



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

**CES/LOGEMENT (2013)**

## **L'accès à un logement abordable**

**AVIS**

**Luxembourg, le 28 octobre 2013**

# SOMMAIRE

page:

## AVANT-PROPOS

<b>I</b>	<b>SYNTHESE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU CES</b>	<b>2</b>
<b>II</b>	<b>QUELQUES DONNEES CLES</b>	<b>11</b>
<b>III</b>	<b>PARFAIRE L'OUTIL STATISTIQUE</b>	<b>14</b>
	<b>CHAPITRE 1: L'ACCES AU LOGEMENT</b>	<b>16</b>
11	Privation d'un logement	16
111	Sans-domicile fixe	17
112	Hébergements pour réfugiés politiques, demandeurs d'asile et de travailleurs immigrés	17
113	Personnes délogées	18
12	Logement décent	19
121	Surpeuplement	19
13	Logement à prix abordable	20
	<b>CHAPITRE 2: LE FONCTIONNEMENT DU MARCHE DU LOGEMENT</b>	<b>23</b>
21	Facteurs influençant la demande de logements	23
211	Facteurs démographiques - la croissance continue de la population	23
212	Facteurs sociologiques –la composition des ménages	24
213	Facteurs de concentration	25
214	Facteurs financiers	26
215	Aides au logement	27
216	Quantification des besoins en logements	28

page:

22	Composantes de l'offre sur le marché du logement	29
221	Offre de logements - le marché résidentiel luxembourgeois	29
222	Offre de terrains	34
23	Confrontation de la demande et de l'offre de logements - Analyse des prix	40
231	Evolution du prix de vente des logements	42
232	Evolution des loyers des logements	43
24	Evolution des prix des terrains	44
<b>CHAPITRE 3: LES MECANISMES D'AJUSTEMENT DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE</b>		<b>46</b>
31	Interventions publiques	46
311	Interventions publiques pour soutenir la demande de logements	47
312	Interventions publiques pour soutenir l'offre de logements	48
313	"Paquet Logement"	54
32	Comment agir sur les prix du logement ?	56
321	Actions politiques pour agir sur les prix	56
322	Mesures concrètes pour combattre la rétention de terrains et réduire les prix du foncier	57
<b>CHAPITRE 4: LE LOGEMENT SUBVENTIONNE</b>		<b>67</b>
41	Application de la conception généraliste au Luxembourg	67
42	Aides dans le cadre du logement subventionné	68
421	Constructions de logements subventionnés destinés à la vente	69
422	Constructions de logements subventionnés destinés à la location	70
43	Promoteurs du logement subventionné	70
44	Situation actuelle sur le plan des logements locatifs subventionnés	74
45	Besoins en logements subventionnés	75
46	Financement de la construction de nouveaux logements subventionnés	77

page:

<b>CHAPITRE 5: EFFICACITE ENERGETIQUE DES LOGEMENTS ET ENERGIES RENOUVELABLES</b>	<b>78</b>
51 Dépenses en énergie des ménages	78
52 Performance énergétique des bâtiments d'habitation	79
521 Nouvelles maisons à performance énergétique élevée	80
522 Assainissement énergétique de maisons d'habitation existantes	81
53 Régime d'aides en matière des énergies renouvelables	82
 <b>Annexes:</b>	 <b>85</b>
Annexe 1 Statistiques additionnelles	
Annexe 2 Législation relative à la mise en œuvre de la politique du logement.	
Annexe 3 Logement social	

<b>Relevé des tableaux et graphiques</b>
--

page:

**Avis**

Tableau 1:	Hébergement des demandeurs de protection internationale en 2011	18
Tableau 2:	Ménages en situation de surpeuplement par statut d'occupation du logement selon le risque de pauvreté en 2010	20
Tableau 3:	Dépense annuelle moyenne du logement selon la classe de revenu en 2009	21
Tableau 4:	Surcharge des coûts du logement des ménages par statut d'occupation et par rapport au seuil du risque de pauvreté en 2010	22
Tableau 5:	Taux de croissance démographique par décennie	23
Tableau 6:	Evolution annuelle de la population et du solde migratoire	24
Tableau 7:	Evolution de la densité de la population par canton	25
Tableau 8:	Evolution du nombre de logements achevés de 2002 à 2010	29
Tableau 9:	Evolution du nombre de vente et de location de 2009-2012 (voir Tableau E, annexe 1)	31
Tableau 10:	PSL - Zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat	35
Tableau 11:	Les types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat en 2010 (en 2007) au Grand-Duché de Luxembourg	38
Tableau 12:	Nombre d'actes de ventes de places à bâtir (en zone constructible) de 2007-2012	40
Tableau 13:	Evolution des prix à la vente des maisons et appartement de 2007 – 2012	42
Tableau 14:	Loyers annoncés moyens des logements de 2005 à 2012	43
Tableau 15:	Evolution des prix enregistrés des terrains à bâtir (en zone constructible) de 2007- 2012	44
Tableau 16:	Présentation synthétique des aides financières publiques en faveur des promoteurs publics et privés prévues par la loi modifiée du 25 février 1979	69
Tableau 17:	Répartition du parc locatif subventionné selon le propriétaire	74
Tableau 18:	Synthèse du 9 <sup>e</sup> programme de construction d'ensembles de logements subventionnés (Situation au 31.12.2012)	75
Tableau 19:	Dépenses en énergie selon le statut d'occupation et le seuil de risque de pauvreté en 2011	78
Tableau 20:	Echéances pour l'amélioration de la performance énergétique des nouveaux bâtiments d'habitation	80
Graphique 1:	Evolution de la part des différentes catégories d'emprunts des ménages	26
Graphique 2:	Revenu mensuel disponible et niveau de vie 2003-2011	27
Graphique 3:	Evolution des logements résidentiels autorisés en y-1 et des logements achevés en y de 2000 à 2013	30
Graphique 4:	Répartition des zones d'affectation PAG dans les périmètres d'agglomération de l'ensemble des communes de Luxembourg	34
Graphique 5:	Evolution de l'indice des prix des immeubles résidentiels de 1974 – 2010 (y compris le prix du foncier)	41

page:

**Annexes:**

Tableau A:	Distribution des ménages par statut en 2010	86
Tableau B:	Distribution des ménages par statut d'occupation et par rapport au seuil du risque de pauvreté en 2010	86
Tableau C:	Distribution des ménages par statut d'occupation et par quintile de revenu en 2010	87
Tableau D:	Solde migratoire de 1980 à 2011	87
Tableau E:	Evolution du nombre de vente et de location de 2005-2012	88
Tableau F:	Statistique de densité résidentielle sur les terrains consommés et habités entre 2004 2010 par type de construction	90
Tableau G:	Evolution des prix à la vente des maisons et appartements de 2005 – 2012	90
Tableau H:	Simulations d'exemples-types de loyers pour un logement au Centre – Ville loué par le Fonds du logement	120
Graphique a:	Répartition des terrains disponibles théoriquement par zone d'affectation de PAG dans les périmètres d'agglomération de l'ensemble des communes en 2010	87
Graphique b:	Taux de variation annuel des prix de l'immobilier résidentiel de 1974 - 2010	88
Graphique c:	Variation annuelle des indices des prix à la construction et à la consommation de 1995 - 2011	89

## Avant-propos

- Le présent avis *"L'accès à un logement abordable"* est une saisine propre du CES. Elle fait suite à la décision de l'Assemblée plénière du 12 janvier 2012 qui a arrêté, dans le cadre d'une déclaration d'accord sur un programme d'activité pluriannuel pour la période 2012 – 2014, un ensemble de thèmes d'intérêt stratégique pour le pays *"pouvant donner lieu à un large consensus et sur lesquels les partenaires sociaux ont un intérêt largement commun de produire un avis"*.

Ainsi, les thèmes sont analysés dans une approche prospective en fonction des besoins économiques et sociétaux futurs. Dans cette optique, les travaux sont à aborder sur la base d'un modèle de développement/croissance soutenable du pays à moyen et long terme.

En ce qui concerne le présent avis, le programme de travail pluriannuel prévoit de développer les points suivants, *"l'analyse du marché de l'immobilier, l'évolution de la demande, de l'offre, des prix, le logement social, les aides étatiques, les interventions de l'Etat et des communes"*

Il est rappelé que dans le passé, le CES s'est à plusieurs reprises déjà penché sur le sujet, notamment dans son avis spécifique du 15 juillet 1999 sur les problèmes liés au logement, dans son avis annuel du 25 avril 2007 et dans son avis du 22 janvier 2013 relatif au PIBien-être.

Dans le cadre du présent avis, le CES a organisé plusieurs auditions publiques avec des experts du secteur du logement, à savoir :

Le 18 avril 2012:

- M. Daniel MILTGEN, Premier Conseiller de Gouvernement, Ministère du Logement, Président du Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat
- M. Jean-Paul SCHEUREN, Président de la Chambre Immobilière du Grand-duché du Luxembourg,
- MM. Emmanuel BAUMANN, Guy ENTRINGER, Société Nationale des Habitations à Bon Marché.

Le 24 mai 2012:

- M. Marco WAGENER, Conseiller de Direction, Chambre des salariés.
- MM. Robert URBÉ et Marco HOFFMANN, Coordinateurs, Confédération Caritas Luxembourg.
- Mme Martine VERMAST, Architecte – directeur, Ville de Luxembourg
- M. Tom EISCHEN, Commissaire du Gouvernement à l'énergie, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur.

## I SYNTHÈSE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU CES

Les pages renvoient aux analyses détaillées dans le corps du texte du présent avis.

### CHAPITRE 1: L'ACCÈS 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<sup>1</sup>. (p. 17)
- 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. (p. 22)
- 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<sup>2</sup>; 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. (p. 22)

### CHAPITRE 2: LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU LOGEMENT

- Entre 2010 et 2030, il faudrait construire, en moyenne annuelle, près de 6.500<sup>3</sup> 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)). (p.28)
- 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. (p. 30)
- 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. (p. 31)
- L'offre locative est largement inférieure à la demande et devrait substantiellement augmenter. (p. 32)

---

<sup>1</sup> 16.000 ménages sont en situation de surpeuplement et quelques 18.000 ont une surcharge des coûts du logement.

<sup>2</sup> Le CES entend par logement subventionné, un logement loué ou vendu par des promoteurs à des ménages bénéficiant des aides conformément à la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

<sup>3</sup> Working Papers STATEC - "Projections des ménages privés et besoins en logement 2010-2030", F. Peltier, septembre 2011



- Au Luxembourg, il n'existe pas, au niveau national, de statistiques sur le nombre de logements vacants. (p. 33)
- 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. (p. 36)

- 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. (p. 37)

---

<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. (p. 38)
- Le deuxième Plan national pour un développement durable (PNDD)<sup>5</sup> 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. (p. 39)
- 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. (p. 44)
- 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. (p. 45)

### 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. (p. 55)
- 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. (p. 46)
- 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. (p. 53)

<sup>5</sup> Ministère du Développement durable et des Infrastructures, "*PNDD Luxembourg – Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie*", 26 novembre 2010, voir p. 35

- 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. (p. 55)

## 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>6</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. (p. 56)

- 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. (p. 57)

### 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.

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

<sup>6</sup> Document parlementaire N° 6583

spéculation et d'annuler en conséquence, tout impact positif en vue d'une baisse respectivement d'une stabilisation des prix de vente du foncier. (p. 58)

#### **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 are 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. (p. 58)

#### **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. (p. 59)
- 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. (p. 59)
- 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. (p. 60)
- 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. (p. 61)
- 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. (p. 61)

#### **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. (p. 61)

### **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>7</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. (p. 62)

### **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 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. (p. 62)

#### **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.

<sup>7</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).

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)). (p. 63)

#### **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. (p. 63)

#### **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. (p. 65)

## 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. (p. 67)
- 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. (p. 75)
- 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). (p. 71)

- 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. (p. 71)
- 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. (p. 71)
- 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. (p. 72)

### **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. (p. 73)

- Le CES se prononce en faveur d'un développement et d'une promotion de l'immobilier subventionné par différents prestataires. (p. 73)
- 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. (p. 75)
- 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. (p. 76)
- 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. (p. 77)

## 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. (p. 79)
- 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). (p. 81)
- 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. (p. 81)
- 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. (p. 82).

- 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>8</sup> afin d'accélérer l'assainissement énergétique au Luxembourg semblent être abandonnées. Il s'agit, notamment, de l'amortissement accéléré des immeubles 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. (p. 82)
- 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. (p. 82)
- 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. (p. 83)
- 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. (p. 83)

---

<sup>8</sup> Document parlementaire N°6336

## II QUELQUES DONNEES CLES

Avant d'entrer dans la description de la situation du logement au Luxembourg, le CES expose brièvement les premiers résultats du Recensement de la Population effectué par le STATEC au cours de l'année 2011.

Ensuite, il présente, de façon synthétique, quelques données clés afin de broser un tableau général sur la situation du marché du logement au Luxembourg. Ces données se basent, en grande partie, sur les données statistiques d'EU-SILC de 2010<sup>9</sup> (les statistiques de 2011 n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent avis) et peuvent être consultées plus en détails dans les différents chapitres du présent avis.

### ***Recensement de la Population 2011<sup>10</sup>:***

- Le Luxembourg compte, au 31 décembre 2012, 537.000 personnes, soit une croissance de 2,3% par rapport à 2011 et de 19,8% par rapport à 2002.
- Au 1<sup>er</sup> février 2011, 208 565 ménages privés ont été recensés au Luxembourg.
- Le Luxembourg compte 130.091 immeubles d'habitation (y compris maisons de retraite, foyers, hôtel, etc.). De ces immeubles:
  - 108.682 (83,5%) sont des maisons unifamiliales;
  - 10.927 sont exclusivement utilisés à des fins d'habitation;
  - 5.340 comprennent aussi bien des logements, des bureaux ou des commerces.
- 63,6% de la population vivent dans des maisons unifamiliales et 32,7% dans des immeubles collectifs.
- 69% des ménages sont propriétaires, 28,3% des ménages sont locataires et 2,7% des ménages logent gratuitement.
- 48% des ménages qui habitent à Luxembourg-Ville sont propriétaires de leur logement; il s'agit du taux de propriétaires-occupants le plus faible de toutes les communes du Luxembourg.
- Un ménage dispose en moyenne de 130 m<sup>2</sup> de surface de logement:
  - les ménages propriétaires disposent en moyenne de 148 m<sup>2</sup> (70 m<sup>2</sup> par tête)
  - les ménages locataires de 53 m<sup>2</sup> (47 m<sup>2</sup> par tête).

Il n'existe aucune statistique, ni sur le nombre sur le stock de logements, ni sur le nombre de logements inoccupés.

---

<sup>9</sup> Les statistiques de 2011 et de 2012 n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent avis

<sup>10</sup> <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/rp2011/index.html>

***Conditions de logement en 2010 (base de données EU-SILC):***

- 5.794 ménages propriétaires (9%) et 11.892 ménages locataires (20%) ont une surcharge de coûts du logement voir point 13 ci-après).
- 1.373 ménages propriétaires (2%) et 13.510 ménages locataires (23%) sont en situation de surpeuplement. (voir, point 121 ci-après).
- Selon l'Observatoire de l'Habitat, 7.700 personnes ayant une activité professionnelle au Luxembourg ont quitté le Luxembourg pour s'installer dans des régions frontalières.

***Situation au niveau des logements subventionnés:***

- Selon le 9<sup>e</sup> programme de construction d'ensembles de logements subventionnés, il est prévu de construire, sur une période de 2010 à 2015, 5.922 logements destinés à la vente et 3.885 logements destinés à la location.
- Le parc locatif subventionné compte en 2011, 3.282 logements.
- Jusqu'à ce jour (31 décembre 2012), le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat a vendu 1.349 logements dont 103 appartements et 29 maisons au prix du marché dans le cadre de la mixité sociale.

***Situation au niveau des besoins en logements en 2010:***

- Selon les projections du STATEC, il faudrait construire entre 2010 et 2030, 129.000 logements nouveaux, soit en moyenne annuelle près de 6.500 pour couvrir les besoins résultant de la croissance de la population (4.000), du renouvellement et du remplacement du parc résidentiel (2.300) et du maintien d'un taux frictionnel (200).
- Au niveau de l'offre un peu plus de 2.800 logements ont été achevés en 2010, soit 2.787 logements achevés en moyenne annuelle de 2002-2010.

***Situation au niveau des terrains en 2010:***

Selon l'Observatoire de l'Habitat:

- 28.400 ha (11%) de la superficie totale du pays (toutes zones confondues) se trouvent à l'intérieur des périmètres d'agglomération des communes dont 12.488 ha sont réservés à l'habitat.
- De cette zone réservée à l'habitat, 9.787 ha (80%) sont utilisés, donc déjà aménagés et construits.
- Il reste 2.701 ha (20%) théoriquement constructibles dans les zones d'habitat et libre de construction.

