



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

**CES/TVA-LOGEMENT(2014)**

**"L'abolition projetée par le Gouvernement du taux de  
TVA super réduit pour le logement locatif"**

**AVIS**

**Luxembourg, le 17 novembre 2014**

**SOMMAIRE****page:**

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>HISTORIQUE</b>	<b>1</b>
<b>3</b>	<b>EFFETS SUR LE PRIX DU LOGEMENT ET LES LOYERS</b>	<b>2</b>
<b>4</b>	<b>EFFETS SUR L'ACTIVITE DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>RENOVATION ENERGETIQUE DES LOGEMENTS</b>	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSIONS</b>	<b>6</b>
	<b>Annexe - Principales recommandations de l'avis du CES "L'accès à un logement abordable"</b>	<b>9</b>

## 1 INTRODUCTION

Faisant usage de ses compétences légales et conformément à l'article 40 de son règlement d'ordre intérieur, le CES, sur proposition du Bureau, s'est saisi de sa propre initiative de la question portant sur la hausse de la TVA-Logement.

Le Premier Ministre en a été informé par lettre, datée au 23 octobre 2014.

Le CES aurait préféré être impliqué dans l'élaboration de cette mesure, alors qu'elle touche de près un domaine très sensible pour la population et les partenaires sociaux, à savoir le logement avec tout ce que cela entraîne au niveau du prix d'acquisition du logement, des loyers et des budgets des ménages et – par ricochet - de la formation des salaires. Le CES est donc parfaitement dans son rôle lorsqu'il se propose, à titre d'addendum à son avis sur « L'accès à un logement abordable » du 28 octobre 2013, d'analyser et de commenter l'impact direct et indirect de la mesure fiscale envisagée, pour le marché du logement et pour ses acteurs.

Lors de la présentation des grandes lignes de la future politique des finances publiques et des économies budgétaires, le Premier Ministre a confirmé le 14 octobre 2014 que le Gouvernement entend relever de 3 à 17 % le taux de la TVA sur l'acquisition d'un logement destiné à la location, alors que, depuis 1992, non seulement l'acquéreur d'un logement affecté à des fins d'habitation principale directement dans son propre chef, mais également, l'acquéreur d'un ou de plusieurs logements affectés indirectement dans le chef d'un tiers, bénéficient du taux super-réduit de TVA de 3 %. D'après les projets du Gouvernement, ne bénéficieront plus de la faveur fiscale les logements mis à la disposition de tiers, à l'exception toutefois des travaux de rénovation effectués en rapport avec ces logements.

Cette mesure est modifiée dans le projet de loi n° 6720 du 15 octobre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015, en son article 6 "Modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée" et son projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives. Dès lors, les logements mis à la disposition de tiers, à l'exception toutefois des travaux de rénovation effectués en rapport avec ces logements ne bénéficient plus de la faveur fiscale.

## 2 HISTORIQUE

L'extension du taux super-réduit de la TVA en 1992 à l'acquisition et à la rénovation d'un logement était liée justement à une politique de relance du secteur du bâtiment, qui connaissait une grave crise à l'époque, et d'endiguement du travail noir. Un éventuel impact positif sur l'évolution du prix du logement par la création de logements locatifs supplémentaires était également avancé comme argument, sans pour autant constituer une priorité.

A la connaissance du CES, il n'existe pas d'évaluation des impacts de cette mesure, en particulier par rapport à la réalisation des objectifs poursuivis.

En 2002, le système de remboursement de la TVA au client particulier est en grande partie abandonné au profit d'une procédure de facturation directe de la TVA pour décharger l'administration, et éviter l'évasion de cette aide en-dehors du champ d'application initial qu'était la construction et la rénovation du logement.

L'avantage fiscal maximal par logement, après avoir été augmenté à 60.000 EUR en 2005, est réduit en 2012, pour des raisons budgétaires, à 50.000 EUR.

Dans son avis du 28 octobre 2013 "*L'accès à un logement abordable*", le CES a retenu que la politique de logement ne peut se limiter au seul objectif d'aider les personnes vulnérables à trouver un "*toit au-dessus de la tête*", mais elle doit veiller à adapter le logement à la situation de la famille, à promouvoir la qualité de l'habitat et notamment, à travers l'amélioration de l'habitat existant, c.à.d. garantir un logement décent et abordable à tous les citoyens.

### **3 EFFETS SUR LE PRIX DU LOGEMENT ET LES LOYERS**

Dans ledit avis, le CES a montré l'actuel manque et les besoins futurs importants en logements supplémentaires. Le manque de logements est à priori un problème de prix surélevés. L'effectivité du droit d'accès de tout citoyen à un logement décent dépend pour l'essentiel de la disponibilité d'une offre adéquate et abordable.

L'introduction d'une hausse de la TVA-logement d'une telle grandeur risque d'avoir un impact social et économique négatif non négligeable pour d'un côté, les plus démunis de notre société qui se retrouvent en général parmi les locataires et, pour de l'autre côté, la construction, le marché du travail et les investissements.

Afin de répondre aux défaillances du marché (inadéquation entre l'offre et la demande) incapable de garantir un accès universel à un logement décent à un coût abordable, l'Etat soutient la demande de logements en allouant des primes, des subventions, des bonifications individuelles et avantages fiscaux, - dont le taux de TVA super-réduit-, prioritairement, aux acquéreurs d'un logement, (selon l'usage préconisé: habitation principale personnelle ou location) et, dans une moindre mesure, il accorde des aides aux locataires à faible revenu. En outre l'Etat subventionne l'offre de logements par les promoteurs publics et, dans une moindre mesure, les promoteurs privés de logements à coût modéré.

