

PacteLogement

Ma commune s'engage pour le logement abordable

Modifications du Pacte Logement 2.0

Semaine Nationale du Logement
Présentation pour les Conseillers logement
10 octobre 2025



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Logement et de
l'Aménagement du territoire
Département du logement



pactelogement.lu

Table des matières

1. Le Pacte Logement 2.0 - un partenariat structurant avec les communes
2. Les constats du 1^{er} rapport intermédiaire (août 2025)
3. Le projet de loi ciblé: les modifications du Pacte Logement 2.0 en détail



1. Le Pacte Logement 2.0 – un partenariat structurant avec les communes

Carmen Wagener

Ingénieur en aménagement du territoire
Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire



Le logement abordable – un défi politique

« Le logement abordable demeure une priorité nationale absolue, et les communes sont au cœur de cette solution collective »

Principes du Pacte Logement

- *Soutenir les communes en tant que partenaires essentiels pour le développement du logement abordable*
- *Offrir aux communes les moyens de réaliser des projets concrets pour leurs habitants tout en respectant l'intérêt général*

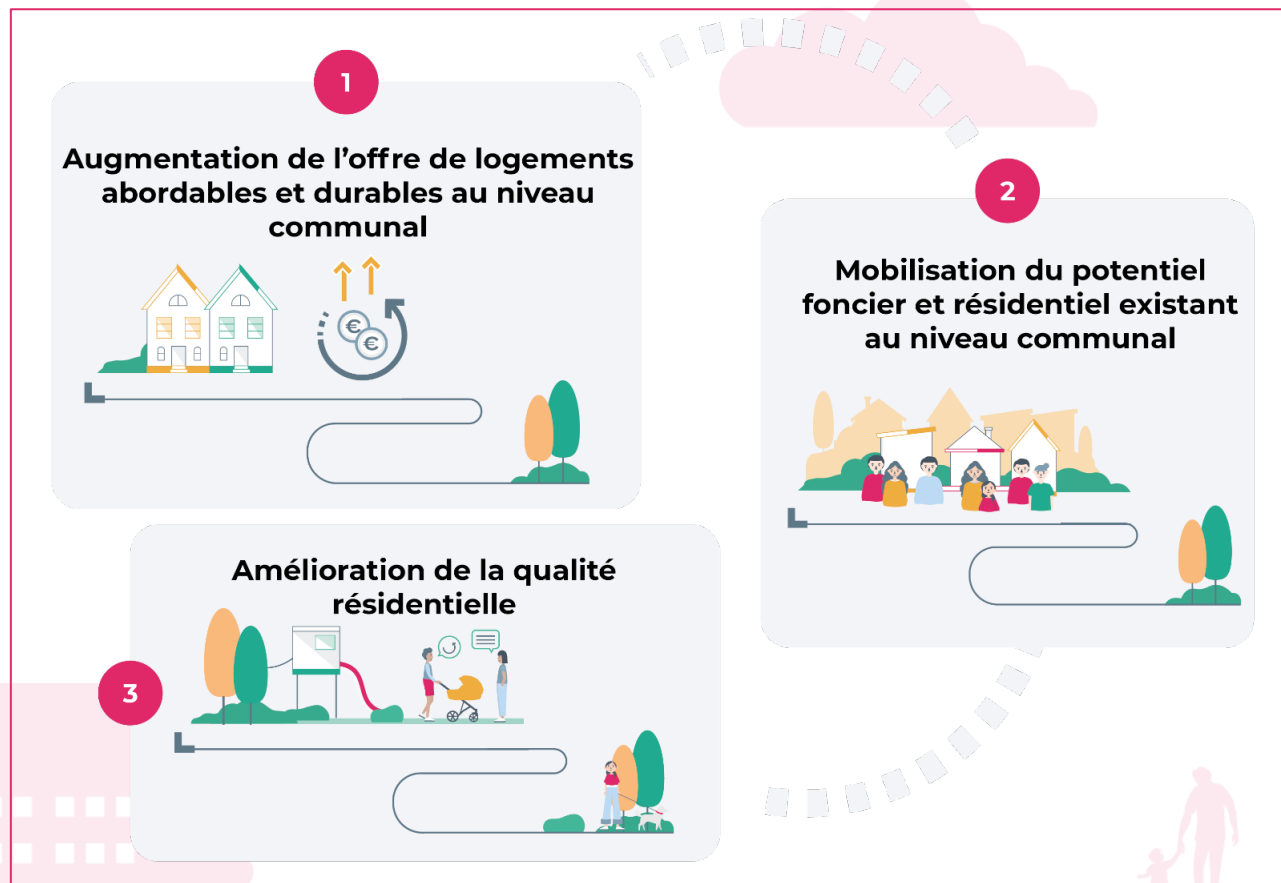


Le Pacte logement 2.0: un partenariat structurant avec les communes et un levier central de la politique nationale

L'objectif principal

Soutenir les communes comme premier partenaire du gouvernement dans le développement de logements notamment celui des logements abordables, et de la qualité résidentielle.

Trois objectifs opérationnels



Les grandes lignes du Pacte Logement



- Signature de **Conventions** entre l'Etat et les communes
- Elaboration d'un **Programme d'action local logement** (PAL)
- Recours à des **Conseillers logement**
- **Dotations financières** pour la création de logements abordables
- Financement de **projets communaux**