- Parmi ces terrains théoriquement disponibles:
  - 758 ha (28%) sont rapidement mobilisables (dans les deux ans, tels que les "Baulücken", les PAP approuvés);
  - 2.047 ha (75,7%) appartiennent à des propriétaires physiques.
- Sur les terrains consommés entre 2004 et 2010, 41% des nouveaux bâtiments construits à des fins de logement étaient des maisons unifamiliales qui ont absorbé 75% de la surface totale consommée.
- La densité résidentielle sur les terrains consommés entre 2004 et 2010 était de 32,2 logements habités par hectare.
- Sur les terrains reconstruits entre 2004 et 2010, 87 % des nouveaux bâtiments construits à des fins de logement étaient des appartements qui ont absorbé 60% de la superficie totale des terrains reconstruits et habités.
- La densité résidentielle sur les terrains reconstruits entre 2004 et 2010 était de 55,4 logements habités par hectare.

Selon l'avant-projet "*plan sectoriel logement*" (PSL):

- 520 ha ont été déterminés comme étant des zones de projets d'envergure destinées à l'habitat.
- De ces terrains destinés à l'habitat, 317 ha ne font pas partie du périmètre d'agglomération.

### III PARFAIRE L'OUTIL STATISTIQUE

Bien que le CES ait pu recourir à de nombreuses données statistiques, il se doit de pointer du doigt les nombreuses difficultés et lacunes rencontrées au niveau de la disponibilité, du degré de précision et de l'actualité des données statistiques.

En effet, lorsque des statistiques concernant le logement sont disponibles, la plupart d'entre elles sont des estimations, notamment pour ce qui est des loyers. Cela a rendu la tâche du CES pour faire une description précise et détaillée du marché du logement, particulièrement difficile.

Le CES est d'avis que ces lacunes peuvent être comblées, en partie, en exploitant la complémentarité des sources administratives. En particulier, l'Administration des Contributions Directes devrait intervenir davantage dans l'exploitation et l'échange des données, notamment, pour fournir des renseignements, sur le nombre de logements en location, sur le montant des loyers et des montants investis ou sur la dette immobilière.

Le programme gouvernemental de 2009 prévoit que des indications et des descriptions des biens immobiliers à fournir dans les actes notariés devraient être précisées et standardisées. Afin d'améliorer la transparence, la qualité et la précision des statistiques du logement, cette mesure devrait être mise en œuvre dans les meilleurs délais par le nouveau Gouvernement.

Il serait également indiqué que les données sur les logements recueillies dans le cadre de l'établissement du certificat de performance énergétique (passeport énergétique) soient centralisées et exploitées du point de vue statistique.

Pour avoir des informations plus complètes sur la situation du marché du secteur résidentiel et foncier, il faudrait une interconnexion entre divers registres (fichiers administratifs, registre de population, répertoire d'immeubles ou de logements, état civil, etc.) dans la limite du respect de la protection des données personnelles.

Des projets, tels que le *"Registre des Logements"* du STATEC qui permettra de recenser le stock en logements et de suivre son évolution, ainsi que le *"système de gestion automatisé de la documentation de la propriété immobilière"*<sup>11</sup> représentent des projets qui vont dans la bonne direction. Ils sont le résultat d'une collaboration fructueuse entre plusieurs acteurs (Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Administration du Cadastre et de la Topographie et le Notariat).

\* \* \*

---

<sup>11</sup> Présenté par le Ministre Luc Frieden, le 26 juin 2012, [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2012/06-juin/26-frieden/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/06-juin/26-frieden/index.html)

## CHAPITRE 1: L'ACCES AU LOGEMENT

La Constitution luxembourgeoise ne retient pas explicitement le droit au logement. Elle renvoie au législateur pour régler la pauvreté en général. Un droit d'accès au logement est consacré dans divers traités et conventions auxquels l'Etat luxembourgeois a souscrit.

Par sa politique et ses programmes de logement, le Gouvernement se réfère au concept de *"l'accès au logement"* de la Déclaration de Vancouver, adoptée en 1976 par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, par laquelle les parties prenantes ont déclaré que *"disposer d'un logement et de services suffisants est un droit fondamental et les gouvernements ont donc le devoir de faire en sorte que tous leurs ressortissants puissent exercer ce droit en commençant par aider directement les couches les plus défavorisées de la population en instituant des programmes qui encouragent l'initiative personnelle et l'action collective."*

Au plan européen, en vertu du principe de subsidiarité, l'Union européenne n'a aucune compétence pour légiférer en matière de logement. Toutefois, étant donné que les politiques de logement s'intègrent de plus en plus dans d'autres stratégies européennes, elles tombent dans le champ d'application de certaines dispositions du traité, entre autres, celles concernant les valeurs communes de l'Union.

La responsabilité de l'Etat est partagée avec les communes. Ainsi, l'Etat et 98 communes<sup>12</sup> se sont engagés dans le cadre de conventions prévues par la loi dite *"Pacte Logement"*, loi du 22 octobre 2008, d'unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements et pour réduire le coût du foncier et de l'habitat par la mise en œuvre de différentes mesures d'ordre financier et réglementaires.

Le CES souhaite préciser que garantir l'accès à un logement n'oblige pas l'autorité publique de fournir un logement à toute personne qui en fait une demande, mais elle doit, pour le moins, apporter une aide aux personnes qui, pour des raisons financières ou pour toute raison indépendante de leur volonté, ne trouvent pas de logement approprié.

L'Etat y répond par le biais de promoteurs de logement à coût modéré moyennant des aides financières publiques, ainsi que par des aides individuelles allouées principalement aux acquéreurs d'un logement bien au-delà du respect du simple droit d'accès et, dans une moindre mesure, aux locataires.

Comme la législation luxembourgeoise ne prévoit pas de droit absolu au logement, il n'est donc pas invocable devant les tribunaux nationaux, contrairement à d'autres pays, comme par exemple en France, où toute personne, qui a effectué une demande de logement et qui n'a pas reçu de proposition adaptée à sa demande, peut saisir une commission de médiation. Dans certains cas, elle peut exercer un recours devant le tribunal administratif

---

<sup>12</sup> Situation au 1<sup>er</sup> octobre 2013

au titre de *"droit au logement opposable"* qui peut ordonner au ministère chargé du logement de loger le concerné à condition qu'il ait été désigné par la commission de médiation comme prioritaire et devant être logé en urgence. Le recours ne donne droit à aucune indemnité pour le réclamant. La décision du tribunal peut être assortie d'une astreinte financière pour l'Etat, qui toutefois n'est pas versée au plaignant, mais au fonds public d'aménagement urbain destiné à financer le logement social.

Le CES estime qu'un droit opposable suivant le modèle français vaut tout au plus comme remède temporaire à un problème d'urgence et ponctuel, mais ne constitue pas une solution pour le Luxembourg.

Même si l'effectivité du droit d'accès au logement dépend, pour l'essentiel, de la disponibilité d'une offre adéquate et abordable, sa réalisation est aussi liée à la réalisation d'autres droits fondamentaux, tels que le droit à la dignité humaine, à la protection de la vie privée, du domicile et de la famille, le droit à l'eau, à la santé et au traitement humain.

La politique de logement ne peut se limiter au seul objectif d'aider les personnes vulnérables à trouver un logement, mais elle doit veiller à adapter le logement à la situation de la famille, à 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.

## 11 Privation d'un logement

Selon Eurostat, le taux de privation grave de logement<sup>13</sup> correspond *"au pourcentage de la population vivant dans un logement considéré comme surpeuplé et répondant simultanément à l'un des critères de privation de logement."*

*La privation de logement est une mesure du manque de commodités et est calculée par référence aux ménages qui occupent un logement dont le toit fuit, sans baignoire ou douche ni toilette intérieure ou qui possèdent un logement considéré comme trop sombre".*

En 2010, Eurostat a constaté qu'au Luxembourg, 2,4% des ménages résidents (soit 4.680 ménages) étaient dans une situation de privation grave liée au logement. Ce taux est plus élevé parmi les 66.000 ménages louant au prix du marché, soit 6,7% ou quelques 3.958 ménages.

<sup>13</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Severe\\_housing\\_deprivation\\_rate/fr](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Severe_housing_deprivation_rate/fr)

### 111 Sans-domicile fixe<sup>14</sup>

En considérant uniquement les personnes ayant dormi dans la rue ou dans un foyer de nuit, c.à.d. celles qui selon la typologie ETHOS<sup>15</sup> sont qualifiées de "Sans-abris", elles étaient au nombre de 200 à 250 au cours de l'année 2011.

Les acteurs sur les terrains constatent toutefois un accroissement de la proportion d'immigrants européens sans domicile fixe et, plus particulièrement, des personnes venant de Serbie, de Roumanie, ainsi que des Marocains venant d'Espagne. En 2011, ils étaient au nombre de 80 et ce nombre ne cesse de croître de l'ordre de 10 à 15% par an.

### 112 Hébergements pour réfugiés politiques, demandeurs d'asile et de travailleurs immigrés

Le Luxembourg a connu, en 2011, un afflux de 2.164 personnes, soit 897 ménages demandeurs de protection internationale (DPI). Par rapport à 2010, leur nombre a quasiment triplé. Parmi ces nouveaux arrivants, 2.056 ont bénéficié de logements mis à disposition par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI). Ce dernier disposait, en 2011, de 52 différents sites d'hébergements.

Tableau 1: Hébergement des demandeurs de protection internationale en 2011

Type d'hébergement	Nombre de sites	Nombre de personnes hébergées en moyenne
Centres d'accueil pour familles	20	1.480
Centres d'accueil surveillés pour célibataires	4	120
Centres d'accueil gérés par la Caritas et la Croix-Rouge	6	350
Pensions complètes (chambres d'hôtels et auberges pris en location par l'OLAI)	18	350
Famille ou des connaissances privées		108
Foyers pour travailleurs immigrés	4	140
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>2.548</b>

Source: Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2011

En plus, en 2011, l'OLAI a attribué 34 maisons et 54 appartements à des ménages de réfugiés reconnus et à des familles d'immigrés moyennant un loyer adapté à leur revenu. Au 31 décembre 2011, 280 personnes étaient logées dans ces structures.

### 113 Personnes délogées

Le CES ne dispose pas de données des personnes qui ont été forcées à quitter leur logement.

<sup>14</sup> Voir également "Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement", présentée le 14 mars 2013 par Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration.

<sup>15</sup> <http://www.feantsa.org>



## 12 Logement décent

Pour le CES, un logement est décent s'il ne présente pas de risques manifestes pour la santé ou la sécurité physique ou psychique des occupants et s'il dispose des équipements habituels permettant d'y habiter convenablement.

Il revient à l'autorité publique de fixer des normes minimales à garantir en permanence, telles que suffisamment d'intimité, d'espace, de sécurité, d'éclairage, d'aération, d'infrastructures de base, une localisation adéquate, ainsi que la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent, les maladies.

Les critères de location de salubrité ou d'hygiène sont définis par le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979, et sont susceptibles d'être adaptés dans le cadre du projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables.

### 121 Surpeuplement

Un ménage en situation de surpeuplement vit dans un logement "*indécent*" si la dimension du logement dans lequel il vit est inadéquate à la taille du ménage.

Pour établir le taux de surpeuplement, la démarche suivie dans le cadre des statistiques officielles européennes<sup>16</sup> consiste à déterminer le nombre de pièces dont chaque ménage devrait disposer, en fonction de sa composition (nombre et âge de ses membres ainsi que les relations entre ceux-ci).

---

<sup>16</sup> Pour ne pas être en situation de surpeuplement, les critères suivants ont été retenus dans la définition d'Eurostat: (i) une pièce pour chaque couple; (ii) une pièce pour chaque individu âgé d'au moins 18 ans ; (iii) une pièce pour deux individus de même sexe âgés de 12 à 17 ans ; (iv) une pièce pour chaque individu âgés entre 12 et 17 ans s'ils sont de sexe différent ; (v) une pièce pour deux enfants de moins de 12 ans, indépendamment de leur sexe ; (vi) enfin, en plus des précédents critères qui sont relatifs aux chambres à coucher, on considère qu'il est nécessaire que chaque ménage dispose d'une pièce de vie.

Tableau 2: Ménages en situation de surpeuplement par statut d'occupation du logement selon le risque de pauvreté en 2010

		<60% du revenu médian eq <sup>1</sup>	>60% du revenu médian eq <sup>2</sup>	Total
<b>Propriétaire</b>				
Hypothèque ou prêt en cours	en nbre absolu	316	1.057	<b>1.373</b>
	en % *	6,3	1,8	<b>2,2</b>
ni hypothèque, ni prêt en cours	en nbre absolu	5	205	<b>210</b>
	en % *	0,2	0,3	<b>0,3</b>
<b>Locataire</b>				
loyer au prix du marché	en nbre absolu	7.083	6.427	<b>13.510</b>
	en % *	42,3	15,1	<b>22,8</b>
loyer à prix réduit ou gratuit	en nbre absolu	431	557	<b>988</b>
	en % *	20,5	6,8	<b>9,6</b>

Source: EU-SILC, STATEC

\*par rapport au total des ménages de cette sous-catégorie et en situation de surpeuplement

<sup>1</sup> La moyenne des revenus inférieurs au seuil de risque de pauvreté est de 1.200 EUR en 2010

<sup>2</sup> La moyenne des revenus supérieurs au seuil de risque de pauvreté est de 3.437 EUR en 2010

C'est parmi les ménages louant au prix du marché que la situation de surpeuplement est la plus répandue, à savoir 13.510 ménages, soit 22,8% du total des ménages locataires au prix du marché. Parmi ces locataires, près de 42%, soit 7.083 ménages ont un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté. Reporté à la totalité des ménages vivant sous le seuil de risque de pauvreté en 2010, ce taux s'élève à 27% des ménages en situation de surpeuplement.

### 13 Logement à prix abordable

Pour tous ceux dont les revenus, en dépit d'éventuelles aides publiques, n'atteignent pas un certain niveau, leur droit d'accès devrait se concrétiser par l'offre d'un logement décent à un prix/loyer abordable, eu égard au revenu disponible du concerné et aux autres besoins élémentaires à satisfaire par ce dernier.

L'analyse du coût du logement, établie par le STATEC dans l'enquête sur le budget des ménages (EBM), montre qu'en 2009, pour les ménages ayant un revenu mensuel disponible (après transferts et impôts) inférieur au salaire social minimum, 46% de leurs dépenses totales annuelles sont affectées au logement.

Tableau 3: Dépense annuelle moyenne du logement selon la classe de revenu en 2009

revenu mensuel disponible	<1.850 €	1.850 - 2.499 €	2.500 – 3.099 €	3.100 – 3.699 €	3.700 – 4.999 €	5.000 € - 6.199 €	>6.200 €
Dépense annuelle de consommation au total	28.896	36.891	42.305	47.842	58.873	68.206	85.394
<b>Logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles</b>	<b>13.331</b>	<b>16.459</b>	<b>16.841</b>	<b>17.752</b>	<b>20.137</b>	<b>21.128</b>	<b>24.707</b>
	46,1%	44,6%	39,8%	37,1%	34,2%	31,0%	28,9%

Source: enquête sur le budget des ménages (EBM) 2011, STATEC

Selon Eurostat<sup>17</sup>, il y a surcharge du coût de logement si les coûts totaux de logement (après déduction des allocations de logement) d'un ménage représentent plus de 40% du revenu disponible. Par conséquent, selon le tableau ci-avant, ce n'est qu'à partir d'un revenu supérieur à environ 3.000 EUR par mois que le logement devient abordable.

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."*

Afin de tenir compte du remboursement de prêts, le tableau 4 ci-après montre également comment évolue la situation des ménages propriétaires avec une hypothèque ou un prêt en cours si l'on impute aux coûts de logement un loyer fictif.

Le CES estime qu'une telle approche reflète mieux la situation financière des ménages concernés. On constate ainsi que pour cette catégorie de propriétaires, le nombre de ménages en situation de surcharge de coûts passe de 872 à 5.794 au total, soit de 1% à 9%. Cette augmentation est plus marquée pour les ménages propriétaires avec un revenu médian équivalant par adulte en-dessous du seuil de risque de pauvreté qui passe d'un taux de 14% à un taux de 37%.

<sup>17</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Housing\\_cost\\_overburden\\_rate/fr](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Housing_cost_overburden_rate/fr)

Tableau 4: Surcharge du coût du logement des ménages par statut d'occupation et par rapport au seuil du risque de pauvreté en 2010

		<60% du revenu médian eq	>60% du revenu médian eq	Total
<b>Propriétaire</b>				
Hypothèque ou prêt en cours	en nbre absolu	695	177	<b>872</b>
	en % *	14%	0,3%	<b>1%</b>
	avec loyer imputé en nbre absolu	1.850	3.944	<b>5.794</b>
	avec loyer imputé en %	37%	7%	<b>9%</b>
ni hypot., ni prêt en cours	en nbre absolu	136	0,0	<b>136</b>
	en % *	4%	0,0	<b>0 %</b>
<b>Locataire</b>				
loyer au prix du marché	en nbre absolu	8.311	3.581	<b>11.892</b>
	en % *	50%	8,4%	<b>20%</b>
loyer à prix réduit ou gratuit	en nbre absolu	193	131	<b>324</b>
	en % *	9%	1,6%	<b>3%</b>

Source : STATEC, EU-SILC

\* par rapport au total des ménages dans la sous-population considérée en situation de surcharge: par exemple, les ménages propriétaires et ayant un revenu se situant sous le seuil de pauvreté sont à 14 % dans une situation de surcharge de coûts du logement.