Ce faisant, les pouvoirs publics sont régulièrement intervenus surtout au niveau de la demande, alors que le CES a pu dénoter dans son avis précité un récent changement d'orientation de la politique en faveur d'un soutien de l'offre de logements. La hausse de la TVA logement pour le logement locatif se détache donc de cette réorientation. Partant le CES réitère sa recommandation de promouvoir une politique de soutien de l'offre au vu et pour contrecarrer l'accélération de la hausse des prix de logement.

Malgré toutes ces aides publiques, pour un grand et croissant nombre de ménages, un logement décent, offert sur le marché immobilier traditionnel, n'est plus abordable financièrement, du fait qu'après déduction des coûts du logement le revenu disponible ne suffit plus à satisfaire les autres besoins fondamentaux.

L'action du Gouvernement vient donc s'inscrire dans un marché tendu et risque de renchérir l'immobilier. En effet, il est peu probable que le secteur de la promotion immobilière absorbe à lui seul une augmentation de la fiscalité indirecte en réduisant les marges bénéficiaires, alors que la demande est là pour absorber tout ce qui est mis sur le marché. Les prix d'acquisition risquent donc de continuer à augmenter, ce qui se répercutera surtout sur le niveau des loyers de logements nouvellement construits.

Le marché résidentiel luxembourgeois se caractérise par une prépondérance de l'offre de vente de logements (78,5 % en 2011) sur l'offre locative (21,5 %). Il résulte de ces chiffres de l'Observatoire de l'Habitat ("*indicateur sur les prix et les loyers proposés*") que l'offre locative est largement inférieure à l'offre de vente et devrait substantiellement augmenter. Aussi longtemps que la demande en logements (vente et location) dépassera de loin l'offre afférente, le marché immobilier n'arrivera pas à compenser la hausse de la TVA. Le CES reste d'avis que le Gouvernement devrait mettre en place des instruments visant à stimuler la création de logements locatifs par des investisseurs privés.

A cet effet, le CES réitère, en particulier, sa proposition de modifier le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999<sup>1</sup> en ce sens que pour les "*immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif*", la durée d'application du taux d'amortissement de 6 % soit relevée de 6 à 11 ans.

Aussi, le CES redoute-il que les effets de la mesure TVA sur le prix d'acquisition ne se limiteront justement pas sur les seuls logements destinés à des fins locatives, mais s'étendront sur l'ensemble du parc immobilier, locatif et usage propre confondus.

En effet, si les promoteurs devaient effectivement réduire leur marge bénéficiaire en vue d'absorber une partie de l'augmentation du prix final du locatif, ils vont certainement essayer de se rattraper sur le logement destiné à des fins propres. Quel que soit le comportement des promoteurs, répercussion intégrale de l'augmentation de la TVA ou non, les prix d'acquisition d'un logement vont augmenter, tout comme les loyers.

---

<sup>1</sup> Règlement grand-ducal du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs)

Pour briser cette dynamique malsaine qui rend illusoire toute initiative de casser la tendance lourde d'augmentation des prix d'acquisition et des loyers, il n'est, aux yeux du CES, pour le moins pas opportun de rajouter une taxation supplémentaire en espérant que le marché absorbera ces coûts. Au vu de la tension existante sur le marché avec la demande structurellement supérieure à l'offre, le CES croit au contraire que cette appréciation du Gouvernement est dangereusement fausse.

La hausse de la TVA logement touchera également les acquéreurs d'un logement à titre d'habitation principale, dans la mesure où le bénéfice fiscal résultant de l'application du taux super-réduit de la TVA logement reste plafonné à 50.000 EUR.

En effet, le maintien de ce plafond ne tient pas compte de l'augmentation:

- de 14 points de % de la TVA logement,
- de l'évolution des prix de la construction depuis l'introduction d'un plafond,
- des coûts d'une rénovation énergétique.

En ce qui concerne, les locataires, leur situation financière risque de se dégrader si le bailleur fixe le loyer par rapport au capital investi dans le logement, conformément à la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Or, en 2010 selon l'enquête "*budget des ménages*" du STATEC, 12.216 ménages-locataires étaient confrontés à une surcharge du logement, c.à.d. que les frais de logement (loyer, charges, taxes foncières, assurances obligatoires) dépassaient 40% de leur revenu disponible. Selon l'Observatoire de l'Habitat<sup>2</sup>, en 2012, 43% des ménages-locataires du parc privé faisant partie du premier quintile de niveau de vie étaient confrontés à une surcharge des coûts de logement.

Un relèvement des loyers, induit par la hausse programmée de la TVA-logement, serait contreproductif à la volonté déclarée du Gouvernement de "*dynamiser la création de logements à prix abordables*"<sup>3</sup>, ceci d'autant plus que selon le projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables, un taux d'effort pour un logement est "*communément considéré comme acceptable et raisonnable aussi longtemps qu'il ne dépasse pas le tiers du revenu.*"

Le CES estime nécessaire une meilleure information des locataires relative à leurs droits et les voies de recours devant les commissions de loyers communales, afin de mieux les protéger contre des loyers dépassant le plafond de 5% du capital investi, prévu par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail d'habitation.

Le CES suggère l'inclusion dans ladite loi d'une obligation d'inscrire dans les contrats de bail à loyer une clause reprenant les dispositions reprises dans le paragraphe précédent.