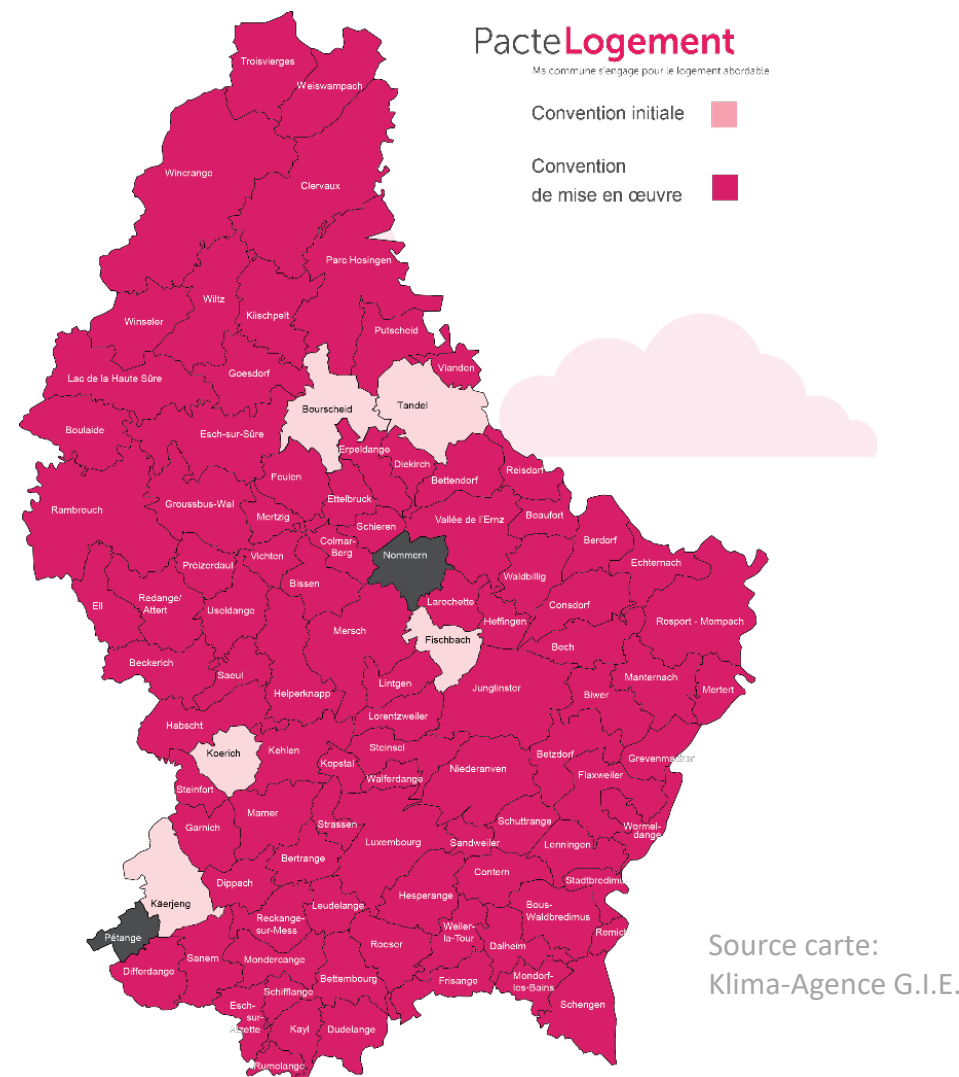


- 98 communes se sont engagées au Pacte Logement 2.0 par la signature d'une CI
- 2 communes n'ont pas signé une CI

- 93 communes ont signé une CMO et peuvent entamer la mise en œuvre de leur PAL par la réalisation de projets
- 5 communes ont signé une CI, mais pas encore une CMO

- 93 communes ont signé une CMO et peuvent entamer la mise en œuvre de leur PAL par la réalisation de projets
- 5 communes ont signé une CI, mais pas encore une CMO

- 93 communes ont signé une CMO et peuvent entamer la mise en œuvre de leur PAL par la réalisation de projets
- 5 communes ont signé une CI, mais pas encore une CMO



Source carte:
Klima-Agence G.I.E.

<https://www.pactelogeement.lu/fr/communes>

Les étapes dans la mise en œuvre du Pacte Logement 2.0

2021

Vote de la loi relative au Pacte Logement 2.0 avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables
Signatures des premières **Conventions initiales**

2022

Validation des premiers **PALs**
Signature des premières **Conventions de mise en œuvre**
Première adaptation législative (au niveau des dotations)

2023

Validation des premiers **projets** au SIGINOVA

2024

Validation des premiers **bilans annuels**
Attribution des premières **dotations** aux communes
Paiement des premières **factures** pour les projets
Nouvelles modalités pour les formations du Conseiller logement

2025

Avenant à la Convention de mise en œuvre
(en vue d'une modification du contingent horaire du Conseiller logement)
Présentation du **1^{er} rapport intermédiaire** de la mise en œuvre du PL 2.0

2. Les constats du 1^{er} rapport intermédiaire du Pacte Logement 2.0

présentés le 4 juillet 2025 par Claude Meisch, Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire



Les sujets principaux présentés au 1^{er} rapport intermédiaire (juillet 2025)

- Conventions Etat-Commune
- Conseiller logement et leurs formations
- Situation des PALs (Programme d'action local logement)
- Bilan annuel
- Dotations budgétaires
- Participations financières pour la réalisation de projets communaux
- Coopération avec SIGI et Klima-Agence G.I.E.
- Constats





Constat n° 1

Catégories de mesures: pas adaptées aux besoins des communes

Trois catégories de mesures pour structurer les projets communaux

Afin d'atteindre les objectifs du Pacte Logement, la loi a prévu 3 catégories de mesures dans lesquelles les projets des communes doivent se situer

1

**Acquisition d'immeubles et
projets d'équipements
publics et collectifs**

Max. 50 % de
l'enveloppe
financière totale



2

**Cadre de vie et
rénovation urbaine**

Max. 50 % de
l'enveloppe
financière totale



3

**Ressources humaines,
communication et
dynamiques sociales**

Min. 25 % de
l'enveloppe
financière totale



Participations financières payées aux communes

34 communes ont introduit des factures pour 80 projets



13.725.783,64 €
alloué à des projets en cat. 1



3.853.091,25 €
alloué à des projets en cat. 2

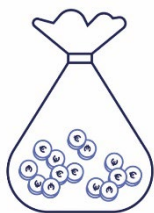


2.576.560,77 €
alloué à des projets en cat. 1

Le montant total des factures payées par le ministère s'élève à 20.155.435,66 €

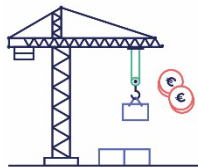
Les chiffres reflètent la situation en mai 2025

Récapitulatif des participations financières



Montant global de toutes les dotations attribuées aux communes

110.063.825 €



Montant global des factures payées

20.155.435,66 €



Montant restant à disposition des communes

89.908.389,34€

Seulement 20% du montant global de toutes les dotations attribuées aux communes a effectivement été sollicité pour payer des factures.