En résumé, il faut constater qu'en 2010, pour 18.146 ménages les coûts du logement représentent une surcharge avec risque de surendettement.

Le CES est d'avis que l'analyse des différentes situations de surcharge de coûts 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<sup>18</sup>.

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<sup>19</sup>; 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.

<sup>18</sup> Ce taux est égal au rapport entre la dépense en logement d'un ménage et son revenu. Le taux d'effort est dit "net" si l'aide au logement perçue par le ménage est décomptée de la dépense de logement et "brut" dans le cas contraire. Cet indicateur permet de mesurer le poids de la dépense liée à l'occupation du logement sur le budget des ménages, ainsi que le pouvoir "solvabilisateur" des aides.

<sup>19</sup> Le CES entend par logement subventionné, un logement loué ou vendu par des promoteurs à des ménages bénéficiant des aides conformément à la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

## CHAPITRE 2: LE FONCTIONNEMENT DU MARCHE DU LOGEMENT

Le logement représente le premier poste de dépenses des ménages et de leur patrimoine. Il joue un rôle essentiel dans la cohésion sociale, et aussi dans l'économie et pour l'emploi.

### 21 Facteurs influençant la demande de logements

#### 211 Facteurs démographiques - la croissance continue de la population

Du côté de la demande de logements, la variable *"évolution de la population"* et plus précisément, la *"croissance démographique"* apparaît comme un facteur-clé.

Cela fait plusieurs décennies que le Luxembourg connaît un accroissement démographique remarquable (voir tableau 5), soutenu par une forte progression de l'immigration: sur la période 2001-2011, la population totale s'est accrue de près 72.300 unités (16,6%) dont 59.000 unités résultent du solde migratoire, c'est-à-dire la différence des arrivés et des départs des migrants, soit 5.360 unités en plus en moyenne par année. (Voir annexe 1 tableau D)

Tableau 5: Taux de croissance démographique par décennie

	1981 – 1991	1991 - 2001	2001 - 2011
<b>Population totale</b>	<b>5,4 %</b>	<b>14,3 %</b>	<b>16,6%</b>
Luxembourgeois	1,0%	2,1%	5,3%
Etrangers	18%	43,6%	35,9%

Source : STATEC; Tableau: CES

Selon le STATEC<sup>20</sup>, sur une période allant de 1960 à 2011, le Luxembourg a connu un total de 545.000 arrivées et 370.000 départs. Le solde migratoire dépasse en moyenne, sur le long terme, largement celui de l'Union européenne dans son ensemble.

En termes de variation, il se dégage du tableau 6 ci-après que la population totale s'est accrue annuellement en moyenne, entre 2001 et 2011, de 6.623 unités, soit de 1,4%. En supposant qu'un ménage est composé d'environ 2,5 personnes<sup>21</sup>, l'accroissement annuel moyen est de quelques 2.650 ménages. Ce résultat constitue, à certains égards, une première indication quant aux besoins en logements nouveaux pendant la période 2001-2011.

<sup>20</sup> STATEC, "50 ans de migrations", septembre 2012

<sup>21</sup> Hypothèse du rapport d'activité 2012 du Ministère du Logement. Une telle méthode de calcul ne prend pas en compte la dynamique résultant des modifications se produisant au niveau de la composition des ménages.

Tableau 6: Evolution annuelle de la population et du solde migratoire

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Pop. totale (x 1000)</b>	439,5	444,1	448,3	455	461,2	469,1	476,2	483,8	493,5	502,1	512,4
taux de variation annuel		1,0%	0,9%	1,5%	1,4%	1,7%	1,5%	1,6%	2,0%	1,7%	2,0%
<b>Solde migratoire</b>	3.311	2.649	5.412	4.392	6.110	5.351	6.001	7.700	6.583	7.660	11.004
<b>Taux de solde migratoire (en pour mille)</b>	7,5‰ <sub>0</sub>	6,9‰ <sub>0</sub>	12,1‰ <sub>0</sub>	9,7‰ <sub>0</sub>	13,2‰ <sub>0</sub>	11,4‰ <sub>0</sub>	12,6‰ <sub>0</sub>	15,9‰ <sub>0</sub>	13,3‰ <sub>0</sub>	15,3‰ <sub>0</sub>	21,5‰ <sub>0</sub>

Source : STATEC; Tableau: CES

Dans ce même contexte, il convient de préciser que les frontaliers exercent également une pression à la hausse sur la demande de logements. Ils représentent pour une partie non chiffrable des résidents "*potentiels*" qui pourraient s'installer au Luxembourg pour se rapprocher de leur lieu de travail.

Le phénomène récent, à savoir que de plus en plus de résidents (+/- 7.700 jusqu'en 2010<sup>22</sup>), qui occupent un emploi au Luxembourg et vont se loger dans les régions frontalières de nos pays voisins, est certes encore marginal, mais il est un indice supplémentaire du problème de logement au Luxembourg.

Toutefois, il s'agit d'un fait que l'immigration et en conséquence, la croissance démographique sont des phénomènes très dynamiques au Luxembourg et constituent un des facteurs exerçant une pression importante sur les prix du logement.

## 212 Facteurs sociologiques –la composition des ménages

Au niveau des facteurs sociologiques, il y a lieu de constater que de plus en plus de personnes vivent seules. En effet, en 1971, les personnes vivant seules constituaient 15,7% des ménages privés ; en 1990, ce taux s'élève à 25,5% et en 2010, il atteint 32% des ménages privés.

Le STATEC<sup>23</sup> prévoit que la part des ménages composés d'une personne augmenterait à 36% en 2020 et à 38% en 2030 dépassant ainsi la part de ménages composés de deux personnes (30% en 2030).

Cet accroissement s'expliquerait, d'une part, par des phénomènes, tels qu'une mise en couple plus tardive des jeunes, des unions plus fragiles ou une remise en couple moins fréquente, et d'autre part, par le vieillissement de la population. Les personnes âgées, qui n'ont plus d'enfants à charge, constituent des ménages plus petits que la moyenne.

<sup>22</sup> Observatoire de l'Habitat, "*Des actifs résidents devenus frontaliers*", Note 14, mars 2010

<sup>23</sup> Working Papers STATEC - "Projections des ménages privés et besoins en logement 2010-2030", F. Peltier, septembre 2011

## 213 Facteurs de concentration

Le tableau 7 ci-après montre que les cantons de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette connaissent la densité résidentielle la plus importante, et que la densité varie très fortement entre cantons.

Tableau 7: Evolution de la densité de la population par canton

<b>Année</b> (Habitants par km <sup>2</sup> )	<b>2001</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Tx de variation de 2001-2011</b>
<b>Grand-Duché de Luxembourg</b>	169,95	181,37	194,12	198,10	16,57%
<b>Canton</b>					
Capellen	186,40	195,69	203,95	206,68	10,88%
Esch	554,74	588,21	620,53	628,08	13,22%
Luxembourg	524,28	563,07	616,53	<b>635,71</b>	21,26%
Mersch	104,11	109,75	117,07	121,82	17,01%
Clervaux	38,69	42,25	45,63	46,44	20,01%
Diekirch	119,12	125,05	131,16	132,55	11,27%
Redange	51,09	54,99	59,83	60,36	18,15%
Vianden	46,42	52,15	55,55	56,39	21,48%
Wiltz	44,24	47,70	51,49	52,29	18,18%
Echternach	76,18	81,58	86,46	89,85	17,94%
Grevenmacher	102,43	109,92	118,13	121,11	18,24%
Remich	126,41	138,99	150,40	150,65	19,18%

Source: Statec

La concentration, c'est-à-dire le processus d'urbanisation du Luxembourg, renforce la pression foncière et donc la pression sur les prix. En effet, selon l'Observatoire de l'Habitat<sup>24</sup>, la diffusion des prix de vente est fortement conditionnée par l'attractivité de la capitale et la concentration de la population. Les différences de prix annoncés moyens à la vente entre la capitale et les différentes communes s'expliqueraient à plus de 60% par l'accessibilité des différentes communes par rapport à la capitale.

Le CES note que la densification de l'habitat est un sujet assez controversé car, même si elle est largement préconisée par les acteurs de l'aménagement du territoire et les professionnels de l'urbanisme, pour les raisons indiquées ci-après, la volonté de densification des villes se heurte parfois à un problème d'acceptation sociale, notamment dans le chef de ceux pour qui la maison individuelle reste la forme d'habitat préférée.

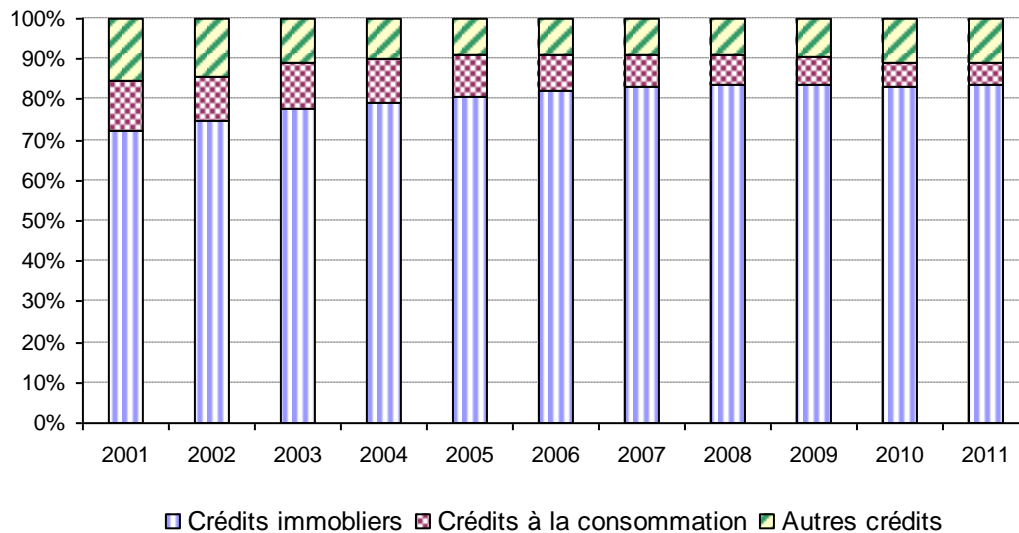
Il faut toutefois souligner que l'avantage de la densification est qu'elle entraîne une réduction de l'incidence du foncier dans le prix du logement du fait que le foncier est réparti entre plusieurs propriétaires devant contribuer ainsi à une baisse des prix des logements. Elle permet aussi la constitution de masses critiques au niveau des services aux personnes et le rapprochement entre le lieu de travail et le logement et donc, un trafic moindre.

<sup>24</sup> Observatoire de l'Habitat, "Hors-Série: offres et prix annoncés à la vente des logements", septembre 2012

## 214 Facteurs financiers

Les conditions de financement du logement jouent un rôle majeur dans l'évolution de la demande des ménages.

Graphique 1: Evolution de la part des différentes catégories d'emprunts des ménages



Source: BCL, Calculs: CES

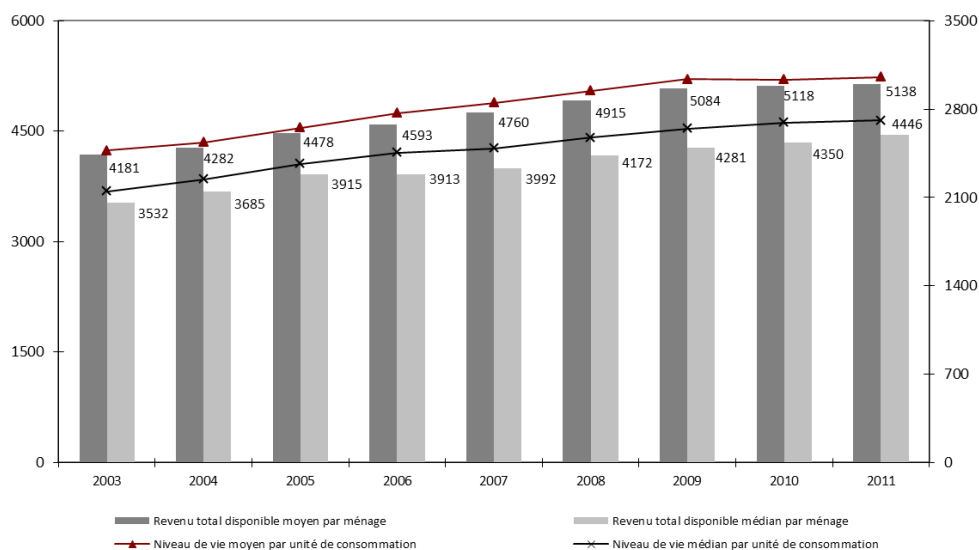
En observant la période entre 2001 et 2011, on constate que l'endettement immobilier des ménages s'est accru au Luxembourg de 72% du total des engagements financiers à 84%.

Cet accroissement, constaté au cours de la dernière décennie, s'explique, notamment, par la baisse des exigences en matière d'apport de fonds propres, la baisse des taux d'intérêt nominal et réel, l'allongement de la durée de l'emprunt, un environnement macroéconomique relativement stable, la hausse du revenu des ménages (+39,9% du revenu médian disponible par ménage entre 2001 et 2011<sup>25</sup>, voir le graphique ci-après 2), le bas niveau de l'inflation, comparé aux décennies précédentes (+23,3% taux cumulé de 2001-2011), etc. Ces facteurs impliquent une hausse de la capacité d'emprunt des ménages qui alimente la demande de logements.

<sup>25</sup> Le CES tient à relever que pendant cette période les prix de l'immobilier ont augmenté de 81% (voir su. 2.3 Analyse des prix)



Graphique 2: Revenu mensuel disponible et niveau de vie 2003-2011, en Euros



Source: STATEC

Les taux d'intérêt réels sont actuellement à un niveau historiquement faible et, couplés à un allongement de la durée des prêts hypothécaires, ils contribuent à augmenter une demande déjà très soutenue. Celle-ci se heurte à une offre de logement limitée ce qui fait augmenter le prix de l'immobilier résidentiel.

## 215 Aides au logement

D'une manière générale, les aides individuelles au logement visent à alléger la charge financière des ménages qui désirent acquérir ou louer un logement en rendant l'accès ou la location à un logement plus abordable.

Au Luxembourg, ces aides ([voir chapitre 3 et Annexe 2](#)) se focalisent surtout sur l'accès à la propriété : prime de construction et d'acquisition, bonification d'intérêt, subvention d'intérêt, garantie de l'Etat, prime d'épargne, complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil.

Au-delà, diverses incitations et mesures en matière de fiscalité immobilière (taux super-réduit de la TVA, "*Bëllegen Akt*", épargne-logement, déductibilité fiscale des intérêts débiteurs, etc.) viennent s'ajouter en vue de soutenir l'accès à la propriété.

Ces aides et incitations fiscales exercent une certaine pression sur la demande de logements du fait qu'elles s'ajoutent au revenu des ménages et devraient les rendre plus solvables (dans la mesure où ces aides ne les amènent pas à construire plus grand et plus cher). Donc d'une part, ces aides stimulent l'accession à la propriété, mais d'autre part, elles risquent de faire augmenter les prix des logements.

## 216 Quantification des besoins en logements

Les évolutions démographiques et sociologiques décrites ci-avant tendent à faire augmenter le nombre de ménages et en conséquence, les besoins en logements supplémentaires.

Le CES se base, dans le présent avis, sur les projections 2010-2030 établies par le STATEC<sup>26</sup>, qui se fondent sur trois déterminants pour calculer les besoins en logements.

Le premier suppose que l'évolution du nombre total des logements principaux suit de près celle des ménages privés (y compris: l'accroissement de la population et les changements dans la composition des ménages), donc près de 4.000 logements nouveaux par an.

Le second concerne les besoins de remplacement, suite au renouvellement du parc immobilier résidentiel (pertes, destructions, transformations) et s'élèverait à +/- 2.280 logements<sup>27</sup> en plus par an.

Le troisième déterminant concerne la réserve de mobilité, c.-à-d. le taux de vacance jugé souhaitable pour maintenir une certaine fluidité sur le marché du logement (3% de l'accroissement annuel des ménages), soit quelques 120 logements en plus par an.

Il en découle ainsi qu'il faudrait 129.000 unités entre 2010 et 2030, soit en moyenne annuelle près de 6.500 logements nouveaux pour couvrir les besoins en logements durant cette période.

Il est intéressant de relever, que dans les projections précédentes<sup>28</sup>, le STATEC avait établi que pour couvrir les besoins en logements, il aurait fallu, entre 2005 et 2020, près de 4.800 logements nouveaux par an. Ces besoins ont été révisés à la hausse, principalement à cause d'un accroissement de la population plus élevé que projeté en 2005, ce qui a impacté les deux autres déterminants.