---

<sup>2</sup> Note du 19 octobre 2014 "Portrait des locataires du marché privé" ; chiffres de 2012

<sup>3</sup> Newsletter 10/2014 du Ministère du Logement

#### **4 EFFETS SUR L'ACTIVITE DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION**

De l'autre côté, par le jeu de l'élasticité de la demande, les clients sur le point d'investir seront confrontés à des prix qui seront majorés par l'application du taux normal de TVA (+14 points de %) et vont certainement tout vouloir faire pour réduire leur budget en conséquence, alors qu'actuellement déjà le niveau de prix est ressenti comme étant très élevé. Ceci risque d'avoir comme suite une contraction du volume bâti avec des effets négatifs sur l'emploi et la situation économique du secteur de la construction. L'argument que le maintien du taux d'amortissement accéléré (pendant 6 ans) continuera à être un élément déterminant en faveur d'un investissement continu ne constitue pas de nouvel atout face à une perspective d'une rentabilité moins favorable.

La contraction de la demande risque d'avoir de graves conséquences sur l'emploi dans le secteur de la construction, alors que chaque tranche de 100.000 EUR non réalisée correspond à un emploi stable en moins. Le Gouvernement a annoncé vouloir générer des recettes budgétaires supplémentaires de l'ordre de 60 mio EUR. Cela correspond au pire des cas à une perte de plusieurs centaines d'emplois. Même si le CES ne croit pas que l'on puisse directement faire le lien entre augmentation de TVA et perte d'emplois, le signal donné au secteur – qui s'est développé de manière très dynamique – peut être qualifié de négatif.

#### **5 RENOVATION ENERGETIQUE DES LOGEMENTS**

Le CES salue la décision du Gouvernement de maintenir le taux super-réduit de 3% pour les travaux de rénovation et d'introduire ce même taux pour la rénovation énergétique d'un logement. Devant le constat que le bénéfice du taux super-réduit plafonné actuellement à 50.000 EUR a largement perdu en valeur absolue, tel qu'expliqué ci-avant, le CES est d'avis que le plafond de 50.000 EUR devrait être majoré substantiellement.

La rénovation d'un logement englobe, d'une part, les travaux substantiels d'amélioration réalisés consécutivement à l'acquisition d'un logement et achevés dans un délai de cinq ans à partir de cette acquisition et d'autre part, les travaux substantiels d'amélioration d'un logement dont la construction date de vingt ans au moins au début desdits travaux, achevés dans un délai de 2 ans à partir de leur commencement.

En outre, afin de promouvoir davantage l'assainissement énergétique des logements existants, à haut potentiel d'économie d'énergie, le CES propose de supprimer la condition que la construction de l'immeuble doit dater de 20 ans au moins au début des travaux pour pouvoir bénéficier du taux super-réduit de 3%.

Le CES estime important de créer des incitations renforcées envers un assainissement énergétique des logements existants, alors que le Gouvernement a établi un échéancier détaillé pour l'amélioration continue de la performance énergétique des nouvelles maisons d'habitation à performance énergétique élevée.

Force est au CES de constater que l'abolition du taux super-réduit pour le logement locatif ne rajoute en rien à une politique du logement cohérente digne du nom, au contraire l'idée est en flagrante opposition avec toutes les initiatives menées en vue d'augmenter l'offre de logements, en général et celle destinée à la location, en particulier.

Aux yeux du CES, une augmentation de la TVA sur des activités où l'offre est chroniquement inférieure à la demande va mener à :

- une diminution des investissements dans le logement,
- une augmentation des loyers,
- une perte d'emplois dans le secteur de la construction.

Le CES, pour sa part, reste convaincu qu'un des principaux moyens pour stabiliser les prix du logement réside dans l'**augmentation d'une offre** adéquate, répondant aux attentes de la demande. L'offre de logements (locatifs et résidentiels confondus) est depuis des décennies structurellement inférieure à une demande soutenue, notamment par l'immigration, par les mutations sociologiques (composition des ménages) et par la croissance économique avec comme conséquence, une augmentation quasi continue du prix de l'immobilier.

L'annonce par le Gouvernement d'un programme de construction de 10.000 logements représente un projet ambitieux que le CES approuve, mais qui ne pourra aboutir que si l'on s'en donne les moyens et en renforçant le concours des promoteurs privés. Le CES renvoie, dans ce contexte, à ses propositions soumises dans son avis sur le logement abordable dont il est question ci-avant.

## 6 CONCLUSIONS

Le CES regrette que le Gouvernement n'ait apparemment pas fait procéder à aucune étude plus fouillée concernant l'impact de la mesure sur les prix du logement, les loyers et les dangers potentiels pour le secteur de la construction, pourtant particulièrement sensible aux fluctuations de la demande et soumis en permanence au danger du travail clandestin et au dumping social.

Le CES constate que le Gouvernement a évalué l'impact positif de la hausse de la TVA sur le budget de l'Etat (+ 60 mio EUR), mais a omis de mesurer les répercussions sur le budget des ménages.

Aux yeux du CES, l'ensemble du secteur en commençant par les concepteurs et les promoteurs, en passant par les entreprises de la construction, du génie technique et du parachèvement, sans oublier la partie de la place financière s'occupant, plus particulièrement, de l'immobilier, constitue la grande inconnue de l'économie luxembourgeoise. Aucune analyse approfondie digne du nom sur le fonctionnement du marché du logement et l'interaction entre les différents facteurs n'a été effectuée à ce jour pour un secteur susceptible de générer plus de 1,5 milliards EUR de recettes budgétaires et qui gagnerait à être analysé avec plus de finesse.



Le CES regrette dans ce contexte que sa demande d'une étude approfondie sur le fonctionnement du marché luxembourgeois qui permettrait d'apporter davantage de connaissances sur les déterminants de la demande et de l'offre de logements, et sur le processus de formation des prix de l'immobilier soit restée sans suites.