Les chiffres reflètent la situation en mai 2025

Trois catégories de mesures

En pratique, il s'est avéré que les 3 catégories de mesures avec leurs différents seuils

- ne sont pas adaptées aux caractéristiques et besoins de chaque commune
- entraînent une charge administrative importante
- constituent souvent un frein au développement du logement abordable et à des investissements

Modifications proposées:



- Abolir les catégories de mesures et leurs pourcentages minima et maxima
- Accorder une plus grande flexibilité aux communes dans l'utilisation des participations financières
- Accorder une valeur primordiale au bilan annuel

Constat n° 2

Démarches administratives trop complexes



Les démarches administratives d'une demande de participation financière sont trop complexes

En pratique, pour recevoir une participation financière, une commune doit - pour chaque projet individuel -

- demander un accord préalable au ministre
- remplir une fiche de projet dans le logiciel SIGINOVA
- communiquer au ministre les pièces justificatives
- préfinancer le projet
- se faire rembourser par le ministère (dans les limites de la dotation financière disponible)

Modifications proposées:

- 
- Simplifier les démarches administratives
 - Dispenser les communes de l'obligation de demander une validation individuelle pour chaque projet.
 - Accorder une valeur primordiale au bilan annuel



Constat n° 3

Soutenir les communes davantage financièrement

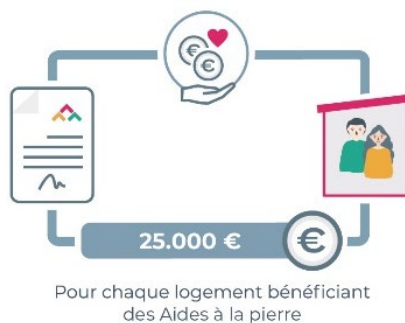


Les dotations budgétaires actuelles

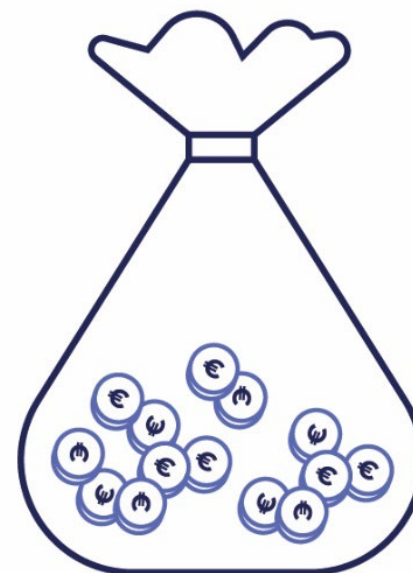
1. Dotation forfaitaire initiale



2. Dotation « Aides à la Pierre »



3. Dotation « location abordable et GLS »



Ensemble des dotations budgétaires

=

budget mis à disposition des communes pour financer les projets

Le Pacte Logement est un instrument complémentaire au programme des Aides à la Pierre (ALP) du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire.

Créer de nouveaux incitatifs financiers pour les communes

- **Promouvoir** davantage le financement de **logements abordables**
- Renforcer le **soutien financier pour les communes** dans leur développement et la **réalisation de projets**
- Atténuer les coûts d'investissement des communes liés à la construction de logements abordables (p.ex. développement des **infrastructures publiques**)
- Soutenir les communes désireuses de développer leur **potentiel foncier**, une densification efficace du bâti existant et une réhabilitation des quartiers

Modifications proposées:



Introduire de nouvelles dotations financières pour les communes:

- dotation par logement abordable acquis par l'Etat en VEFA
- dotation par logement créé dans une zone prioritaire d'habitation « PSL »
- dotation par logement construit sur une dent creuse

3. Un projet de loi ciblé: les modifications du Pacte Logement 2.0 en détail

Michel Foehr

Juriste

Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire

pactelogement.lu

Une réforme législative à triple objectif

1. Simplifier les démarches administratives pour les communes (et le ministère)
2. Accroître le soutien financier aux communes et accorder aux communes une plus grande liberté d'affectation de leur participation financière
1. Accélérer la réalisation de logements abordables (priorité nationale)
 - adapter le Pacte Logement aux réalités du terrain
 - mise en œuvre des objectifs de l'aménagement du territoire (à travers les nouvelles dotations)