Quant à la taille des logements, malgré la réduction de la taille des ménages, la part des logements de plus de 150 m<sup>2</sup> devrait continuer à augmenter de 27,3% en 2010 à 32,3% en 2030, tandis que le nombre de maisons individuelles passerait de 68,3%, en 2010 à 71,3% en 2030.

La mesure des besoins en logements passe par l'observation et la projection des ménages privés en les confrontant avec la structure du parc de logements existant, ainsi qu'à son accroissement.

---

<sup>26</sup> Working Papers STATEC - "Projections des ménages privés et besoins en logement 2010-2030", F. Peltier, septembre 2011

<sup>27</sup> Application d'un taux annuel de 0,85% au stock de départ de 2010 qui est estimé à 208.000 logements (+/- 1.770). Pour 2011, le stock de départ devient donc 208.000 + l'accroissement annuel des ménages + 1.770 + logements vacants = 213.845 stock pour 2011....etc.

<sup>28</sup> Voir Economie et statistiques n°19/2007 "Projection des besoins en logements de 2005-2020"

Certes, ces projections des besoins en logements sont sujettes à une certaine marge d'erreur, mais elles ont l'avantage de donner une indication quant à l'évolution future.

## 22 Composantes de l'offre sur le marché du logement

Les biens immobiliers résidentiels représentent des biens avec une longue durée de vie, donc bien plus qu'un bien de consommation. Ils constituent aussi un bien d'investissement voué à rester sur une période plus ou moins longue dans le patrimoine d'un ménage. Cela génère une certaine inertie de l'offre en logements existants qui entrave l'ajustement de celle-ci par rapport à la demande.

### 221 Offre de logements - le marché résidentiel luxembourgeois

#### a) Les logements nouvellement construits

Dans le tableau 8 ci-après, on peut observer que les appartements constituent, globalement, plus de 70% des logements achevés par an et selon le STATEC, ils représentent 50% de la surface résidentielle disponible achevée par an.

Tableau 8: Evolution du nombre de logements achevés de 2002 à 2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne annuelle
<b>1. Logements au total</b>	<b>2 475</b>	<b>2 199</b>	<b>2 155</b>	<b>1 979</b>	<b>2 266</b>	<b>3 023</b>	<b>4 444</b>	<b>3 740</b>	<b>2 806</b>	<b>2 787</b>
dont maisons unifamiliales	784	898	841	724	665	881	1 236	1 073	747	872
dont logements dans les résidences (nombre de résidences)	1 085 (119)	1 118 (162)	1 099 (186)	1 114 (160)	1 246 (149)	1 887 (214)	2 400 (299)	2 018 (313)	1 331 (184)	1 478 (178)
dont logements dans des bâtiments semi-résidentiels	383	181	199	138	349	250	776	564	626	385
dont logements dans d'autres bâtiments (administratifs, agricoles,...)	223	2	16	3	6	5	32	85	102	53
<b>Accroissement annuel des ménages (population totale / 2,5)</b>	<b>1 840</b>	<b>1 680</b>	<b>2 680</b>	<b>2 480</b>	<b>3 160</b>	<b>2 840</b>	<b>3 040</b>	<b>3 880</b>	<b>3 440</b>	<b>2 782</b>

Source: STATEC, Tableau: CES

Dans une étude<sup>29</sup>, le STATEC constate que la part des appartements sur le marché résidentiel s'est accrue: de 19% en 1985 à 54% en 2009.

La surface moyenne des maisons et des appartements a augmenté, de 163 m<sup>2</sup> en 1992 à quelques 189 m<sup>2</sup> en 2009 pour les maisons unifamiliales, et de 76 m<sup>2</sup> à 88 m<sup>2</sup> pour les appartements.

Par ailleurs, selon cette étude, près de 60% du total des logements achevés (en majorité des appartements), sur la période 1992-2009, se trouvent dans la Ville de Luxembourg, le canton de Luxembourg-Campagne et le canton d'Esch-sur-Alzette.

<sup>29</sup> REGARDS 02 sur les bâtiments achevés, STATEC, Janvier 2012

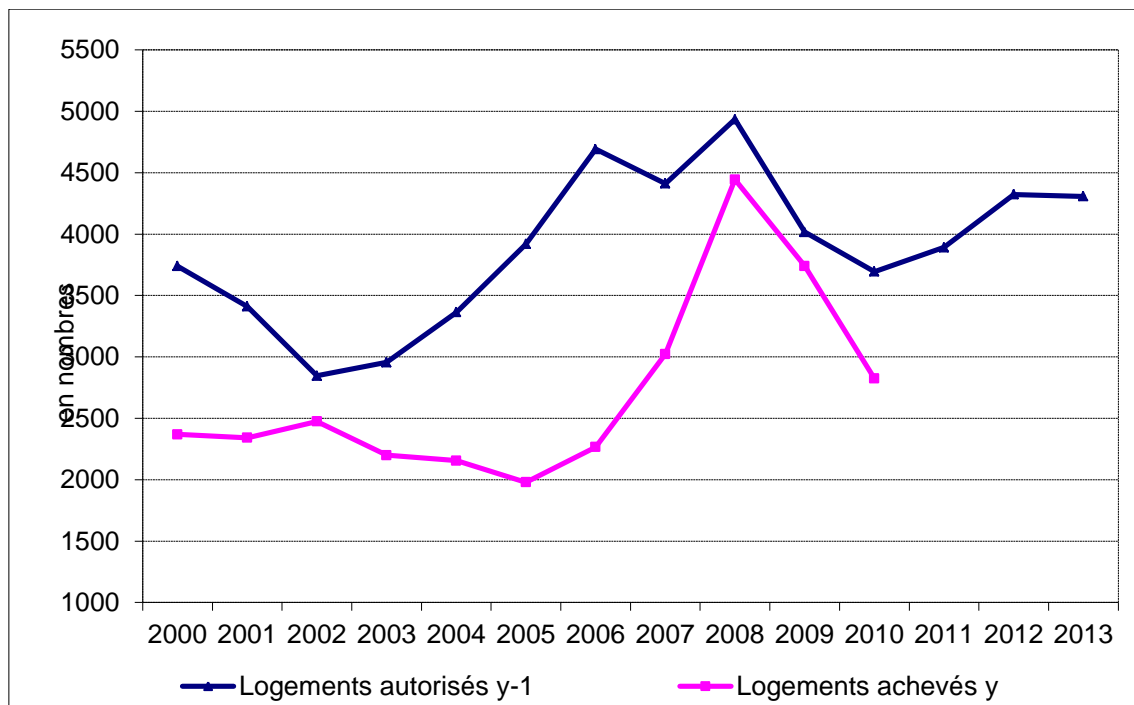
Le CES est d'avis que le nombre de logements nouvellement construits devrait suivre, au moins, l'accroissement démographique.

Or sur base du tableau 8 ci-avant, il y a lieu de constater que de 2002 à 2010, au cours de quatre années seulement cet objectif a pu être atteint.

Il est évident que si cette tendance lourde n'est pas renversée, il ne sera pas possible de satisfaire les besoins en logements nouveaux résultant uniquement de l'accroissement de la population, tel que projeté par le STATEC (4.000 logements/an), sans parler des deux autres critères retenus.

Au-delà de cette analyse, il est possible de dégager les tendances pour les années 2010-2013, en comparant l'évolution passée des autorisations de bâtir avec celle des bâtiments achevés.

Graphique 3: Evolution des logements résidentiels autorisés en y-1 et des logements achevés en y de 2000 à 2013



Source: STATEC

Graphique: CES

Le graphique 3, montre que tout au long de la période observée, la courbe des bâtiments achevés (y = logements achevés de l'année en cours) se trouve en-dessous de celle des autorisations de bâtir (y-1 = logements autorisés de l'année précédente), tout en suivant une même tendance. De ce fait, on peut supposer que pour les années 2010-2013, le nombre de bâtiments achevés pourrait continuer à diminuer en début de période pour entamer une légère augmentation en 2012 et ensuite, se stabiliser en 2013.

Par ailleurs, le CES remarque que même en prenant en compte un certain décalage temporel, l'écart entre les deux variables est considérable (en cumulant les valeurs de 2000 à 2010 :  $y-1 = 73.413$  et  $y = 53.696$ , soit 19.700 logements autorisés mais pas réalisés !). Selon le STATEC, cette différence s'expliquerait par le fait, notamment, que l'autorisation de construire devient caduque après un délai d'un an (avec possibilité de deux prolongements d'une année) si les travaux autorisés n'ont pas été entamés de manière significative. Ceci implique que pour la construction d'un bâtiment, l'autorisation peut être comptabilisée à plusieurs reprises entraînant ainsi une surévaluation de la variable en question.

L'écart entre le nombre d'autorisations de bâtir et celui des bâtiments achevés est significatif. Le CES n'est pas satisfait de l'explication, selon laquelle cette différence serait due au double comptage des autorisations à bâtir devenant caduque après un délai d'un an et aux autorisations de bâtir ne débouchant pas sur un projet de construction. Il est d'avis qu'il est important d'analyser de manière plus approfondie d'où provient cet écart significatif.

#### b) Les logements proposés à la vente ou à la location

Pour l'analyse de l'offre des logements proposés à la vente ou à la location, le CES se réfère à *"l'indicateur sur les prix et les loyers proposés"* de l'Observatoire de l'Habitat. A noter que cet indicateur ne permet pas de faire une distinction entre les logements *"anciens"* et les logements *"nouveaux"*.

Tableau 9: Evolution du nombre de propositions de vente et de location de 2009-2012  
(voir Tableau E, annexe 1)

	Annonces à la vente de maisons		Annonces à la vente d'appartements		Annonces à la location de maisons		Annonces à la location d'appartements	
	Total	le plus d'offres	Total	le plus d'offres	Total	le plus d'offres	Total	le plus d'offres
<b>2009</b>	23 913		36 002		2 755		16 682	
<i>Variation annuelle</i>	-18,4%	Luxembourg-Ville (1.555)	-9,3%	Luxembourg-Ville (6.902)	35,6%	Luxembourg-Ville (499)	31,7%	Luxembourg-Ville (6.887)
<b>2010</b>	19 278		36 306		2 391		18 070	
<i>Variation annuelle</i>	-19,4%	Luxembourg-Ville (1.186)	0,8%	Luxembourg-Ville (7.573)	-13,2%	Luxembourg-Ville (419)	8,3%	Luxembourg-Ville (7.883)
<b>2011</b>	21 253		42 325		2 322		15 045	
<i>Variation annuelle</i>	10,2%	Luxembourg-Ville (1.309)	16,6%	Luxembourg-Ville (8.292)	-2,9%	Luxembourg-Ville (426)	-16,7%	Luxembourg-Ville (6.723)
<b>2012<sup>30</sup></b>								
<i>Variation sur 2 trim.</i>	14 773	Luxembourg-Ville (739)	24 468	Luxembourg-Ville (4.005)	1 501	Luxembourg-Ville (244)	9 854	Luxembourg-Ville (3.947)

Source: Observatoire de l'Habitat. Calculs: CES

<sup>30</sup> La signature d'une convention de partenariat avec le portail immobilier IMMOTOP.LU a permis une amélioration du processus de débouloonnement des annonces de vente et de location, grâce au suivi dans le temps d'une même annonce et à une élimination plus efficace des doublons.

Le tableau 9 ci-avant montre que 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% en 2011).

L'offre immobilière proposée sur le marché est majoritairement orientée vers les appartements (86,6% en 2011), alors que le parc de logements existant est essentiellement constitué de maisons ([voir Tableau A de l'Annexe 1 sur le statut d'occupation](#)). Selon une étude réalisée par l'Observatoire de l'Habitat<sup>31</sup>, cela s'expliquerait, entre autres, par la difficulté de trouver des terrains à bâtir pour les promoteurs et aussi, par une meilleure rentabilisation de ces terrains sous la forme d'appartements.

L'offre locative de maisons est restreinte, probablement, du fait que la demande des ménages est plus faible. En effet, les ménages qui souhaitent louer privilégient majoritairement les appartements, notamment parce que le montant du loyer demandé pour un appartement est inférieur à celui demandé pour une maison ; en revanche, les ménages qui privilégient une maison souhaitent, quant à eux, majoritairement acheter.

Au-delà, il est utile de relever que selon cette même étude, les maisons proposées à la vente, comme à la location, sont majoritairement anciennes (âgées de plus de dix ans), alors que les appartements proposés ont essentiellement été construits récemment (au cours des dix dernières années).

L'offre de logement est très concentrée, surtout au niveau de la location où plus de la moitié des annonces concernent Luxembourg-Ville.

De manière générale, le CES estime que l'offre locative n'est pas suffisante (21,5%). Elle devrait augmenter substantiellement de façon à ce que la part de logements locatifs dans les logements achevés corresponde au moins à la part de logements locatifs dans le parc résidentiel actuel (28% selon le recensement de la population de 2011).

Afin de stimuler la création de logements locatifs, le CES propose de modifier le règlement grand-ducal modifié 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 en ce sens que pour les *"immeubles ou parties d'immeubles bâties, affectés au logement locatif"* la durée d'application du taux d'amortissement de 6% soit relevée de 6 à 11 ans.

<sup>31</sup> Observatoire de l'Habitat, "L'offre et les prix des logements mis sur le marché: situation en 2006 et 2007", septembre 2008

### c) Les logements vacants

Les logements vacants peuvent constituer une autre source d'offre, susceptible de devenir rapidement disponible sur le marché de l'immobilier. Parmi les logements vacants, il y en a qui sont en phase de rénovation, d'aménagement ou en vétusté, mais il y en a qui pourraient être occupés dans l'immédiat. Ces derniers sont, en partie, détenus à des fins spéculatives par des investisseurs ou des personnes privées qui anticipent une poursuite de la hausse des prix.

Toutefois, il est important de préciser qu'un minimum de vacances est nécessaire pour permettre, à la fois, la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc de logements. Il s'agit dans ce cas de *"la vacance frictionnelle ou incompressible"*.

Au Luxembourg, il n'existe pas, au niveau national, de statistiques sur les logements vacants. Seules les communes d'Esch-sur-Alzette, de Diekirch et de Beckerich et, prochainement, la Ville de Luxembourg détiennent des données, car ces communes appliquent (ou vont appliquer) une taxe sur les logements vides<sup>32</sup>.

Ainsi en 2012, selon la Ville d'Esch-sur-Alzette, il y aurait, dans la commune, 80 à 100 maisons unifamiliales vacantes et environ 400 appartements vides. Dans la commune de Beckerich, il y a 18 logements vides et à Diekirch plus de 100.

Des exemples concrets, tels que les communes de Beckerich, de Diekirch ou d'Esch-sur-Alzette, montrent qu'il est possible de constituer une base de données pour pouvoir comptabiliser le nombre de logements vacants.

Le CES insiste sur le fait qu'il est important d'établir un tel indicateur car, non seulement, il renseigne sur l'adéquation de l'offre de logements à la demande et, implicitement sur l'absence ou la présence de tensions sur le marché de l'immobilier, mais surtout il constitue un des éléments pour mobiliser rapidement des logements supplémentaires.

---

<sup>32</sup> La Ville d'Esch applique, à peu près, une taxe après 18 mois de 1.500 EUR les 100 m<sup>2</sup>, 3.000 Euros pour la deuxième et 5.000 EUR pour les années suivantes.

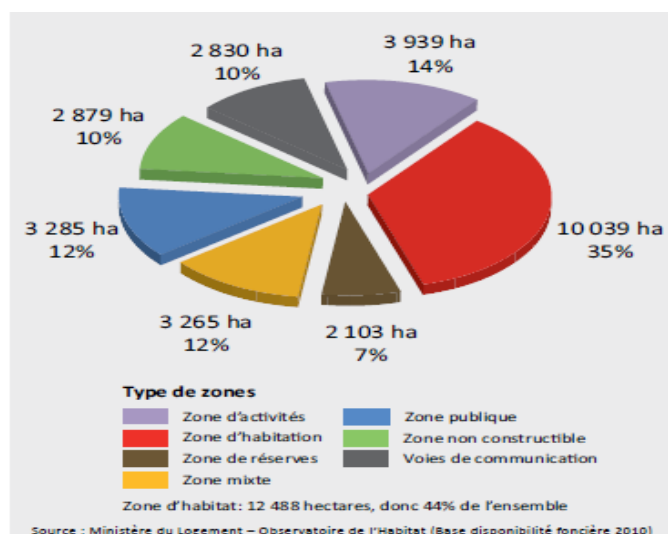
Les communes de Diekirch et de Beckerich appliquent une taxe forfaitaire de 500 Euros, toutefois, la commune de Diekirch vient de l'augmenter à 1.200 EUR depuis décembre 2012.

## 222 Offre de terrains

### a) Le potentiel foncier

Pour mieux connaître les réserves foncières disponibles pour l'habitat au Luxembourg, l'Observatoire de l'Habitat a mis en place une méthodologie permettant d'identifier et de qualifier les terrains disponibles dans les différentes communes luxembourgeoises. ([voir également graphique a en annexe 1](#))

Graphique 4: Répartition des zones d'affectation PAG dans les périmètres d'agglomération de l'ensemble des communes du Luxembourg



- Ainsi, l'Observatoire constate<sup>33</sup> que pour l'année 2010, 28.400 ha (11%) de la superficie totale du pays se trouvent à l'intérieur des périmètres d'agglomération des communes.