A défaut de ces connaissances et à défaut d'une étude d'impact du relèvement programmé de la TVA logement sur l'accessibilité et sur les prix abordables, tout comme sur l'investissement immobilier, le marché de travail, la construction, et sur l'assainissement énergétique, la politique de logement reste hasardeuse.

Au vu de ce qui précède, le CES se demande pourquoi le Gouvernement n'a pas favorisé d'autres solutions et une approche plus globale pour générer des recettes budgétaires supplémentaires, plutôt que d'annoncer une mesure particulière qui risque d'avoir des conséquences autrement plus graves, alors qu'il n'est pas certain, aux yeux du CES, que cette mesure atteigne son objectif, à savoir dégager des surplus budgétaires.

En règle générale, si le Gouvernement estime que certaines catégories de personnes ou certaines activités gagneraient trop ou dégageraient trop de marges bénéficiaires, le CES estime qu'il lui faudra prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la réforme fiscale annoncée pour 2016.

Compte tenu du nombre restreint de logements destinés à la location, seuls quelque 1.200 logements en moyenne par an seraient concernés par la mesure annoncée, limitant de la sorte les potentialités budgétaires y liées. La grande majorité du parc immobilier existant présente des performances nettement moindres en termes de qualité du logement ou d'efficacité énergétique et ne sont pourtant pas autrement affectés dans un premier stade.

- Aussi le CES propose-t-il au Gouvernement de renoncer à son intention d'abolir le bénéfice du taux super-réduit de TVA pour les logements destinés à la location. Le CES pour sa part est prêt à participer à la mise en place d'une politique de logement cohérente, tout comme il est prêt, si telle était la volonté du Gouvernement, de contribuer aux réflexions visant à dégager des moyens budgétaires supplémentaires, fussent-ils liés au logement, le cas échéant. Dans ce contexte et conformément aux réflexions qui précèdent, il recommande d'asseoir toute mesure fiscale liée au logement à l'ensemble des logements comme cela est le cas pour l'impôt foncier qui pourrait être réformé vers un instrument d'orientation du logement avec des possibilités de différenciation de l'impôt suivant des critères environnementaux, énergétiques ou sociaux.
- Le groupe des représentants directement nommés par le Gouvernement ne partage pas les vues exprimées dans cet avis sur les possibles conséquences de la mesure en matière de TVA logement, tel qu'annoncé par le gouvernement dans le projet de loi sur le budget 2015. En effet, l'avis se base sur de nombreuses hypothèses en matière de comportements micro-économiques des acteurs sur les marchés qui ne sont vérifiées ni par des informations statistiques ni par des données empiriques. C'est pour cette raison que le groupe des représentants directement nommés par le Gouvernement ne partage, en particulier, pas l'invitation au Gouvernement de retirer

la mesure sur la TVA logement. Le groupe des représentants directement nommés par le Gouvernement déplore que le CES a estimé nécessaire de prendre ex-ante une position tranchée sur une seule mesure spécifique en matière de logement. Le groupe des représentants directement nommés par le Gouvernement aurait préféré que le CES se dote d'une approche plus systématique et exhaustive, en analysant sur une base continue la politique de logement dans son intégralité qui est progressivement mise en place par le nouveau Gouvernement notamment à la lumière des constats et recommandations qu'il a faits dans son propre avis, intitulé "Accès à un logement abordable", publié en octobre 2013. En particulier, le groupe des représentants directement nommés par le Gouvernement estime que la résolution des problèmes liés au marché du logement au Luxembourg nécessite une politique cohérente dont l'orientation générale doit consister à rediriger les moyens d'intervention publique de la demande vers l'offre du marché. Dans ce contexte, le groupe des représentants directement nommés par le Gouvernement continue à penser que la fiscalité peut être un instrument efficace comme le CES l'a fait remarquer dans son propre avis de 2013.

- A toutes fins utiles, le CES joint en annexe une synthèse des principales recommandations de son avis du 28 octobre 2013 "*L'accès à un logement abordable*".



**Résultat du vote:**

Membres présents:	34
Ont voté pour:	31
Ont voté contre:	3
Abstentions:	-

Marianne Nati-Stoffel

Gary Kneip

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 17 novembre 2014

**Annexe - Synthèse des principales recommandations de l'avis du CES  
"L'accès à un logement abordable" du 28 octobre 2013**

Extrait des pages 2 à 11 de l'avis:

### **CHAPITRE 1: L'ACCES AU LOGEMENT**

- La politique du logement ne peut se limiter au seul objectif d'aider les personnes vulnérables à trouver *"un toit au-dessus de la tête"*, mais elle doit promouvoir la qualité de l'habitat et notamment, l'amélioration de l'habitat existant, c.à.d. garantir un logement décent et abordable à tous les citoyens.
- L'analyse des différentes situations de surcharge de coût de logement ne devrait pas se limiter au recensement du nombre de ménages accusant un surcoût, mais elle devrait être complétée par l'indicateur mesurant le taux d'effort effectif.
- Face à l'ampleur des problèmes actuels de garantir l'accès au logement décent et abordable à tous les résidents, la solution ne peut résider dans le seul accroissement continu du parc et de l'offre de logements subventionnés; l'accès à un logement décent et abordable sur le marché privé devrait être la règle générale, alors que le recours au logement subventionné devrait relever de l'exception.