Les modifications du Pacte Logement en détail



Simplification administrative au niveau des demandes de projet

Abolition des catégories des mesures et des seuils minima/maxima

Dispense des validations individuelles pour chaque projet

Autres modifications

Nouveau bilan annuel

Prolongation de la durée d'application du Pacte Logement 2.0

Introduction de nouvelles dotations financières



Les modifications du Pacte Logement en détail



Simplification administrative au niveau des demandes de projet

Abolition des catégories des mesures et des seuils minima/maxima

Dispense des validations individuelles pour chaque projet

Autres modifications

Nouveau bilan annuel

Prolongation de la durée d'application du Pacte Logement

2.0

Introduction de nouvelles dotations financières



Simplification administrative au niveau des demandes de projet

- Abolition des seuils minima/maxima
- Abolition des catégories de mesures
- Abolition de la répartition des participations financières en fonction de seuils par catégories



... pour une plus grande flexibilité des communes dans l'utilisation des participations financières du Pacte Logement

- Affectation plus libre des fonds pour financer les projets de logement, d'équipement public ou d'aménagement du territoire
- en fonction des besoins spécifiques de chaque commune
- possibilité d'adapter les projets aux priorités locales

Néanmoins, les projets doivent continuer à respecter les objectifs du Pacte Logement 2.0.



Les modifications du Pacte Logement en détail



Simplification administrative au niveau des demandes de projet

Abolition des catégories des mesures et des seuils minima/maxima

Dispense des validations individuelles pour chaque projet

Autres modifications

Nouveau bilan annuel

Prolongation de la durée d'application du Pacte Logement 2.0

Introduction de nouvelles dotations financières



Le nouveau bilan annuel



Le bilan annuel – outil de suivi de la mise en œuvre du PAL

Intérêt public et politique

Le ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire doit disposer d'informations détaillées sur les projets et l'évolution des projets pour lesquels les communes utilisent leurs participations financières.

Chaque année, les communes doivent indiquer au bilan annuel de façon détaillée:

- tous les projets réalisés dans les domaines prévus par la loi avec
- les participations financières octroyées par le Ministre.

Les communes toucheront les dotations directement à la suite de la remise du bilan annuel.

Le « nouveau » bilan annuel deviendra l'outil de suivi de la mise en œuvre du PAL

Le bilan se base sur l'état des lieux et les priorités établis dans les 5 domaines du Programme d'action local logement (PAL)

1. le **contexte réglementaire communal** concernant les logements abordables et durables et la qualité résidentielle ;
2. la **création de logements abordables** et durables ;
3. la mobilisation du **potentiel foncier** et résidentiel ;
4. l'amélioration de la **qualité résidentielle** ;
5. les instruments de **communication**, de sensibilisation et de participation citoyenne en faveur des objectifs du Pacte logement.



Le nouveau bilan annuel – outil de suivi de la mise en œuvre du PAL

Le bilan annuel

- est établi par la commune avec l'appui du Conseiller logement
- est établi au plus tard pour le 30 juin de l'année suivante
- se base sur les cinq domaines du PAL
- énumère les projets pour lesquels la participation financière de l'Etat a été utilisée au cours de l'année écoulée

Les communes toucheront les dotations directement à la suite de la remise du bilan annuel.





Prolongation de la durée d'application du Pacte Logement 2.0



Nouvelle durée d'application du Pacte Logement 2.0

Échéance initiale
31 décembre 2032



Nouvelle échéance proposée
par le projet de loi
31 décembre 2036

Dans l'intérêt de la continuité de la politique du logement, les communes pourront profiter d'une visibilité à plus long terme pour leurs projets.