En prenant en compte l'intégralité des terrains situés dans les zones d'habitation et en admettant que 75% de la superficie des zones mixtes sont disponibles pour le logement, 12.488 ha (44%) seraient réservés à l'habitat.

Sur ces 12.488 ha disponibles, 9.787 ha sont déjà utilisés, de sorte qu'il ne reste que 2.701 ha qui sont constructibles théoriquement, soit 21,6%.

En émettant l'hypothèse que les tendances observées ces dernières années en matière de densité résidentielle et de consommation foncière<sup>34</sup> se poursuivent (densité moyenne de 32,2 logements par hectare et le fait que 63% des terrains consommés le sont par un bâtiment résidentiel. [voir tableau F en annexe 1](#)), plus de 45.000 logements pourraient, selon les calculs du CES, théoriquement être construits sur les terrains disponibles en 2010.

<sup>33</sup> La Note 18 "Le potentiel foncier constructible théorique au Luxembourg en 2010", avril 2012

<sup>34</sup> Voir Note documentaire "Densité résidentielle dans la construction au Grand-Duché de Luxembourg entre 2004 et 2010", Observatoire de l'Habitat, septembre 2013



Au-delà de ce potentiel foncier relevé par l'Observatoire de l'Habitat, l'avant-projet "*plan sectoriel logement*"<sup>35</sup> (PSL) prévoit également des zones pour des projets d'envergure destinés à l'habitat de 520 ha<sup>36</sup> qui se répartissent comme suit:

**Tableau 10: PSL - Zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat<sup>37</sup>**

	en ha	en %	Faisant partie du périmètre d'agglomération
Zones verte	260,91	50,20%	NON
Zone verte / zone réserves	55,91	10,80%	NON
Zone d'habitation / zone réserves	77,31	14,90%	OUI
Zone réserves	125,25	24,10%	Inconnu*
<b>Total</b>	<b>519,38</b>	<b>100%</b>	

Source: Ministère du Logement

\*Le CES ne saurait cacher son étonnement que des projets d'envergure destinés à l'habitat soient décidés, sans que l'on ne sache auparavant s'ils font ou non partie du périmètre d'agglomération.

D'après le tableau 10 ci avant, au moins 317 ha, qui ne font pas partie du périmètre d'agglomération, viendraient s'ajouter au potentiel foncier théoriquement disponible de 2.701 ha, de sorte que le nombre de logement théoriquement constructible s'élèverait, selon les calculs du CES, à 50.000 nouveaux logements.

Or, d'après les projections du STATEC, le nombre de ménages connaîtra une hausse de près de 80.000 unités (4.000 unités x 20 années) à l'horizon 2030.

<sup>35</sup> Avril 2009

<sup>36</sup> Communiqué par le Ministère du Logement le 4 octobre 2013

<sup>37</sup> Informations complémentaires pour la compréhension du tableau:

La zone de réserve est une zone qui sera convertie en zone d'habitat, mais à long terme.

La zone verte peut devenir une zone d'habitat lorsqu'un PAG est modifié, resp. lorsqu'un nouveau est introduit.

Il n'est pas possible d'établir à qui appartiennent ces terrains tant que le PSL n'est pas entré en vigueur. Mais, selon l'aménagement du territoire s'est occupé de la désignation des terrains destinés à l'habitation dans le cadre du PSL, ils n'appartiennent pas tous à des promoteurs publics, il y en a qui appartiennent à de personnes privées.

L'Etat peut, dans le cadre de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, exproprier un propriétaire privé de terrain.

Les données relatives à l'offre et la demande potentielle de logements font ressortir que le problème se situe, prioritairement, sur le plan du potentiel de terrains constructibles et, accessoirement, sur le plan d'une densité résidentielle trop réduite des constructions.

Sous réserve de la confirmation du scénario de base du STATEC, le CES estime qu'on ne pourra pas éviter une extension des zones d'habitat. Il insiste à ce qu'en amont et parallèlement, toutes les mesures dont disposent l'Etat et les communes, ainsi que celles proposées par 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 le chapitre 3 les points 322 a) et 322 e).

Il est d'avis qu'une réflexion à ce sujet 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.

- En outre sur l'ensemble des 2.701 ha constructibles théoriquement, seuls 758 ha (28%) sont mobilisables rapidement<sup>38</sup>. Les 1.943 ha (72%) restants ne sont mobilisables que lentement.

Le degré de mobilisation est une estimation théorique du temps qu'il faut jusqu'à la mise en construction des terrains. Les terrains considérés comme rapidement mobilisables (dans les deux ans) sont, d'un côté, les "*Baulücken*" et de l'autre, les ensembles de terrains où des plans d'aménagement particuliers (PAP) sont approuvés. Les terrains disponibles lentement (plus de deux ans) sont ceux pour lesquels aucun PAP n'a été accepté et ceux qui se situent dans des zones d'aménagement différé<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Dans seulement 14 communes, plus de la moitié des terrains sont disponibles rapidement dont les deux Centres de Développement et d'Attraction (C.D.A.) de Diekirch (71%) et d'Ettelbrück (63%). Dans la quasi-totalité des communes, plus de la moitié des terrains disponibles théoriquement pour l'habitat sont mobilisables lentement. Ils correspondent majoritairement à de grands ensembles de terrains.

<sup>39</sup> Les zones d'aménagement différé constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à long terme et frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement.

Face à ce constat, le CES insiste sur le fait qu'il est primordial que l'ensemble des 2.701 ha de terrains théoriquement disponibles pour l'habitat deviennent rapidement mobilisables, pour combler à court et à moyen terme, les besoins en logements.

Le CES insiste sur le fait que conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il incombe aux communes d'accompagner les développements de PAP, voire en absence d'initiative privée, de prendre elles-mêmes 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 de 2004, 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.

#### **b) Les types de propriétaires des terrains disponibles**

Selon l'Observatoire de l'Habitat, (voir tableau 10 ci-après), 75,7% des terrains théoriquement disponibles en 2010 (contre 79% en 2007) et destinés à l'habitat dans les périmètres d'agglomération des communes appartiennent à des particuliers.

L'Etat et les communes forment le groupe de propriétaires qui disposent de réserves foncières pour l'habitat les plus faibles.

Tableau 11: Les types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat en 2010 (en 2007) au Grand-Duché de Luxembourg

Type de propriétaires	Commune disposant le plus de terrains disponibles par type de propriétaire	Mobilisation rapide		Mobilisation lente		Disponibilité totale	
		en ha	en %	en ha	en %	en ha	en %
<b>Personnes physiques</b> (2007)	Luxembourg, Wincrange, Dudelange, Niederanven, Mondercange, Strassen	561 (732)	74,20 (80,58)	1.486 (1.408)	76,40 (78,11)	2.047 (2.139)	75,70 (78,94)
<b>Personnes morales</b> (2007)	Luxembourg, Strassen, Colmar-Berg, Differdange, Sanem, Bertrange	126 (82)	16,72 (8,99)	273 (207)	14,05 (11,45)	399 (289)	14,78 (10,62)
<b>Administrations communales</b> (2007)	Luxembourg, Differdange, Esch-sur-Alzette, Dudelange, Niederanven	32 (31)	4,24 (3,43)	105 (92)	5,39 (5,04)	137 (123)	5,08 (4,50)
<b>Propriétaires mixtes</b> (2007)	Steinfort, Wiltz, Strassen, Walferdange, Frisange, Differdange, Luxembourg	6 (9)	0,79 (0,97)	42 (31)	2,17 (1,71)	48 (40)	1,79 (1,46)
<b>Divers Fonds</b> (FdL, Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg,, Fonds de rénovation de la Vieille Ville) (2007)	Luxembourg, Differdange, Grosbous, Esch-sur-Alzette	9 (1)	1,24 (0,16)	12 (2)	0,61 (0,09)	21 (3)	0,79 (0,12)
<b>Etat</b> (2007)	Luxembourg, Echternach	4 (3)	0,54 (0,34)	17 (16)	0,86 (0,87)	21 (19)	0,77 (0,69)
<b>SNHBM</b> (2007)	Luxembourg, Sandweiler, Contern	13 (1)	1,73 (0,12)	6 (2)	0,29 (0,11)	19 (3)	0,70 (0,12)
<b>Sans indication*</b> (2007)	-	4 (49)	0,54 (5,41)	5 (47)	0,23 (2,61)	9 (96)	0,29 (3,55)
<b>TOTAL</b> (2007)	-	<b>755</b> <b>(908)</b>	<b>100%</b>	<b>1.946</b> <b>(1.804)</b>	<b>100%</b>	<b>2.701</b> <b>(2.712)</b>	<b>100%</b>

Sources : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2010), Administration du Cadastre et de la Topographie (2010-2012).

\*Les parcelles sans indication correspondent à celles qui ont été modifiées entre le moment de l'étude (2010) et le moment d'extraction des types de propriétaires (2012).

Compte tenu du fait que 76% des terrains disponibles pour l'habitat appartiennent à des propriétaires privés, il est évident qu'il ne suffit pas que des terrains constructibles théoriquement se trouvent dans le périmètre d'agglomération, mais il faut que surtout les propriétaires privés aient la volonté ou, dans un cas plus extrême, soient obligés de les utiliser ou de les mettre sur le marché.

Le CES constate avec regret que les communes (98 sur 106<sup>40</sup>) qui ont signé ledit "*Pacte logement*", d'un côté, bénéficient des avantages, notamment en touchant une contribution financière annuelle pour tout nouvel habitant dépassant la croissance de 1% de la population de la commune concernée (et sous condition que cette croissance soit de 30 habitants par an en chiffres absolus), alors que, d'un autre côté, elles n'acceptent pas les mesures jugées impopulaires et n'introduisent pas une taxe à leur profit sur les terrains à bâtir qui sont depuis 3 ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire.

<sup>40</sup> Situation au 1<sup>er</sup> octobre 2013

### c) Le contingentement de la surface de consommation du sol

Le deuxième Plan national pour un développement durable (PNDD)<sup>41</sup> suggère de limiter la consommation du sol au Luxembourg à 1 hectare par jour jusqu'en 2020.

Le CES donne à considérer que le PNDD, qui par ailleurs n'a pas de caractère légalement contraignant, freine par conséquent le développement des communes en faisant référence à *"un contingent de consommation du sol journalière"*. Or, ce contingent repose sur un raisonnement *"basique"*, partant d'une limite nationale de consommation du sol d'un hectare par jour et qui est ensuite déclinée sur les communes du pays.

Le deuxième 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.

Aussi, aucune différence n'est opérée quant à l'utilisation du sol, en l'occurrence si ces terrains sont destinés à accueillir des infrastructures publiques ou des logements. Le CES opte pour une approche moins dogmatique en la matière, alors qu'il est très clair que 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 des prix du logement.

### d) L'offre des terrains à bâtir

Selon l'Observatoire de l'Habitat, un terrain à bâtir, ou immeuble non bâti, se définit comme une portion délimitée de terre sur laquelle des constructions peuvent être autorisées en application du PAG et des dispositions légales, notamment du code de l'environnement, ainsi que des dispositions légales de la construction et de l'urbanisme.

Sur base des actes de ventes enregistrés par l'Administration de l'enregistrement et des domaines (A.E.D), l'Observatoire recense des données quant au nombre et au volume financier (voir sub. Prix des terrains à bâtir) des places à bâtir vendues sur une période de 2007 à 2012.

<sup>41</sup> Ministère du Développement durable et des Infrastructures, *"PNDD Luxembourg – Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie"*, 26 novembre 2010, voir p. 35

Tableau 12: Nombre d'actes de ventes de places à bâtir (en zone constructible) de 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>nombre d'actes de vente</b>	2.082	1.226	1.330	1.872	1.787	1.974
<b>% par rapport au total des ventes</b>	19,6%	14,6%	14,6%	18,5%	16,8%	18,7%

Source: AED, Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat

Ainsi, il est utile de relever que durant cette période, moins d'un cinquième du total des actes de ventes sont des places à bâtir.

Parmi les ventes de places, 45% des parcelles avaient une surface inférieure à 5 ares, 33% une surface comprise entre 5 et 10 ares et 22% une surface supérieure à 10 ares. De telles grandes parcelles se situent fréquemment dans les communes urbaines et périurbaines, notamment celles de la deuxième couronne de Luxembourg-Ville.

### **23 Confrontation de la demande et de l'offre de logements - Analyse des prix**

L'impact des modifications de la demande sur les prix de logements résidentiels dépend très largement de l'élasticité de l'offre. Si cette dernière est élastique, en cas de hausse de la demande, l'offre augmente et modère, voire annule, l'augmentation des prix induite par l'accroissement de la demande.

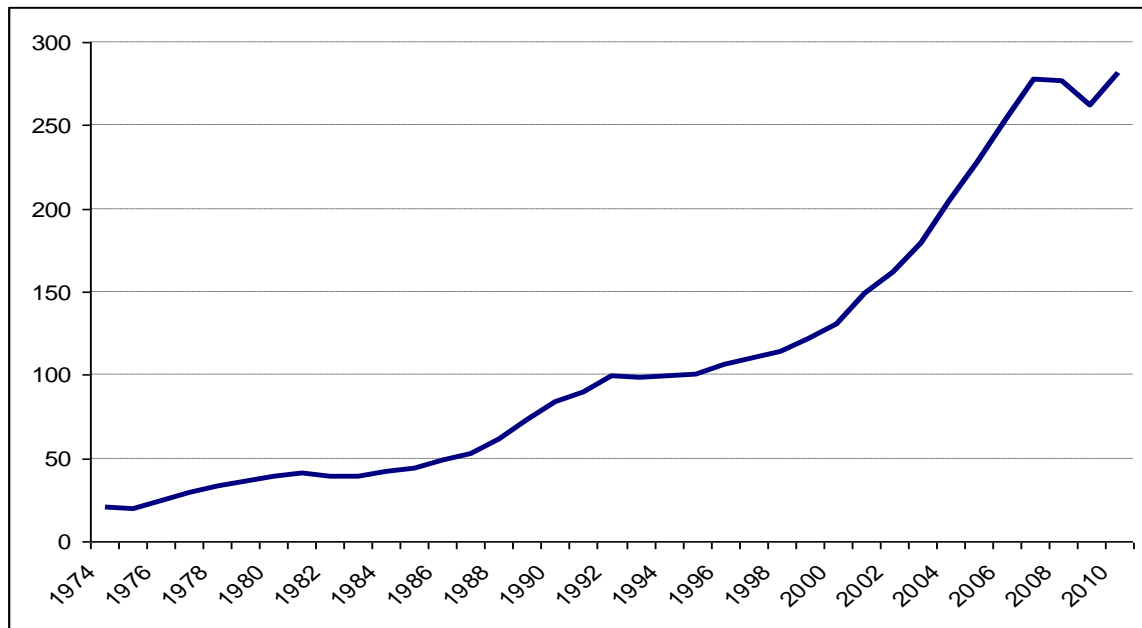
Une offre de logements peu élastique à long terme est dommageable, puisqu'elle implique que les chocs soutenant la demande conduisent au final à une augmentation des prix immobiliers, plutôt qu'à une réponse adéquate de la quantité de logements dans le temps et l'espace.

Or, comme illustré sur le graphique ci-après, le marché du logement au Luxembourg se caractérise par une forte progression des prix de l'immobilier résidentiel. Cet indice<sup>42</sup>, extrait de la base de données de la Banque des Règlements Internationaux (BIS) est, à la connaissance du CES, la seule série longue qui existe et qui couvre, à la fois, les maisons et les appartements. L'avantage de cet indice est qu'il permet de retracer l'évolution historique des prix des immeubles résidentiels. Mais, il est à interpréter avec prudence car il est sujet à des révisions régulières, surtout au niveau des années plus récentes. En outre, l'indicateur contient un biais, en ce sens, que la surface et la qualité des logements n'est pas prise en compte et qu'il ne fait pas de distinction entre nouvelles et anciennes constructions.

<sup>42</sup> Cet indicateur est calculé par la BCL, sur base d'une statistique de ventes de biens immobiliers compilée par le STATEC à partir d'un fichier administratif fourni par le service d'évaluation immobilière de l'Administration des contributions directes.

Graphique 5: Evolution de l'indice des prix des immeubles résidentiels de 1974 – 2010 (y compris le prix du foncier)

Unité, Base 100 en 1995



Source: Bank for International Settlements

Ainsi, il y a lieu de constater que l'indice des prix des immeubles résidentiels a augmenté de 1974 à 1995, c'est-à-dire, sur une période de 20 ans, de près de 80 points, alors que, de 2002 à 2007, seulement 6 ans ont suffi pour que l'indice augmente de plus de 100 points. C'est donc surtout à partir de l'année 2001 que l'indice entame une très forte croissance qui, après une brève période d'accalmie en 2008 et en 2009, repart de nouveau à la hausse. (Variation annuelle de 2009 à 2010 +7%).