### **CHAPITRE 2: LE FONCTIONNEMENT DU MARCHE DU LOGEMENT**

- Entre 2010 et 2030, il faudrait construire, en moyenne annuelle, près de 6.500 logements nouveaux pour couvrir les besoins en logements (y compris l'accroissement de la population (4.000), les besoins de remplacement (2.300) et la réserve de mobilité (200)).
- Les logements nouvellement construits devraient suivre, au moins, l'accroissement démographique. En progressant au rythme passé, il ne sera pas possible de satisfaire les besoins en logements nouveaux résultant uniquement de la croissance de la population.
- Il est important d'analyser de manière plus approfondie, d'où provient l'écart significatif entre le nombre de bâtiments achevés et celui des autorisations de bâtir.
- L'offre locative est largement inférieure à la demande et devrait substantiellement augmenter.
- Au Luxembourg, il n'existe pas, au niveau national, de statistiques sur le nombre de logements vacants.
- Le problème du logement est à priori un problème de prix. Le prix du foncier en constitue une part importante et est en progression permanente. Un des facteurs des

prix élevés réside sur le plan du potentiel de terrains constructibles mis en vente et accessoirement, sur le plan d'une densité résidentielle trop réduite.

Selon l'Observatoire de l'Habitat, 2.701 ha sont théoriquement disponibles dans les zones d'agglomération, auxquels viennent s'ajouter 317 ha ne faisant actuellement pas partie du périmètre d'agglomération, mais sur lesquels des projets d'envergure destinés à l'habitat sont prévus dans le cadre de l'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*". Selon les estimations du CES, ceci correspondrait à plus ou moins 50.000 logements, compte tenu de la densité résidentielle actuelle<sup>4</sup>.

Sous réserve de la confirmation du scénario de base du STATEC (accroissement démographique de près de 80.000 ménages d'ici 2030), le CES estime qu'on ne pourra pas éviter une extension des zones d'habitat.

Il insiste à ce qu'en amont et en parallèle, toutes les mesures dont disposent l'Etat et les communes, ainsi que celles proposées dans le présent avis soient réalisées, étant entendu qu'une seule extension de l'offre des terrains constructibles ne suffira pas pour réduire les prix. Le CES renvoie à ce propos aux positions divergentes en la matière entre le groupe patronal et salarial reprises sous les points 32 a) et e).

Une réflexion concernant l'extension des zones d'habitat devra être menée par les communes dans le cadre de la refonte complète de leur plan d'aménagement général (PAG) à laquelle elles sont tenues de procéder jusqu'au 8 août 2015 au plus tard.

- Sur l'ensemble des 2.701 ha constructibles théoriquement, seuls 758 ha (28 %) sont mobilisables rapidement. Il est primordial que l'ensemble des terrains théoriquement disponibles pour l'habitat devienne rapidement mobilisable pour combler à court et à moyen terme les besoins actuels en logements.

Il incombe aux communes d'accompagner les développements de plan d'aménagement particulier (PAP), voire, en absence d'initiative privée, de prendre elle-même l'initiative du développement, afin d'assurer que tous les terrains définis comme tels, dans le PAG, soient réellement lotis.

Dans ce contexte, le CES demande à ce que le Gouvernement analyse l'opportunité de maintenir l'obligation d'un accord ou mandat à 100 % des propriétaires de terrains dans le cadre de l'initiative privée, introduite par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et de développement urbain, qui risque de freiner les développements de logements. Le CES est d'avis qu'une réflexion sur un autre mode de décision, à l'instar de la procédure de remembrement, est de mise.

---

<sup>4</sup> 32 logements /ha et le fait que 63 % des terrains consommés le sont par un bâtiment résidentiel, voir Note documentaire de l'Observatoire de l'Habitat, "Densité résidentielle dans la construction au Grand-Duché de Luxembourg entre 2004 et 2010", septembre 2013

- Il est évident qu'il ne suffit pas que des terrains constructibles théoriquement se trouvent dans le périmètre d'agglomération, mais il faut que les propriétaires aient la volonté ou, dans un cas plus extrême, soient obligés de les utiliser ou de les mettre sur le marché.
- Le deuxième Plan national pour un développement durable (PNDD) risque de freiner la construction d'immeubles dans les communes en suggérant une limite nationale de 1 ha par jour jusqu'en 2020 pour pouvoir gérer durablement la consommation du sol au Luxembourg.

Cette méthode, si elle revient à recommander à chaque commune la même consommation de surface, n'est guère conforme aux principes d'un aménagement du territoire durable.

Le CES opte pour une approche moins dogmatique en la matière, car cette politique de rationnement des terrains à bâtir contribue, à travers un "*plafonnement*" de l'offre, à une hausse des prix des terrains à bâtir, et par ricochet, à une hausse des prix du logement.

- Malheureusement, les informations concernant les prix des terrains se limitent aux terrains à bâtir et ne comprennent pas les terrains bâtis, notamment, en cas de revente d'un logement.
- Il est indispensable de faire une étude approfondie sur le fonctionnement du marché de logements, ce qui permettrait d'apporter davantage de connaissances sur les déterminants de la demande et de l'offre de logements et sur le processus de formation des prix de l'immobilier. Parallèlement, il serait utile d'établir un tableau de bord pour le logement.

### **CHAPITRE 3: LES MECANISMES D'AJUSTEMENT DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE**

#### **31 L'intervention publique**

- Un accès universel à un logement abordable n'est réalisable que si les pouvoirs publics et notamment, les communes, utilisent les différents moyens d'intervention dont ils disposent pour débloquer l'offre de terrains et pour réduire les prix du logement.
- Le CES recommande au nouveau Gouvernement d'effectuer ou de faire effectuer une évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'ensemble des mesures en place ou projetées eu égard à la problématique générale des niveaux de prix élevés et en particulier, de la charge financière pesant sur les ménages.
- Devant le constat que la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, ainsi que l'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*" risquent de créer de multiples incertitudes juridiques, tant pour les autorités publiques que pour les

investisseurs, le CES invite le Gouvernement à revoir sa démarche à la lumière des observations formulées ci-avant et notamment, de l'arrêt du 4 octobre 2013 de la Cour Constitutionnelle.