L'introduction de nouvelles dotations financières



Les dotations financières – moteur de financement des projets communaux

- Essentielles pour la mise en œuvre des objectifs du Pacte Logement 2.0 et du PAL de la commune
- Soutien financier pour la construction de logements abordables, la réhabilitation de quartiers, le développement d'infrastructures
- Moyen pour l'Etat de contribuer directement à l'activation des projets locaux des communes



Les dotations financières du Pacte Logement

Dotations en vigueur

1. Dotation forfaitaire unique

Dotation unique

Condition: Convention initiale PL2.0 signée avant 31.12.2021

25€ par habitant (min. 100 000 € / max. 500 000 € par commune)

2. Dotation « ALP »

Dotation unique

Condition: signature d'une convention « Aides à la Pierre » (ALP)

25 000 € par logement

3. Dotation « GLS et location abordable »

Dotation annuelle

Condition: logement affecté à la Gestion locative sociale (GLS)/location abordable

2 500 € par logement

Nouvelles dotations (projet de loi)

4. Dotation « VEFA »

Dotation unique

Condition: Acquisition de l'Etat d'un logement neuf par « Vente en l'état futur d'achèvement » (VEFA)

2 500 € par logement abordable

5. Dotation « PSL »

Dotation unique

Condition: logement réalisés dans une zone prioritaire d'habitation prévue par le Plan sectoriel « Logement » (PSL)

2 500 € par logement

6. Dotation « Dent creuse »

Dotation unique

Condition: logement construit sur un terrain vacant situé en milieu urbain

2 500 € par logement

Nouvelles dotations financières



2.500 €



Dotation unique par
logement abordable
acquis par l'État en

VEFA*



2.500 €



Dotation unique par
logement créé
dans le cadre du

PSL*

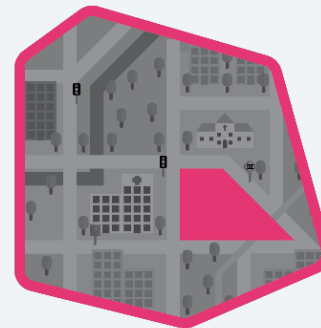


2.500 €



Dotation unique par
logement
construit sur une

Dent creuse



* Vente en futur état d'achèvement

* Plan sectoriel « Logement »

Les plus-values urbanistiques créées par les nouvelles dotations financières

- Aider les communes à réagir plus rapidement face aux besoins spécifiques
- Soutenir des projets concrets et adaptés aux besoins locaux (p.ex. infrastructures publiques ou améliorations du cadre de vie)
- Levier puissant pour stimuler et accélérer le développement local
- Plus grande réactivité et adaptabilité
- Mise en œuvre des lignes directrices du Pacte Logement
- Offrir aux communes une capacité d'investissement plus souple et moins contraignante



1. Dotation unique « VEFA »

Les communes obtiennent une participation financière de 2 500 € pour tout logement abordable acquis par l'Etat dans le cadre d'une « VEFA »

Conditions pour pouvoir profiter de la dotation « VEFA »

- le logement est situé sur le territoire de la commune
- l'acquisition du logement a été faite par l'Etat
- vente en état futur d'achèvement (VEFA) auprès d'un promoteur privé
- le logement est affecté au logement abordable
- Élément déclencheur: signature de l'acte de vente authentique par l'Etat pour l'acquisition du logement

Justification

Soutenir la commune pour les frais afférents qui résultent de l'acquisition de logements abordables « VEFA » par l'Etat



2.500 €



Dotation unique par
logement abordable
acquis par l'État en

VEFA*



Exemple de calcul : VEFA (*)

Réalisation d’une résidence avec 80 unités de logements
acquise par l’Etat en VEFA et destinée à la location abordable

1. Dotation unique VEFA	$2\,500\text{ €} \times 80\text{ logements}$	200 000 €
2. Dotation location abordable sur 10 années (2026-2036; 2 500 € / an)	$2\,500 \times 80\text{ logements} \times 10\text{ ans}$	2 000 000 €
Total des dotations pour 80 unités de logements sur 10 ans		2 200 000 €

(*) Exemple de calcul à titre purement illustratif, basé sur des hypothèques théoriques, sans engagement juridique ou financier.



2.500 €



Dotation unique par
logement abordable
acquis par l’État en
VEFA*



2. Dotation unique « PSL »

Cette nouvelle dotation « PSL » est limitée aux communes concernées par une « zone prioritaire d'habitation » (ZPH).