Au-delà, il est intéressant de noter que le marché du logement a connu au cours de cette période d'observation trois cycles de croissance des prix des immeubles résidentiels ([Voir graphique b en annexe 1](#)): de 1974 à 1982, de 1986 à 1992 et de 1996 à 2007. Mais, la plus grande flambée des prix, caractérisée par une variation annuelle moyenne de près de 11%, a eu lieu entre 2000 et 2007.

La flambée des prix du logement ne résulte pas, en premier lieu, de la hausse des coûts de la construction ([voir graphique c en annexe 2](#)), mais elle est principalement attribuable au renchérissement du foncier.

### 231 Evolution du prix de vente des logements

Pour étudier l'évolution des prix des logements à la vente, le CES préfère se référer aux prix enregistrés, au lieu des prix annoncés. Les prix enregistrés sont calculés par la Banque centrale du Luxembourg (BCL) et le STATEC sur base des actes de ventes des notaires, recueillis par l'A.E.D.

L'indicateur du STATEC est amélioré par l'intégration d'informations issues du cadastre vertical, telles que la surface et la description des appartements.

Tableau 13: Evolution des prix à la vente des maisons et appartement de 2007 – 2012

	Maisons (BCL)		Appartements (STATEC)	
	Prix médians enregistrés		Prix enregistré hédonique	
	Nominal	Réel	Nominal	Réel
<b>2007</b>	413 773	408 920	286 420	282 679
<b>2008</b>	402 986	385 168	290 284	277 230
<i>variation annuelle</i>	-2,6%	-5,8%	1,3%	-1,9%
<b>2009</b>	380 519	362 316	282 507	268 758
<i>variation annuelle</i>	-5,6%	-5,9%	-2,7%	-3,1%
<b>2010</b>	407 584	379 410	297 285	276 824
<i>variation annuelle</i>	7,1%	4,7%	5,2%	3,0%
<b>2011</b>	436 754	393 187	310 065	278 063
<i>variation annuelle</i>	6,7%	3,5%	4,3%	0,4%
<b>2012</b>	451 618	398 066	326 423	287 714
<i>variation annuelle</i>	4,9%	2,1%	5,5%	2,7%

Sources: BCL, STATEC, A.E.D, Observatoire de l'Habitat

Calculs: CES

Le tableau 13 confirme un repli des prix immobiliers en 2008 et 2009. Selon la BCL, cette chute brutale des transactions, tant pour les maisons que pour les appartements, pourrait être interprétée comme des réactions logiques des investisseurs face à l'incertitude liée à la crise. Dans un environnement incertain, les acquéreurs ont tendance à renvoyer leur décision d'achat de quelques périodes, afin de disposer de plus d'informations sur le prix effectif du marché.

L'Observatoire<sup>43</sup> note que *"la période est marquée par un accroissement important des ventes de maisons au cours des deux derniers trimestres de l'année 2007, avant un effondrement au 1er trimestre 2008. Cette évolution découle, en partie, de l'expiration des mesures fiscales de la loi destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation (loi du 30 juillet 2002<sup>44</sup>)"*.

Sur la période observée, la variation annuelle des prix est généralement plus forte pour les maisons que pour les appartements, en raison de l'offre plus

<sup>43</sup> Observatoire de l'Habitat, Hors-série "Ventes de biens immobiliers et fonciers au Luxembourg entre 2007 et 2009", p.7

<sup>44</sup> Le taux d'imposition sur le bénéfice de spéculation est de 39% pour l'achat et la vente endéans de 2ans. Au-delà de 2 ans, ce taux, dénommé alors *"taux d'imposition sur les plus-values"*, devient de 19,5%.



faible pour les maisons. Selon la BCL, les ventes d'appartements représentent entre 2007 et 2011 plus de la moitié des transactions (53%), mais leur part est plus faible dans la valeur totale des transactions (44%). A l'inverse, les ventes des maisons représentent une part plus limitée du nombre de transactions (30%), mais leur part de la valeur totale (39%) avoisine celle des appartements.

Toutefois, il convient de préciser qu'en rapportant les prix au m<sup>2</sup>, il résulte que les appartements sont plus chers que les maisons et que c'est principalement la commune de Strassen où les prix au m<sup>2</sup> à la vente des maisons et appartements sont les plus élevés. (voir Tableau G en annexe 1)

Au-delà, le CES constate que la variation des prix des logements est plus forte en termes nominaux qu'en termes réels. L'inflation joue donc un rôle prépondérant dans la variation des prix de l'immobilier.

### 232 Evolution des loyers des logements

Pour l'analyse de l'évolution des loyers, le CES se base sur l'indicateur des prix annoncés à la location établi par l'Observatoire de l'Habitat. Cependant, cet indicateur, issu des annonces immobilières publiées dans la presse, ne représente pas forcément le loyer finalement payé par le locataire. Il se peut qu'il soit surévalué, mais il a néanmoins l'avantage d'indiquer une certaine évolution des loyers dans le temps.

Tableau 14: Loyers annoncés moyens des logements de 2005 à 2012

	Maisons		Appartements	
	Loyer moyen annoncé	Commune plus chère au m <sup>2</sup>	Loyer moyen annoncé	Commune plus chère au m <sup>2</sup>
<b>2007</b>	2 104	Bertrange (13,23 €)	1 118	Luxembourg-Ville (17,11€)
<i>variation annuelle</i>	8,8%		6,0%	
<b>2008</b>	2 179	Bertrange (13,89 €)	1 174	Luxembourg-Ville (17,81€)
<i>variation annuelle</i>	3,6%		5,0%	
<b>2009</b>	2 207	Luxembourg-Ville (13,16 €)	1 128	Luxembourg-Ville (17,42€)
<i>variation annuelle</i>	1,3%		-3,9%	
<b>2010</b>	2 205	Luxembourg-Ville (13,76 €)	1 116	Luxembourg-Ville (17,39 €)
<i>variation annuelle</i>	-0,1%		-1,1%	
<b>2011</b>	2 424	Bertrange (14,32 €)	1 168	Luxembourg-Ville (18,48 €)
<i>variation annuelle</i>	9,9%		4,6%	
<b>2012</b>	2 234	Luxembourg-Ville (14,40 €)	1 157	Luxembourg-Ville (18,93 €)
<i>variation annuelle</i>	-7,8%		-0,9%	

Source: Observatoire de l'Habitat

Calculs: CES

Sur la période allant de 2007 à 2011, l'augmentation du loyer moyen annoncé pour les appartements est plus faible que celle relevée pour les maisons, à savoir, de +2,6 % contre +5,7%.

Ainsi en 2007, de même qu'en 2011, le loyer moyen des maisons proposées à la location a augmenté de près de 9%. Il s'agit de très fortes hausses par rapport aux autres marchés de l'immobilier résidentiel, qui s'expliquent par la

diminution de l'offre locative de maisons sur ces périodes (-17%, resp. -9%) et donc par un déséquilibre du marché. Le fait que l'offre soit faible, rend ce marché plus sensible aux variations et extrêmement volatile.

Cependant, le loyer pour les appartements au m<sup>2</sup> est plus élevé que pour les maisons (en moyenne +/- 3,5 Euros au m<sup>2</sup>).

Par ailleurs, l'Observatoire note une tendance à la hausse des loyers pour des studios ou des appartements à une chambre, ce qui proviendrait du manque d'offre par rapport à la demande pour ce genre d'habitation.

Globalement, l'offre locative se concentre majoritairement dans la capitale et dans ses communes périurbaines proches. Les loyers moyens varient en conséquence fortement selon la localisation du bien. En 2011, les loyers annoncés moyens par m<sup>2</sup> s'échelonnent quasiment du simple au double sur le territoire luxembourgeois. La capitale reste la commune la plus chère du pays, avec un loyer annoncé moyen de 3.068 EUR/mois, soit 14 EUR/m<sup>2</sup> pour les maisons et 1.304 EUR/mois, soit 19 EUR/m<sup>2</sup> pour les appartements et une moyenne nationale de 12 EUR/m<sup>2</sup>, respectivement de 16 EUR/m<sup>2</sup>.

## 24 Evolution des prix des terrains

Tableau 15: Evolution des prix enregistrés des terrains à bâtir (en zone constructible) de 2007- 2012

	Prix enregistrés totaux	Prix moyens enregistrés	% par rapport au total des ventes (maisons + appart. +terrains)
2007	825 052 007 €	396 279 €	20,5%
2008	494 192 962 €	403 094 €	15,9%
2009	487 456 293 €	366 508 €	15,3%
2010	635 989 450 €	339 738 €	17,5%
2011	549 617 556 €	307 564 €	14,0%
2012	667 972 134 €	338 385 €	18,7%

Source: AED, Ministère du Logement, Observatoire de l'Habitat

Malheureusement, les informations concernant les prix des terrains se limitent aux terrains à bâtir et ne comprennent pas les terrains bâtis en cas de revente. Selon l'Observatoire, il n'est pas possible de distinguer les prix des terrains bâtis selon qu'il s'agit d'une première vente ou revente.

De même, il n'est pas possible, jusqu'à ce jour, de ventiler les prix des terrains à bâtir ni par aire, ni par région, ni par commune.

Le CES tient toutefois à saluer l'initiative de l'Observatoire de l'Habitat qui travaille en collaboration avec l'A.E.D. pour diffuser une statistique<sup>45</sup> sur les prix

<sup>45</sup> Statistique obtenue sur base des données issues de la Publicité Foncière (issues des actes notariés); en identifiant précisément les terrains à bâtir à partir de leur localisation dans les périmètres

des terrains à bâtir. Cette collaboration vise à enrichir les données établies actuellement sur base du Fichier de la Publicité Foncière à l'aide de quatre autres sources d'information complémentaires (Plan cadastral numérisé, périmètre d'aménagement et zoning des communes, disponibilité foncière des communes et zones urbanisables des communes) pour ainsi pouvoir identifier et qualifier les terrains à bâtir.

Il s'agit d'une démarche qui va certes dans la bonne direction, mais le CES regrette que l'Observatoire n'ait obtenu l'autorisation par la Commission nationale pour la protection des données que pour les numéros cadastraux des parcelles vendues en 2010 et 2011. Cela ne permettra pas de réaliser une analyse de l'évolution des prix dans le temps. De même, elle ne permettra pas de dégager le type de propriétaire (privés, public, etc.). Ces deux aspects sont pourtant importants pour prendre, en toute connaissance de cause, des mesures adaptées visant à augmenter l'offre de terrains et à pallier leur hausse des prix.

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.

Pour étayer et compléter cette analyse, le CES insiste sur le fait qu'il est indispensable de faire 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. Pour cela, il faut qu'une telle étude soit réalisée par des chercheurs spécialisés indépendants et que les bases de données statistiques soient complétées.

Le CES est d'avis qu'il serait très utile d'établir un tableau de bord pour le logement qui comprendrait entre autre, premièrement, des indicateurs de la demande, tels que l'évolution des revenus, l'évolution du solde migratoire, le climat de consommation, le taux hypothécaire, deuxièmement, des indicateurs de l'offre, tels que la production de logements, l'évolution des prix de la construction, du foncier et des services liées à la promotion immobilière et les conditions de leur financement, et en troisième lieu, des indicateurs de prix et de quantité, tels que, le nombre de logements et le taux de logements vacants, l'évolution des loyers et l'évolution des prix immobiliers.

Un tel tableau de bord permettrait une meilleure connaissance de l'évolution du marché du logement, d'étudier la corrélation entre les différents facteurs et d'établir, en quelque sorte, des prévisions quant au développement du marché du logement et enfin de guider la politique du logement.

---

d'agglomération et les zones des PAG des communes ; en enrichissant les données à partir d'informations précises sur les parcelles (surface, forme,...) et sur leur localisation (distance à une route,...) à l'aide d'un Système d'Information Géographique.

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

Le logement joue un rôle essentiel pour la cohésion sociale et pour un aménagement du territoire durable. C'est un bien dont les prix de construction, d'acquisition ou de location sont, en principe, déterminés par le marché. Il est néanmoins conditionné par certaines contraintes (par exemple, disponibilité limitée de terrains) et obligations légales (par exemple, droit d'accès universel) qui en font un marché et un bien atypique.

Il s'ensuit que le principe du libre marché ne peut et ne doit s'appliquer tel quel pour les ménages à bas revenu. Dans ces conditions, le CES se demande dans quelle mesure et par quels moyens les autorités publiques doivent intervenir sur le marché.

#### 31 Interventions publiques<sup>46</sup>

Les pouvoirs publics peuvent intervenir au niveau de la demande et de l'offre de logements, ainsi que directement au niveau des prix des logements afin de les rendre plus abordables pour une certaine frange de la population. La politique de logement est donc fonction du poids attribué aux diverses interventions et de leur combinaison.

Force est de constater qu'au Luxembourg, les pouvoirs publics disposent d'un vaste arsenal d'instruments d'intervention, certes différencié selon qu'il s'agit de mettre en œuvre des compétences étatiques ou communales.

Aussi peut-on dénoter récemment une évolution dans l'orientation de la politique qui a longtemps été caractérisée par la priorité accordée au soutien de la demande. Le CES rappelle que dans son avis "Les problèmes liés au logement" du 7 juillet 1999, il avait déjà recommandé une politique de soutien de l'offre au vu de l'accélération de la hausse des 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.

---

<sup>46</sup> Pour plus de détails, voir [annexe 32 "Les mesures existantes et en cours d'élaboration en matière de politique de logement"](#)

### 311 Interventions publiques pour soutenir la demande de logements

- Au Luxembourg, les pouvoirs publics interviennent, du côté de la demande de logements, principalement à travers la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement qui constitue la base légale de la politique du logement.

Tout en prenant acte que le projet de loi relative au développement du logement et à l'habitat durables abrogera la loi de 1979, le CES ne peut pas, au stade actuel, se prononcer sur les différentes dispositions. Pour le présent avis, il continuera à baser son analyse sur la loi actuellement en vigueur.

Ainsi, la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement vise, en premier lieu, à soutenir l'accession à la propriété grâce aux aides individuelles:

- Les aides en capital, c'est-à-dire les primes d'acquisition, de construction et d'amélioration d'un logement sont fixées en fonction du revenu, de la composition du ménage et du type de construction du logement. Le complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil est attribué uniquement à ceux qui obtiennent la prime de construction.
- La subvention d'intérêt est également attribuée sous condition de revenu et de surface utile d'habitation.
- La bonification d'intérêt par enfant à charge, la prime d'épargne, la garantie de l'Etat, ne sont soumises à aucune condition de revenu ou de surface utile d'habitation. L'avant-projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables prévoit de supprimer la prime d'épargne, ainsi que la bonification d'intérêts et de lier la garantie de l'Etat à une condition de revenu.

Le CES constate qu'en 2010, sur l'ensemble des aides individuelles accordées, à savoir, 53,73 millions EUR, 59% (31,7 millions EUR) étaient accordés dans le cadre de la bonification d'intérêt, donc soumis à aucune condition de revenu, ce qui témoigne d'un octroi très large et indifférencié d'une partie de ces aides.

- En matière de fiscalité immobilière, diverses incitations et mesures ont été introduites pour soutenir la dynamique du secteur immobilier et favoriser l'accès à un logement abordable, à savoir:
  - le taux de TVA super-réduit,
  - le crédit d'impôt sur les actes notariaux (Bëllegen Akt),
  - les avantages fiscaux dans le cadre d'une épargne-logement,
  - la déduction des intérêts débiteurs sur un prêt hypothécaire,
  - la déduction des frais à payer dans le cadre de l'inscription de l'hypothèque. (Loi modifiée du 30 juillet 2002).
- En ce qui concerne les aides en faveur des locataires, les pouvoirs publics interviennent à travers différentes mesures:

- L'aide de l'Etat qui consiste à fournir une garantie locative sous certaines conditions. (voir règlement grand-ducal modifié du 2 avril 2004 fixant les conditions et modalités d'octroi de l'aide au financement de garanties locatives)
- Une allocation de loyer (plafonnée à 123,95 EUR par mois voir art.5.(5) de la loi 22 juin 2004 sur le revenu minimum garanti) n'existe au Luxembourg que pour certains bénéficiaires du revenu minimum garanti.
- Un projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer (projet de loi n°6542):

*"... autorise l'État à accorder une subvention de loyer aux ménages à faible revenu qui louent un logement sur le marché privé national et dont le taux d'effort consacré au paiement du loyer est supérieur à 33% de leur revenu net disponible."*

Le CES salue que cette initiative soit ciblée sur les ménages locataires à revenu modeste en vue de réduire leurs dépenses en logement. Cependant, il faut que, parallèlement à cette mesure, l'offre de logements en location augmente afin d'endiguer le risque d'une hausse des loyers, tel quel observée en France notamment. Il est évident qu'un tel scénario rendrait cette mesure inefficace.

### **312 Interventions publiques pour soutenir l'offre de logements**

- Du côté des interventions publiques favorisant l'offre de logements, la loi de 1979 introduit des aides à la construction d'ensembles (art.15), un système de subventionnement en faveur *"de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que la construction des logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location"*.