- Pour la mise en place de l'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*", il importe de tenir compte, par des dispositions transitoires pragmatiques, de la situation existante au moment de son entrée en vigueur.

## **32 Comment agir sur les prix du logement ?**

### **I) Actions politiques pour agir sur les prix**

- Le CES prend acte que le projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables<sup>5</sup> entend recadrer les aides individuelles, mais il n'a pas pu, dans le cadre du présent avis, faire une analyse approfondie des nouvelles mesures proposées.

Le CES regrette qu'aucune étude sur l'impact et sur l'efficacité des aides publiques n'ait été réalisée jusqu'à présent au Luxembourg. Il insiste sur l'établissement d'une telle étude.

- Il est évident que le prix du foncier constitue le facteur essentiel du caractère de plus en plus inabordable du logement et que toute action ou toute mesure en faveur d'une réduction des prix du logement restera marginale si on n'arrive pas à réduire substantiellement le coût du foncier.

### **II) Mesures concrètes pour combattre la rétention de terrains et réduire les prix du foncier:**

#### **a) Extension des périmètres d'agglomération**

- Les besoins en logement en 2030 s'élèveront à 80.000 unités (sous le seul effet de l'accroissement démographique), alors que les terrains théoriquement disponibles permettent la construction d'environ 50.000 nouveaux logements seulement. Même avec une augmentation de la densité résidentielle, une extension des zones d'habitat devient inévitable.

Tout en optant pour une telle solution, le CES insiste sur le fait qu'il faudra en amont et parallèlement épuiser toutes les autres mesures à disposition des communes, telles que celles prévues dans la législation actuelle et celles proposées dans le présent avis.

---

<sup>5</sup> Document parlementaire N° 6583

Une extension des périmètres d'agglomération devra se faire moyennant une action d'envergure concertée au niveau national, respectueuse des principes d'un aménagement du territoire durable (éviter le mitage de l'espace, privilégier les centres d'attraction et de développement, respecter les préceptes de la politique de mobilité).

#### **Position du groupe salarial:**

Le groupe salarial insiste tout particulièrement sur les mesures qu'il propose ci-dessous sous le point e) "*Combattre la spéculation foncière*" (plafonnement des prix des terrains, taxes sur la rétention de terrains). La mise en place de ces mesures d'action contre la spéculation sur les prix du foncier doit être le préalable à toute extension du périmètre de l'habitat. Sans ces mesures, l'extension du périmètre risque de déclencher une nouvelle vague de spéculation et d'annuler en conséquence, tout impact positif en vue d'une baisse respectivement d'une stabilisation des prix de vente du foncier.

#### **Position du groupe patronal:**

Le groupe patronal met en doute que l'intervention de l'Etat moyennant un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par aire et par région, soit conforme, d'une part à la législation nationale et d'autre part, à la législation européenne.

Il renvoie, en outre, à sa position formulée sous le point e) estimant que les pouvoirs publics et notamment, les communes, disposent via le "*Pacte Logement*", la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, des moyens d'intervention nécessaires pour, d'une part, augmenter l'offre de terrains disponibles pour le logement et d'autre part, lutter contre la rétention des terrains.

#### **b) Mobilisation des terrains non bâtis**

- Le CES approuve l'initiative "Baulücken" de la Ville de Luxembourg qui pourrait servir d'exemple pour inspirer d'autres communes dans la mesure du possible où elles disposent de terrains.
- Il est essentiel que les communes appliquent l'obligation de construire telle que prévue dans des cas déterminés par loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.
- Le CES est d'avis qu'il importe de conférer un caractère obligatoire aux taxes communales sur la rétention des terrains, en conditionnant l'attribution de la contribution financière versée par l'Etat aux communes dans le cadre du "Pacte logement", et à défaut, en introduisant une telle taxe au niveau national.

- Le CES propose d'appliquer également la possibilité de reclassement de terrains zone d'urbanisation prioritaire type I (urbanisation endéans 6 ans) ou type II (urbanisation entre 6 et 12 ans) en zone d'aménagement différé si les propriétaires s'opposaient à des projets de création de logements.
- Le CES demande au Gouvernement d'analyser la fiscalité des plus-values sur la cession des terrains non bâtis dans le cadre général de l'évaluation de l'impact et de l'efficacité des aides publiques et des mesures fiscales en faveur de la promotion du logement, dont la réduction de la fiscalité des plus-values sur cession de terrains non bâtis appliquée entre 2002 et 2006, ainsi que l'impact de l'exonération fiscale sur les ventes au profit des autorités publiques.

### **c) Augmenter la densité résidentielle du bâti**

- Le CES propose d'augmenter, dans les quartiers où il s'avère approprié, les coefficients d'utilisation maximal du sol.

### **d) Stimuler davantage l'offre de logements locatifs**

- Vu le manque d'une offre locative suffisante et afin de stimuler la création de logements locatifs par des investisseurs privés, le CES propose de modifier le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999<sup>6</sup> en ce sens que pour les immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif, la durée d'application du taux d'amortissement de 6 % soit relevée de 6 à 11 ans.

### **e) Combattre la spéculation foncière**

#### **Position du groupe patronal:**

Le groupe patronal estime que les pouvoirs publics et notamment, les communes, disposent des moyens d'intervention nécessaires, d'une part, pour augmenter l'offre de terrains disponibles pour le logement (extension de la superficie des zones d'habitation par la refonte des PAG) et d'autre part, pour rendre l'ensemble des 2.701 ha de terrains actuellement constructibles théoriquement rapidement mobilisables. Il incombe aux communes d'accompagner les développements des PAP, voire, en absence d'initiative privée, de prendre elles-mêmes l'initiative d'élaborer ou de modifier un PAP sans devoir être à 100 % propriétaires des terrains.