Spécificités d'une zone prioritaire d'habitation prévue par le « PSL »

- zones géographiques définies par le PSL
- encourager la construction de logements dans des zones déjà urbanisées ou proches des infrastructures existantes (transports en commun, services publics, etc.)
- assurer aux habitants des conditions de vie optimale
- améliorer l'offre de logements, particulièrement pour les familles et les ménages à revenus moyens ou modestes, en contribuant à la création de logements abordables.
- utilisation rationnelle du sol, reconversion de friches industrielles
- droit de préemption conféré à l'État et aux communes concernées pour l'achat de terrain foncier

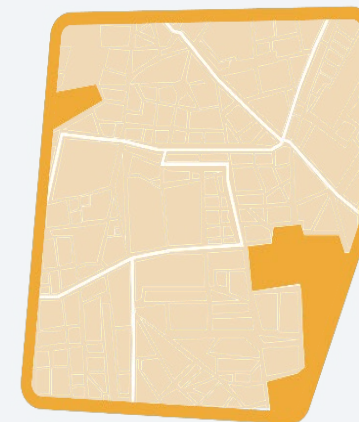


2.500 €



Dotation unique par
logement créé
dans le cadre du

PSL *



2. Dotation unique « PSL »

Les communes éligibles ont droit à 2 500 euros pour tout logement prévu dans la convention d'exécution du plan d'aménagement particulier exécutant le développement d'une zone prioritaire d'habitation dans le cadre du PSL.

Conditions et élément déclencheurs pour pouvoir profiter de la dotation « PSL »

- Logement prévu dans la convention d'exécution du PAP exécutant le développement d'une zone prioritaire d'habitation définie par le PSL
- Élément déclencheur: signature de la convention d'exécution du PAP
 - Signature entre le 10 février 2021 et le 1^{er} janvier 2026: seule cette convention est requise
 - Signature après le 1^{er} janvier 2026: la signature d'une convention-cadre (préalable) entre l'Etat est également nécessaire

(A partir du 1^{er} janvier 2024: la commune doit avoir signé une convention avec le Ministre en vue du développement urbain d'une zone prioritaire d'habitation définie par le « PSL ».)

Justification

Potentiel en matière de développement durable, en raison d'une bonne desserte en infrastructures et capacité à accueillir de nouveaux habitants sans perturber les équilibres environnementaux.

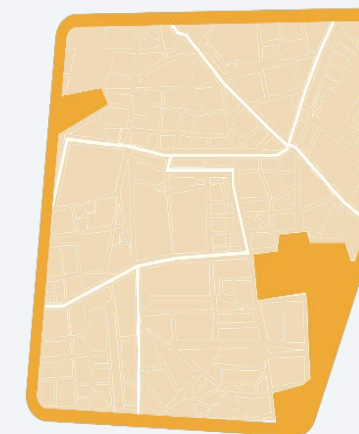


2.500 €



Dotation unique par
logement créé
dans le cadre du

PSL*



Exemple de calcul: PSL (*)

PAP sur site PSL avec 200 unités de logements abordable

1. Dotation unique PSL	2 500 € * 200 logements	500 000 €
2. Dotation unique Convention Aide à la pierre (25 000 € par logement)	25 000 * 200 logements	5 000 000 €
3. Dotation location abordable sur 10 années	2 500 * 200 logements * 10 ans	5 000 000
Total des dotations pour 200 unités de logements sur 10 ans		10 500 000 €

(*) Exemple de calcul à titre purement illustratif, basé sur des hypothèques théoriques, sans engagement juridique ou financier.

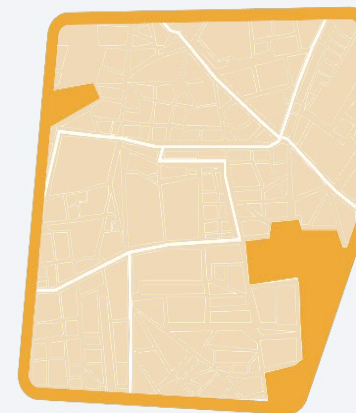


2.500 €



Dotation unique par
logement créé
dans le cadre du

PSL*



3. Dotation unique « dent creuse » (Baulücke)

Les communes obtiennent 2 500 euros pour tout logement construit sur une « dent creuse ».