Il est précisé que les promoteurs publics sont les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur base de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Ces aides ne sont accordées que :

1. si le projet de construction est réalisé dans le cadre d'un projet d'aménagement au sens de la législation de l'aménagement du territoire ou d'un plan d'aménagement,
  2. s'il comprend au moins 10% de logements locatifs "sauf dispense prévue au programme annuel et pluriannuel prévue par l'article 19" de la loi,
  3. si 60% au moins du total des acquéreurs remplissent les conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition,
  4. et si des normes minimales thermiques sont respectées.
- Au niveau de l'offre locative, l'article 27 de la loi de 1979 prévoit la possibilité que l'Etat participe financièrement, jusqu'à concurrence de 70%, au prix de construction et d'acquisition de logements destinés à la location, notamment, à des ménages à revenu modeste ou à des familles nombreuses par les promoteurs publics. Cette aide n'est accordée qu'aux promoteurs publics. Le CES prend acte que l'avant-projet de loi relative à la promotion du logement et

de l'habitat durables prévoit que *"les promoteurs privés bénéficieront dorénavant de conditions analogues à celles des promoteurs publics pour l'obtention des aides"* (voir également point 42 *"Promoteurs du logement subventionné"* ci-après).

- Afin de parer à une pénurie de logements en location, l'Etat intervient à travers la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation qui a comme vocation de rendre plus attractif l'investissement, tout en continuant à assurer une protection du locataire. Le loyer est ainsi plafonné à 5% du capital investi dans le logement, y compris tous les travaux d'amélioration au sens large (à l'exception des logements de luxe).

Au niveau de l'offre locative, les communes disposent d'un pouvoir d'intervention significatif (Chapitre VI de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation):

- (art.27.1) une habitation ou un local habituellement loué pour servir de logement ne peuvent être transformés en bureau ou local à usage commercial ou artisanal que sous autorisation expresse du collège des bourgmestres et échevins;
- (art.27.2) les immeubles ou parties d'immeubles non-occupés et destinés à servir comme logement doivent être déclarés à l'administration communale par leur propriétaire dans un délai fixe. La déclaration doit préciser le volume non-occupé, le nombre de pièces et le montant du loyer.

Le CES tient à préciser que cette dernière disposition permet aux communes de mettre en place une base de données en vue de comptabiliser le nombre de logements vides. Cependant, cette disposition reste lettre morte, de sorte que la majorité des communes ignorent combien de logements sur leur territoire sont vides. Le CES déplore ce fait et donne à considérer qu'une amende est pourtant prévue en cas d'infraction aux deux mesures précitées.

Malgré cette palette de dispositifs, une étude du CEPS/Instead<sup>47</sup> constate que

*"...le Luxembourg a eu jusqu'ici tendance à laisser faire le marché. Les communes bénéficiaient d'une certaine autonomie en matière de développement urbain, mais elles ne disposaient généralement que de peu de moyens pour contrer les lois du marché et les stratégies spéculatives des propriétaires fonciers et des promoteurs. L'État tente aujourd'hui d'encadrer davantage le marché à travers la mise en place de différentes mesures, que ce soit sous une forme incitative (conclusion d'un Pacte logement avec les communes) ou à travers la voie réglementaire, en particulier l'adoption d'une planification sectorielle opposable aux tiers (Plans sectoriels en cours d'élaboration dans le domaine du logement, des zones d'activités...)."*

<sup>47</sup> CEPS/INSTEAD, *"Luxembourg: les marchés fonciers et l'immobiliers transfrontaliers à l'épreuve de la métropolisation"*, Working Paper; octobre 2011

Ces deux instruments (loi dite "*Pacte Logement*" et l'avant-projet "*Plan directeur sectoriel logement*" (PSL)) sont, aux yeux du CES, d'une importance stratégique, car ils donnent aux pouvoirs publics, le Gouvernement et les communes, les moyens pour augmenter l'offre de logements; encore faut-il que l'ensemble des mesures soit mis en application avec la détermination requise.

#### **a) Le "*Pacte Logement*":**

La loi modifiée du 22 octobre 2008 introduit des mesures incitant les communes, grâce à une contribution financière, à augmenter l'offre de logements. Les communes qui ont ainsi conclu un "*pacte*" avec le Gouvernement (98 sur 106, situation au 1<sup>er</sup> octobre 2013), s'engagent, notamment, à accroître leur population d'au moins 15% sur une période de 10 ans.

En contrepartie, l'Etat s'engage à participer au financement des frais liés à la création d'équipements collectifs par le paiement d'une contribution financière forfaitaire, calculée et liquidée chaque année, pour tout nouvel habitant dépassant la croissance de 1% de la population et sous condition, d'une croissance d'au moins de 30 habitants par an en chiffres absolus.

Le CES constate que seule la croissance du nombre de citoyens est prise en compte pour la contribution financière et non pas, la croissance du nombre de logements; pourtant, un tel critère aurait été beaucoup plus pertinent.

Dans son avis annuel de 2007<sup>48</sup>, le CES avait analysé, de façon plus approfondie, le "*Pacte Logement*" et avait mis en doute "*que les fonds prévus à cet effet pourront constituer à eux seuls un incitant financier suffisant pour les communes... Ainsi, l'aide étatique revêt un caractère unique, alors que les frais liés aux équipements collectifs créés se répartissent sur l'ensemble du cycle de vie de ceux-ci.*"

Selon l'évaluation<sup>49</sup>, réalisée trois ans après l'introduction du "*Pacte Logement*", 86 communes ont bénéficié de contributions financières s'élevant au total à un montant de 77,2 millions EUR. Parmi ces 86 communes, seulement 28 (32,56%) ont utilisé la participation étatique pour des projets d'équipements collectifs (43,1 millions EUR); pour les autres communes (67,44%), l'enveloppe financière est en attente d'utilisation (34,1 millions EUR).

Au total, les 98 communes signataires se sont engagées à créer, au plus tard, en 2021 (les dernières communes conventionnées ont signé le pacte en 2011), 52.780<sup>50</sup> logements nouveaux dont 31.272 unités à réaliser par des promoteurs privés et 4.687 par des promoteurs publics (le reste n'a pas été indiqué).

<sup>48</sup> CES, "*Evolution économique, sociale et financière du pays 2007*" avis du 25 avril 2007, p15

<sup>49</sup> Voir :Monitoring du Pacte Logement, Conférence de presse du 5 décembre 2011 du Ministre du Logement

<sup>50</sup> Situation en date du 1<sup>er</sup> octobre 2013



Parmi ces nouveaux logements prévus, 31.700 unités sont réalisables à court terme (en voie de procédure, de construction, de rénovation ou de biens achevés) dont 20.204 unités sont réalisées par des promoteurs privés, 2.267 par des promoteurs publics et pour 9.229 unités le type de promoteur n'est pas indiqué.

Une des innovations de la loi sur le *"Pacte Logement"* est qu'elle a introduit des mesures permettant aux communes d'intervenir davantage sur le marché du logement. En trois ans, les promoteurs publics ont ainsi pu acquérir sur un total de 62 ha qui pourraient faire l'objet d'un droit de préemption 19 ha dont 12,76 ha par le Fonds du logement et 6,4 ha par les communes.

La loi confère également un droit de préemption, d'une part, à l'Etat pour les terrains nécessaires à la réalisation du *"Plan sectoriel logement"* (et notamment, pour les 4 plans directeurs sectoriels primaires) et d'autre part, aux communes pour les terrains sis dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones de réserves foncières, les zones d'aménagement différé et pour les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci.

Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dispose des mêmes droits de préemption que les communes, sauf pour les terrains dans les zones de développement et les zones à restructurer.

Quant au droit d'emphytéose et de superficie, les communes auraient, à en croire le bilan intermédiaire, des *"appréhensions dues surtout à la longue durée du bail"*. Dans son avis annuel de 2007, le CES avait signalé que *"les communes devront dégager des moyens financiers substantiels pour l'acquisition de terrains à bâtir mis à disposition suivant la formule du bail emphytéotique, tandis que ladite formule ne leur procure qu'une recette symbolique."*

Par ailleurs, la loi sur le *"Pacte Logement"* introduit des mesures fiscales, notamment, une taxe communale spécifique d'inoccupation, d'un côté, sur des immeubles ou parties d'immeubles bâtis destinés au logement et inoccupés pendant une période de 18 mois consécutifs et d'un autre côté, sur les terrains à bâtir susceptibles de faire l'objet d'une autorisation à construire depuis 3 ans et sur lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu. Jusqu'à ce jour, seules trois communes (Esch-sur-Alzette, Beckerich et Diekirch<sup>51</sup>) appliquent l'une et/ou l'autre de mesures. (voir sub. paragraphe 322)

Le *"Pacte Logement"* prévoit l'exemption de l'impôt sur le revenu des bénéfices de cession et des plus-values s'ils sont réalisés par des personnes physiques sur des terrains aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes. L'exemption d'impôt ne joue pas si l'Etat ou les communes bénéficient du droit de préemption.

---

<sup>51</sup> Berckerich applique, pour l'année 2013, une taxe forfaitaire de 500 EUR / an sur les logements vides (près de 15)

Ces instruments comportent des mesures allant dans la bonne direction, mais leur mise en œuvre est hésitante et non conséquente.

**b) L'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*" et la loi concernant l'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui la composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions, en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>52</sup>).

La loi concernant l'aménagement du territoire précise et facilite l'articulation entre la politique d'aménagement du territoire et celle des communes ; elle complète aussi la législation des instruments les plus incisifs pour la mise en œuvre de ces politiques, à savoir, le droit d'expropriation et le droit de préemption conférés à l'Etat et aux communes pour leur permettre de poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels, et donc notamment de l'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*". (article 20, paragraphe 1)

Au-delà, à travers la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les communes n'ont, au contraire, par rapport aux investisseurs privés, pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains concernés pour pouvoir prendre l'initiative d'élaborer voire de modifier un PAP.

Cependant, si un plan ou projet d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions de l'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*", la commune est tenue d'adapter le plan ou projet d'aménagement général ou partiel à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (article 19 paragraphe 5). A défaut de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan sectoriel "*Logement*" modifient de plein droit le plan ou projet d'aménagement général et les plans ou projets de plan d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions (art. 19 paragraphe 6).

A partir du jour où l'avant-projet du "*Plan sectoriel Logement*" est déposé à la maison communale, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan.

---

<sup>52</sup> Loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et la loi modifiée du 19 juillet concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée, si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan (article 19, paragraphe 7)

L'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*" peut aussi conférer 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 (art. 21, paragraphe 1).

Le CES se félicite que la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire ait pu être votée le 4 juillet 2013 et insiste pour que le nouveau Gouvernement mette enfin en procédure l'avant-projet de "*Plan sectoriel Logement*", afin d'émettre un signal fort en faveur d'une politique de logement active. Il déplore le fait que 13 ans après que cet instrument ait été prévu par la loi de 1999, aucun plan sectoriel ne soit encore entré en vigueur.

De surcroît, le CES estime qu'il aurait été préférable que ces plans soient mis en procédure avant que les communes ne procèdent à la refonte de leur PAG, afin de les guider dans cette démarche et d'éviter des modifications successives, coûteuses et bloquantes.

Il se demande notamment comment les plans sectoriels peuvent modifier de plein droit les PAG, alors que les plans sectoriels n'auront pas sur tous les points, le même degré de précision parcellaire que les PAG.

Par ailleurs, le CES insiste sur la nécessité de tenir compte, par des dispositions transitoires pragmatiques, de la situation existante afin que l'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*" n'hypothèque pas la réalisation de projets initiés depuis de longue date et donc à un moment où les dispositions de l'avant-projet "*Plan sectoriel Logement*" n'étaient pas connues.

Le CES donne aussi à considérer que suite à un arrêt<sup>53</sup> du 4 octobre 2013 de la Cour Constitutionnelle, la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire risque de rester partiellement inapplicable. Ainsi, la Cour a déclaré comme inconstitutionnelle les mesures visant à rendre plus restrictif l'usage de la propriété privée si ces mesures sont disproportionnées par rapport au but visé.

La Cour Constitutionnelle a ainsi rejoint la Cour européenne des Droits de l'Homme qui a déjà posé en 2011, dans l'affaire "*Potomska and Potomski vs. Poland*", le principe de la proportionnalité des mesures visant à restreindre l'usage de la propriété privée par rapport au but recherché.

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.

<sup>53</sup> <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2013/0182/a182.pdf#page=2#page=2>

### 313 Le "*Paquet Logement*"

Le 8 avril 2012, le Ministre du Logement a présenté "*le Paquet Logement*", qui contient 21 mesures visant à lutter contre la pénurie de logements. Le CES aimerait se focaliser, tout particulièrement, sur les mesures qui sont censées avoir un impact direct sur les prix des logements.

- Contrat "*location-vente*":

Il s'agit d'un instrument de financement en faveur des jeunes ménages qui ne disposent pas de moyens propres suffisants pour acquérir un logement. Concrètement, le ménage en question verserait une redevance mensuelle se subdivisant en une part loyer et une autre part qui est capitalisée. A l'issue du contrat, à savoir au bout de 5 ou 10 ans, le ménage serait en position de financer son logement grâce à un prêt hypothécaire sur 20 ans au taux d'intérêt annuel fixe.

- Le "*portage foncier*":

Il s'agit également d'un instrument en vue de réduire la charge mensuelle de remboursement en faveur des jeunes ménages. Ce système permettrait d'acquérir un logement en deux étapes: dans un premier temps, l'accédant ne réglerait que les charges de remboursement de son logement et le terrain serait "*porté*" par un tiers; dans un second temps, à la fin du remboursement, l'accédant paierait le terrain.

Tout comme pour la mesure introduisant le contrat "*location-vente*", le CES fait état de ces appréhensions également au niveau de cette mesure de "*portage foncier*". Il a des doutes sur la pertinence de cette mesure étant donné qu'elle ne devient réellement attractive qu'à la fin du contrat c'est-à-dire au bout de 20 ans, lorsque le remboursement de la construction prend fin.

- Création de "*Société coopérative immobilière*":

Le "*Paquet Logement*" prévoit également la création d'une "*Société coopérative immobilière*". Cette mesure entend offrir la possibilité à des personnes physiques de devenir propriétaire de leur propre logement dans le cadre d'une coopérative qui agirait sur le marché au même titre qu'un promoteur immobilier. Les membres d'une telle coopérative pourraient ainsi procéder à l'acquisition du foncier, à son aménagement et à la construction de leurs logements. Il est envisagé de faire bénéficier ces structures des mêmes aides étatiques que celles revenant aux promoteurs publics et privés.

Le CES a de sérieux doutes quant la mise en œuvre d'une telle mesure. En premier lieu, si une telle société coopérative devait avoir droit aux mêmes aides étatiques que les promoteurs publics et privés, cela impliquerait qu'elle opère dans le cadre de la construction d'ensembles (Chapitre 3 de la loi modifiée de 1979.

- Création d'une "*Société de développement urbain de droit privé*".

Le projet de loi portant autorisation de constitution de la Société Nationale de Développement Urbain S.A. (SNDU) entend conférer à l'État un nouvel outil technique, administratif, financier et commercial pour dynamiser l'offre de logements dans le cadre d'une politique du logement, du développement urbain et de l'aménagement du territoire.

La SNDU aura principalement comme mission d'assurer l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir, la constitution et la gestion de réserves foncières, ainsi que l'exploitation du patrimoine foncier pour la cession, la location, la cession sur base de droits d'emphytéose ou de droits de superficie.

Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat deviendra le "*Fonds du Logement S.A. Nationale*" (FDL-N) et sera chargé de l'acquisition, de la gestion et de la location des biens immobiliers destinés au parc locatif social.

La structure projetée de la SDNU est celle d'une "*maison-mère*", avec une multitude de filiales et sous-filiales, entre autres le FDL-N, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM), une société de gérance, une société de promotion immobilière, une société de développement communal, etc.

Le CES ne retrouve dans le projet de loi aucun concept clair et cohérent, au point qu'il s'interroge sur une éventuelle plus-value que pourrait apporter la création de la SNDU au problème du logement.

Le CES estime qu'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 elles disposent, notamment, via le "*Pacte Logement*" et la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain pour débloquer l'offre de terrains et réduire, sinon stabiliser les prix du logement.

Pour la mise en place du PSL, le CES tient à souligner qu'il importe de tenir compte, par des dispositions transitoires pragmatiques, de la situation existante au moment de son entrée en vigueur. Il faut éviter que le plan sectoriel n'hypothèque la réalisation de projets initiés depuis de longue date. Le fait que les plans sectoriels se superposent aux PAG des communes rendra nécessaire une nouvelle modification de ceux-ci.

Dans ce contexte, le CES suggère de s'inspirer du nouveau régime d'aides en matière des énergies renouvelables qui prévoit des dispositions transitoires garantissant que les investissements planifiés et entamés, mais non finalisés sous l'ancien régime, continuent à être soumis, notamment, aux exigences techniques en vigueur sous l'ancien régime.