Les communes disposent aussi de toute une ribambelle de mesures via le "Pacte Logement" (droit de préemption sur les terrains sis dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones de réserves foncières, les zones d'aménagement différé et sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci, taxes sur la rétention de terrains et les logements inoccupés, augmentation de la densité du bâti) et la loi modifiée du 19 juillet 2004

---

<sup>6</sup> Règlement grand-ducal du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs).



concernant l'aménagement communal et le développement urbain (obligation de construire, reclassement de terrains) afin d'augmenter l'offre de terrains.

La loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire autorise par ailleurs l'Etat et les communes à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation de l'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*".

L'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*" confèrera également un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes, en ce qui concerne leur territoire en vue de la réalisation de leurs objectifs.

### **Position du groupe salarial:**

Pour le groupe salarial ces mesures, ainsi que la seule augmentation de l'offre de terrains, ne suffiront pas pour réduire les prix des terrains. En effet, il est à craindre que même une extension du périmètre d'agglomération, forcément limitée, ne pourra établir l'équilibre entre l'offre et la demande, mais, au contraire, engendrera une nouvelle vague de spéculations et de rétentions de terrains.

Il est évident, vu la structure atypique du marché du logement, associée à la rétention de terrains, que les règles de la concurrence ne peuvent pas s'appliquer correctement.

Une mise sur le marché de nouveaux terrains à prix régulé exercera une pression sur les prix des terrains non bâtis se trouvant dans l'actuel périmètre d'agglomération, non seulement par l'effet de l'augmentation de l'offre, mais surtout par le jeu de la concurrence.

Il s'ensuit que l'Etat devra contrecarrer les défaillances du marché et intervenir par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par are et par région à l'image du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (art.3).

Or, pour combattre efficacement la rétention de terrains, un plafonnement des terrains ne pourra toutefois atteindre pleinement l'objectif visé que si, en même temps, des taxes sur la rétention de terrains sont appliquées (voir la proposition du CES portant sur la mobilisation de terrains non bâtis sous 32 II b)).

### **f) Frais accessoires**

- Le CES constate une augmentation des taxes communales sur les nouveaux logements, respectivement un relèvement considérable des taxes existantes (taxe d'autorisation, taxe trottoir, taxe d'infrastructure, taxe de raccordement aux réseaux publics), auxquelles viennent s'ajouter les tarifs de raccordement aux réseaux d'électricité et de gaz. Ces taxes ont une conséquence non négligeable sur le coût du logement.

Une base statistique publique des taxes pourrait être mise en place. Elle pourrait aider les citoyens à décider du choix de la localisation de leur futur logement en connaissance de cause, en augmentant la transparence en matière de taxes locales et leur impact sur les prix d'un logement dans les communes.

### **g) Agir sur les procédures d'autorisation**

- Le CES est convaincu que l'un des moyens pour parvenir à une meilleure maîtrise des prix réside dans une politique ayant pour objectif de soutenir et de débloquer l'offre de terrains. Un allègement substantiel des procédures d'autorisations en matière de l'urbanisme et de l'environnement permettrait de mobiliser plus rapidement les terrains à bâtir mis en vente et d'augmenter par conséquent l'élasticité de l'offre par rapport à la demande de logements. En outre, il devrait conduire à une réduction des coûts à travers la compression des formalités administratives (études, rapports, ...). La diminution de la durée des procédures mènerait à une réduction du coût de préfinancement des projets (charges d'intérêts).

Devant ce constat, la simplification administrative doit constituer une priorité. Il ne s'agit pas d'abolir les procédures, mais d'éviter les barrières administratives dans l'application des législations qui entravent la création de logements, tout en respectant l'environnement et les droits des citoyens.

Le CES estime toutefois nécessaire de revoir le mode de fonctionnement entre les ministères et les administrations en instaurant le principe de l'unicité de la procédure, dans le sens d'un processus itératif, pour dépasser les divergences d'approche dues aux compétences partagées et accélérer ainsi les procédures ayant trait à l'urbanisme et à l'environnement.

## **CHAPITRE 4: LE LOGEMENT SUBVENTIONNE**

- Le CES entend par logement subventionné, un logement loué ou vendu par des promoteurs à des ménages bénéficiant d'aides conformément à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
- Le CES est d'avis qu'il serait plus opportun à ce que les promoteurs de logements subventionnés s'orientent davantage vers la construction de logements locatifs.
- En ce qui concerne la vente de logements subventionnés, le CES propose de recentrer les missions des promoteurs publics sur la construction de logements à coût modéré en relevant substantiellement la proportion d'acquéreurs de logements répondant aux critères sociaux déterminés. Ainsi, il convient d'augmenter le taux actuel de 60 % de logements devant être vendus par les promoteurs publics à des bénéficiaires de primes de construction ou d'acquisition, à 80 voire 90 %.

Le CES est d'avis qu'en aucun cas, les promoteurs publics ne pourront intervenir sur le marché afin de créer des logements destinés à être vendus sur le marché immobilier privé exclusivement. Il insiste à ce que l'activité des promoteurs publics se

limite à des projets de création de logements subventionnés (étant entendu qu'une petite partie de ces logements peuvent être vendus sur le marché libre dans le cadre de la mixité sociale).

Il y a lieu de définir à l'avenir la mixité sociale, non pas par référence à un immeuble ou à un ensemble d'immeubles, mais par référence à un quartier ou une localité.