Délais et conditions pour pouvoir profiter de la dotation « dent creuse »

- La « dent creuse » est un terrain vacant situé en milieu urbain
- Sur le territoire de la commune
- En propriété privée ou publique
- Seules les dents creuses ayant existées au 1^{er} janvier 2022 seront prises en compte pour le calcul de la présente dotation
- Élément déclencheur: émission par la commune d'une autorisation de construire pour la dent creuse en question

Justification

Mobiliser rapidement les surfaces inoccupées en milieu urbain pour répondre à la demande croissante de logements.

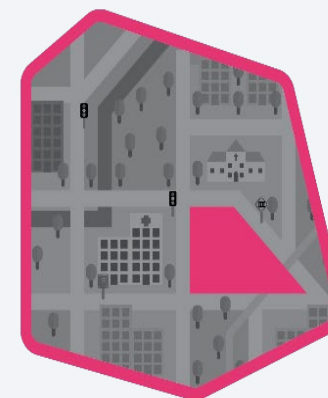
Mesure de densification sans étendre les limites urbaines et sans empiéter sur les espaces naturels ou agricoles.



2.500 €



Dotation unique par
logement
construit sur une
Dent creuse



La densification urbaine : réponse stratégique à la croissance démographique

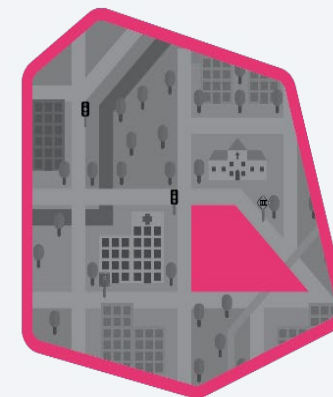
- Exploiter les réserves foncières (déjà urbanisées), sans extension du périmètre
- Eviter l'étalement urbain, valoriser les dents creuses dans les zones urbanisées
- Préservation des espaces verts, de la biodiversité et des écosystèmes
- Augmenter le nombre de constructions
- Répondre à la demande croissante de logements
- Réduction des coûts importants en termes d'infrastructures et de services
- Diversifier et dynamiser les quartiers
- Renforcer la cohésion sociale
- Permettre l'accès à des services de proximité



2.500 €



Dotation unique par
logement
construit sur une
Dent creuse



Exemple de calcul: dents creuses (*)

Résidence sur une dent creuse avec 4 unités de logements destinés à la location abordable

1. Dotation unique Dents creuses	2 500 € * 4 logements	10 000 €
2. Dotation unique Convention Aides à la pierre (25 000 € par logement)	25 000 € * 4 logements	100 000 €
3. Dotation location abordable sur 10 années	2 500 * 4 logements * 10 ans	100 000 €
Total des dotations pour 4 unités de logements sur 10 ans		210 000 €

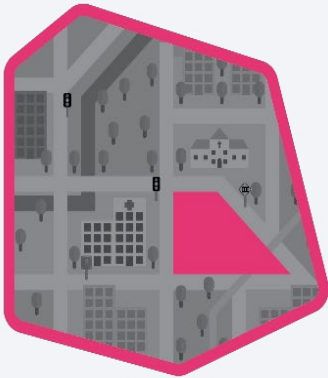
(*) Exemple de calcul à titre purement illustratif, basé sur des hypothèques théoriques, sans engagement juridique ou financier.



2.500 €



Dotation unique par
logement
construit sur une
Dent creuse



Éléments déclencheurs de dotations financières

Type de dotation

Condition

Élément déclencheur

€ PSL

convention d'exécution signée
entre 10.02.2021 et 01.01.2026



convention cadre État-Commune

convention d'exécution signée
après 01.01.2026

€ Dents
creuses

viabilisé au 01.01.2022

autorisation de construire

€ VEFA

acte de vente

PacteLogement

Ma commune s'engage pour le logement abordable



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Logement et de
l'Aménagement du territoire

Département du logement



**klima
agence**

pactelogement.lu

