴ Définition de l'indice semestriel des prix de construction : « Tous les ans, en janvier et en juillet, un indice des prix à la construction dans la série A2 des indicateurs rapides est publié. Les variations de prix dans le bâtiment (par différents corps de métier) sont constatées semestriellement au moyen d'une enquête se référant respectivement au mois d'avril et au mois d'octobre. Tous les dix ans, une enquête ayant pour objet de déterminer la pondération d'un corps de métier dans le prix total de la construction est réalisée auprès des architectes et des promoteurs. Notons que l'indice des prix à la construction retrace uniquement les prestations de la branche d'activité « construction ». Les autres frais se rapportant à la construction (p.ex. le prix du terrain) ne sont pas couverts par l'indice. » Source : STATEC

pour les catégories « constructions des logements », « infrastructures », et « emplacements de parking », soit indiqué comme correspondant « à la valeur 821,57 de l'indice [...] d'octobre 2019 ».

Ensuite, bien que les PAP 02 et 03 n'aient pas encore été approuvés, il convient de préciser que le montant maximal de subventions indiqué à l'article 2, inclut toutefois les subsides étatiques liés aux terrains et aux intérêts des PAP 02 et 03.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le Projet sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

MLE/DJI