Le CES constate que les promoteurs publics ont recours au bail emphytéotique subventionné sur le terrain (prix identique), aussi bien pour les ventes dans le cadre de logements subventionnés, que dans le cas des logements mis en vente par enchère sur le marché privé. Le CES est d'avis que les baux emphytéotiques subventionnés ne peuvent pas s'appliquer sur les ventes sur le marché libre.

Il faudra, dès lors, définir ce qu'on entend par coût modéré.

#### **Position du groupe patronal:**

Le groupe patronal entend définir "*le logement à coût modéré*" par l'élaboration d'un cahier des charges standardisé déterminant les critères applicables à la construction d'un logement à coût modéré.

#### **Position du groupe salarial:**

Pour le groupe salarial, le logement à coût modéré devrait répondre à un cahier des charges standardisé déterminant les caractéristiques du logement devant répondre aux besoins respectifs des différents types de ménage; le prix du logement devrait se baser sur le coût de la construction majoré d'une marge bénéficiaire modérée à déterminer.

- Le CES se prononce en faveur d'un développement et d'une promotion de l'immobilier subventionné par différents prestataires.
- Eu égard au taux relativement faible de logements subventionnés locatifs, le CES propose de prévoir un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. Le taux de logements locatifs subventionnés rapportés au nombre total de résidences principales devrait atteindre la même proportion de la population que celle qui est exposée à un taux de risque de pauvreté.
- Le CES s'étonne du nombre relativement faible de demandes pour l'obtention d'un logement subventionné, alors qu'environ 16.000 ménages vivent en surpeuplement et qu'environ 18.000 ménages ont une surcharge des coûts du logement avec risque de pauvreté et/ou de surendettement, et qu'un nombre inconnu vivent dans des logements indécents. Un diagnostic s'impose.
- Vu que le financement classique des investissements par des fonds publics s'avère de plus en plus difficile, il faudrait prévoir la possibilité pour des investisseurs (fonds de pensions, fonds de compensation, des assurances et autres personnes privées) de financer et d'acquérir des logements à construire par des promoteurs du logement subventionné et de les mettre à la disposition de ces derniers à titre de logement

locatif subventionné dans le cadre d'une convention "logement-solidarité" donnant droit à une exonération fiscale partielle des loyers perçus.

## CHAPITRE 5: EFFICACITE ENERGETIQUE DES LOGEMENTS

- Le CES se demande si l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments d'habitation va se "rentabiliser" d'un point de vue économique, notamment par une réduction sensible des dépenses en énergie des ménages. Il estime que ces améliorations ont été introduites, surtout, en vue d'atteindre les objectifs "climat". Il propose de faire une étude approfondie sur la rentabilité économique des mesures en matière d'efficacité économique du logement.
- Les nouvelles exigences, plus strictes en matière de performance énergétique des bâtiments d'habitation, font substantiellement augmenter le prix pour la construction de nouveaux logements, à moins que la banalisation des nouveaux standards ne conduise à une réduction des coûts (planning, matériaux, savoir-faire, etc).
- Le coût de l'énergie a fortement évolué ces dernières années, ce qui augmente considérablement les frais accessoires des logements énergétiquement les moins performants, avec un risque réel d'appauvrissement énergétique ("Energiefalle") pour les occupants.

Pour réduire ce risque, le CES demande à ce que l'Etat préfinance partiellement les travaux en prenant directement en charge la partie des travaux correspondant aux subventions allouées (y compris les aides socio-économiques) aux ménages à revenu modeste.

- Pour ce qui est des locataires, étant donné que l'investissement supplémentaire du propriétaire autorise celui-ci à augmenter le loyer, et en présence de dépenses d'investissement considérables, il est peu probable que la réduction des dépenses énergétiques permettra de compenser cette augmentation de loyer.

Afin de garantir cependant la neutralité des loyers, charges comprises (*Warmmietenneutralität*) pour les locataires de logements énergétiquement rénovés par le propriétaire, le CES propose d'introduire une dérogation à la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation précisant que l'investissement net supplémentaire (déduction faite des aides publiques) ne pourra être imputé sur le loyer que pour un montant maximum équivalent à l'économie réalisée sur les dépenses énergétiques découlant de l'assainissement énergétique établi dans le cadre du certificat de performance énergétique.

- Il est toutefois regrettable que certaines mesures prévues par le projet de loi déposé en date du 29 septembre 2011 déterminant différentes mesures fiscales<sup>7</sup> afin d'accélérer l'assainissement énergétique au Luxembourg semblent être abandonnées. Il s'agit, notamment, de l'amortissement accéléré des immeubles

---

<sup>7</sup> Document parlementaire N°6336

donnés en location (10 % par an au cours des 8 premières années), ainsi que du taux de la TVA réduit de 15 % à 3 % pour la rénovation énergétique de logements datant de moins de 20 ans.

- Le CES se prononce, en outre, en faveur de l'introduction d'un abattement fiscal spécial pour stimuler l'investissement d'assainissement énergétique en faveur du propriétaire qui procède à la rénovation énergétique de sa maison d'habitation.
- Le CES préconise la mise en place au niveau communal d'un concept de cadastre solaire qui consiste à mettre en place, au niveau communal, une cartographie qui permet d'analyser rapidement les possibilités technico-économiques de production d'électricité à base de la photovoltaïque, ainsi que de production de chaleur à base de solaire thermique.
- Le paiement des subventions en capital y compris les aides socio-économiques nécessite souvent de longs délais d'attente; un traitement rapide des demandes constitue pourtant un critère déterminant pour le demandeur d'aide lui procurant une sécurité accrue dans la planification de ses travaux.