## 32 Comment agir sur les prix du logement ?

Le Premier Ministre a annoncé au cours de sa déclaration sur l'état de la Nation, le 8 mai 2012, la ferme volonté du Gouvernement de mettre en œuvre, rapidement et de manière résolue, les vingt et une mesures du Paquet Logement qui entend *"réaliser des lieux d'habitat du futur offrant une grande qualité de vie dans un espace urbain et rural idéal, à un prix abordable."*

Pour le CES, un prix abordable est un prix/loyer proportionnel au revenu disponible du concerné, compte tenu des autres besoins élémentaires à satisfaire par ce dernier.

Une étude de la Banque centrale du Luxembourg<sup>54</sup>, *"tendrait à suggérer des signes de surévaluation persistante des prix de l'immobilier luxembourgeois et ce malgré le processus de normalisation entamé dans le sillage de la crise économique et financière. Il convient cependant d'appréhender ces résultats avec prudence (...)"*.

### 321 Actions politiques pour agir sur les prix

Au vu des carences de plus en plus prononcées du marché de logement d'offrir à tout citoyen la possibilité d'accéder à un logement décent à un prix abordable, le Gouvernement a, d'ores et déjà, prévu et partiellement mis en vigueur, des actions censées pour agir sur les prix.

#### a) Aides publiques individuelles

Le CES se demande si les primes de construction et d'acquisition, de même que les subventions et bonifications d'intérêt, ainsi que les aides au loyer sont efficaces ou au contraire font monter les prix immobiliers. En effet, selon une étude française<sup>55</sup> portant sur l'impact des aides au logement sur les loyers, le propriétaire bailleur, face à une offre rigide de logements, profiterait de l'introduction de l'aide au loyer pour s'en procurer une partie sous forme d'augmentation de loyer. Ainsi, les loyers de logements dont le locataire était aidé, ont progressé plus vite que ceux des logements dont le locataire ne percevait pas d'aide.

Le CES prend acte que le projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables 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.

Il 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.

<sup>54</sup> Voir : Bulletin de la BCL 2011 – 3, Encadré 1.1 "Les prix de l'immobilier sont-ils surévalués ?"

<sup>55</sup> Anne Laferrère et David le Blanc, *"Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?"*, ÉCONOMIE ET STATISTIQUE N° 351, 2002

Jusqu'à présent, il existe une étude qui a été réalisée par le CEPS/INSTEAD<sup>56</sup>, mais qui se limite à la question du poids des dépenses du logement dans le budget des ménages, avec une simulation des taux d'effort auxquels seraient confrontés les ménages qui accèdent à la propriété en cas de disparition de ces aides. Malheureusement, elle ne fournit pas d'indications sur les conséquences des aides sur les prix du marché.

## **b) Prix du foncier**

Le sol est une ressource rare dont l'utilisation est liée à des objectifs contradictoires et soumis à une concurrence croissante entre les différentes utilisations : les sols fertiles pour l'agriculture et la sylviculture, les terrains pour le logement, l'exploitation commerciale et industrielle, les transports, la protection de la biodiversité, les terrains d'irrigation, le sport, la culture etc.

La législation en matière d'aménagement du territoire et ses instruments, notamment les plans sectoriels, et la législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain ont pour objectif de gérer les terrains de manière durable et efficiente et d'aboutir à un équilibre harmonieux entre tous ces modes d'utilisation.

Or, force est de constater que de nombreux propriétaires de terrains situés à l'intérieur des périmètres d'agglomération ou susceptibles d'y être un jour intégrés, ne sont plus guère disposés, pour des raisons qui leur sont propres, à utiliser leurs terrains ou à les mettre sur le marché.

Quoiqu'il en soit, 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 mesure en faveur d'une réduction des prix du logement restera marginale si on n'arrive pas à réduire substantiellement le coût du foncier.

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

La flambée des prix des terrains est due au manque de l'offre par rapport à la demande. Il s'agira dès lors d'agir sur l'offre

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

Le CES tient à rappeler que selon les prévisions du STATEC (scénario de base), les besoins en logement en 2030, résultant uniquement de l'accroissement de la population, s'élèveraient à 80.000 unités, alors que les 2.701 ha théoriquement disponibles, augmentés de 317 ha du PSL, ne permettent la construction que de seulement 50.000 nouveaux logements (sous condition, notamment, que d'ici là, la densité résidentielle moyenne de 32,2 logements par hectare soit la même). De ce fait, une extension des zones d'habitat semble être inévitable.

<sup>56</sup> Julien Licheron et Patrick Bousch, "Analyse de l'efficacité économique des aides individuelles au logement", CEPS/Instea, juillet 2010

Le CES rappelle qu'on ne pourra pas éviter une extension des zones d'habitat. Tout en optant pour une telle solution, il 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.

Une extension des périmètres d'agglomération devrait 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).

Par ailleurs, le CES est d'avis qu'une action isolée de l'une ou l'autre commune pour étendre le périmètre d'agglomération ne conduira pas à une réduction des prix du foncier.

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

Le groupe salarial insiste tout particulièrement sur les mesures qu'il propose ci-dessous sous le point e) (plafonnement des prix des terrains, taxes sur la rétention des 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 are et par région, soit conforme, d'une part à la législation nationale sur la concurrence qui instaure le principe général de la liberté des prix, 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 et des logements vides**

Le CES est d'avis que les communes doivent impérativement mettre en œuvre les différents moyens dont elles disposent pour combattre la rétention de terrains dans les zones d'habitation.

Pour ce qui est de l'élimination des terrains non bâtis appartenant aux communes, le CES approuve les initiatives de la Ville de Luxembourg qui dans le cadre d'un programme spécifique de réduction des *"Baulücken"* a construit 125 logements sur des terrains lui appartenant. Cette initiative pourrait servir pour inspirer d'autres communes dans la mesure où elles disposent de terrains à bâtir.

### 1. Mettre en œuvre l'obligation de construire

L'article 103 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit que *"le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune"*. Si, dans les 3 ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune a deux options:

- soit elle entame la procédure d'expropriation à son propre profit, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'État.
- soit elle perçoit une taxe annuelle de non-affectation à la construction. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation de la taxe.

Il est essentiel que les communes appliquent l'obligation de construire telle que prévue dans des cas déterminés par la législation.

### 2. Taxes communales sur la rétention de terrains

La loi du 22 octobre 2008 (loi *"Pacte Logement"*) prévoit une taxe annuelle communale:

- sur les terrains viabilisés qui sont depuis au moins 3 ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire et/ou pour lesquels des travaux de construction n'ont pas encore débutés.

Le CES est d'avis qu'il importe de conférer, soit un caractère obligatoire aux taxes communales, en conditionnant l'attribution de la contribution financière donnée par l'Etat aux communes dans le cadre du *"pacte logement"* à l'introduction par ces dernières des taxes communales en question, à défaut, en introduisant une telle taxe au niveau national.

Quant à la taxe sur les terrains à bâtir, la Ville d'Esch-sur-Alzette est, jusqu'à présent la seule, à appliquer aussi cette taxe. En 2012, elle a recensé 70

terrains à bâtir parmi lesquels une grande partie était détenue par des propriétaires privés à des fins de spéculations.

### 3. Taxes communales sur les logements inoccupés

La loi du 22 octobre 2008 (loi "*Pacte Logement*") prévoit une taxe annuelle communale:

- sur des immeubles bâtis destinés au logement qui ne sont pas occupés. L'état de non-occupation résulte du fait qu'aucune personne n'est enregistrée dans le registre de la population depuis 18 mois consécutifs.

Comme évoqué ci-avant, les communes de Diekirch, de Beckerich et d'Esch-sur-Alzette appliquent la taxe sur les logements inoccupés.

Le CES salue de telles initiatives, mais se demande comment les administrations communales peuvent appliquer l'article 27.2 précité de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, alors qu'il n'existe pas, à sa connaissance, de méthode fiable pour recenser tous les logements laissés inoccupés par la volonté délibérée des propriétaires concernés.

Le CES prend acte que le Ministre du Logement et le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région ont envoyé aux communes, en date du 16 septembre 2013, une circulaire sur l'élaboration d'un règlement communal type portant établissement d'une taxe sur les immeubles bâtis inoccupés. Il rend toutefois attentif au fait que les taxes foncières et sur les logements inoccupés doivent, premièrement, être significatives de manière à dissuader les propriétaires privés de détenir des terrains ou des logements pour des raisons spéculatives, et deuxièmement, ne pas pouvoir être imputées sur les prix de ventes.

Au-delà, il tient à rappeler que le Gouvernement a annoncé, lors du discours de l'état de la Nation le 8 mai 2012, de mettre à la disposition des communes un vade-mecum fixant les critères pour taxation des logements.

### 4. Application des taxes

Le CES exprime ses doutes sur un effet notable de ces taxes communales vu que l'introduction:

- n'est pas obligatoire (autonomie communale) ;
- prévoit de nombreuses exonérations d'office.

Le CES est d'avis qu'il importe de conférer un caractère obligatoire aux taxes communales, 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.

De même, il faudrait limiter les exonérations d'office au strict minimum.

## 5. Reclassement de terrains

Dans le cadre de la réforme de la législation sur l'aménagement communal, le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 donne la possibilité aux communes de reclasser les terrains à bâtir situés dans une zone d'urbanisation prioritaire type 1 (maisons unifamiliales) et type 2 (maisons d'habitation plurifamiliales et d'habitation collective) en zones d'aménagement différé si aucun PAP n'a été mis en exécution après un délai de respectivement 6 et 12 ans, et ce à partir de l'approbation définitive du PAG.

Les zones d'aménagement différé constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à long terme et frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement.

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.

## 6 Fiscalité des plus-values sur la cession de terrains non bâtis

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**

Il s'agira d'agir en faveur d'une utilisation parcimonieuse et efficiente des terrains, notamment, par une augmentation de la densité du bâti.

Le CES estime qu'il s'agit en l'occurrence d'une mesure qui va dans la bonne direction, à condition d'être appliquée de manière appropriée en fonction du caractère des localités. Le CES propose donc 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

En vue de pallier au manque d'offre de logements locatifs, le CES propose de modifier le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999<sup>57</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, via la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, des moyens d'intervention nécessaires pour, d'une part, augmenter l'offre de terrains disponibles pour le logement (extension de la superficie des zones d'habitation par la refonte des PAG à réaliser jusqu'au 8 août 2015), 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 plans d'aménagements particuliers (PAP), voire, en absence d'initiative privée, de prendre elle-même 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, zones à restructurer, zones de réserves foncières, zones d'aménagement différé et 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, augmenter la densité du bâti) et la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (obligation de construire, reclassement de terrains) afin de lutter contre la spéculation de terrains des propriétaires privés et d'augmenter l'offre de terrains.

La loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire autorisera, 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 ainsi 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.

<sup>57</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)

**Position du groupe salarial:**

Pour le groupe salarial ces mesures ne suffiront pas pour réduire les prix des terrains. 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 que, compte tenu de la structure atypique du marché du logement, associée à la rétention de terrains, 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 aire 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 seul plafonnement des terrains ne pourra atteindre pleinement l'objectif visé que si, en même temps, des taxes sur la rétention de terrains sont appliquées, conformément à la proposition du CES. (voir la proposition du CES portant sur la mobilisation de terrains non bâtis ci-avant)

- **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.

- **Agir sur les procédures d'autorisation**

Le CES estime que le gouvernement doit poursuivre les efforts des dernières années déployés en matière de simplification administrative au niveau des procédures relatives au logement.

Il accueille ainsi favorablement les décisions annoncées par le Premier Ministre le 10 avril 2013, dans le cadre de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays d'assortir chaque procédure d'un délai et d'informer dorénavant les investisseurs au préalable via les sites "*guichet.lu*" et "*Geoportail.lu*" sur les autorisations à obtenir.

La mise en place par arrêté grand-ducal du 25 avril 2013 de la Cellule de facilitation<sup>58</sup> relative aux autorisations dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement permettra notamment d'initier à la demande d'une autorité concernée, des réunions de concertation préalables relatives à des projets d'une certaine envergure touchant aux attributions de différentes autorités ou administrations.

Les projets de création de logements des investisseurs privés et publics doivent se baser sur une multitude de plans et nécessitent toute une série d'autorisations préalables, comme par exemple, l'établissement:

1. d'un plan directeur;
2. de P.A.G.;
3. de P.A.P.;
4. de projets d'exécution;
5. du cadastre vertical;
6. d'études d'impact environnemental;
7. de l'autorisation commodo - incommodo au niveau de l'ensemble;
8. de l'autorisation commodo - incommodo au niveau de la construction individuelle;
9. des autorisations dans le domaine de la protection de la nature;
10. des autorisations de construire proprement dite;
11. ...etc.

L'énumération de ces procédures montre la difficulté de réaliser un projet de création de logements tant par des investisseurs publics que privés. Toutes ces procédures d'autorisation, si elles répondent à des objectifs louables, chacun pris isolément, d'aménagement du territoire national ou communal, de protection de l'environnement naturel ou humain, elles sont longues, complexes, coûteuses, parfois contraires et difficiles à appréhender.

Les données relatives à l'offre et la demande potentielle de logements font ressortir que le problème se situe, avant tout au niveau des prix, en raison d'une mise sur le marché insuffisante de terrains constructibles et donc du prix du foncier.

<sup>58</sup> <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2013/0086/a086.pdf#page=2>

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).

Du fait de leur complexité et des longs délais, les procédures d'autorisation, exercent une pression à la hausse sur le prix des logements. Leur impact est double :

- 1) La multitude d'études, de rapports et de plans à réaliser a évidemment une incidence sur les coûts du logement ; de même l'allongement des délais des procédures fait monter les coûts de préfinancement (charge d'intérêts sur les crédits contractés) des initiateurs d'un projet d'urbanisme. D'après une enquête de la Chambre des Métiers de 2012, la durée moyenne d'une procédure aboutissant à une autorisation de construire est de plus de 7 ans.
- 2) La longueur des procédures conduit également à court et à moyen terme à une raréfaction de logements, et donc à une moindre élasticité de l'offre de logements, qui en fin de compte fait augmenter les prix.

Durée des procédures d'autorisation (après l'acquisition des terrains)

	Durée (en ans)		
	minimale	maximale	moyenne
Négociation du projet avec la commune	0,3	7,0	3,2
Procédure PAP / modification PAG	0,7	10,0	2,6
Convention (avec la commune)	0,1	4,0	1,0
Autorisation de construire	0,1	5,2	0,6
Durée totale	1,7	14,0	7,3

Source: Chambre des Métiers

Source : Chambre des métiers <sup>59</sup>

Devant ce constat, le CES estime que la simplification administrative doit constituer une priorité. Il ne s'agit pas d'abolir les procédures, mais à 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.

<sup>59</sup> Enquête menée par la Chambre des métiers au cours de l'année 2012 auprès de 11 entreprises de construction et analysant ensemble, lors de l'enquête, une vingtaine de projets de lotissement d'envergure.

Le CES constate que le Gouvernement a exprimé sa volonté de regrouper l'ensemble des mesures législatives ponctuelles dans le domaine de l'accélération des investissements, dont le logement, dans un projet de loi dite "*omnibus*". Il invite le prochain Gouvernement à poursuivre les travaux entamés et à engager au plus vite la loi dite "*omnibus*" dans la procédure législative.

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

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ainsi que son règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les modalités d'application, n'emploie pas le terme de "*logement social*", mais, respectivement, celui de "*logement à coût modéré*" (art.15) et de "*logement à destination sociale spécifique*" (art.1) ou encore de "*logement subventionné*" (règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles).

Il n'existe pas de définition "*naturelle*" du logement social. La distinction entre logement "*social*" et logement "*normal*" ne peut être établie que par des normes réglementaires fixées par les pouvoirs publics, notamment en vue d'ajuster leur intervention sur le marché.

Le CES entend par logement subventionné, un logement à coût modéré loué ou vendu par des promoteurs, à des bénéficiant des aides conformément à la loi la loi du 25 février 1979.

Dans le cadre de la promotion du logement subventionné, l'Etat luxembourgeois participe aux activités de promoteurs publics et, le cas échéant, de promoteurs privés, moyennant des aides financières à la construction d'habitations à coût modéré.

Au niveau de l'Union européenne, il existe trois conceptions (résiduelle, généraliste et universelle) du logement social ([voir annexe 3](#)) ; le Luxembourg a adopté la conception généraliste.

### 41 Application de la conception généraliste au Luxembourg.

Dans des immeubles relevant du domaine du logement subventionné, des logements sont prioritairement destinés à des ménages pour lesquels un logement décent, offert sur le marché immobilier traditionnel, n'est plus financièrement abordable du fait qu'après déduction des coûts du logement, le revenu disponible ne suffit plus à satisfaire les autres besoins fondamentaux.

Néanmoins, dans ces immeubles, des logements peuvent également être attribués à des personnes "*plus aisées*" (n'ayant pas droit aux primes en faveur du logement), ceci dans le but d'une promotion de la mixité sociale et urbaine et de lutte contre la ségrégation sociale. De tels logements ne sont pas subventionnés par l'autorité publique et loués ou vendus au prix du marché, ou par une vente aux enchères.

La politique de mixité sociale dans le logement vise la présence dans une même unité d'habitation de personnes issues de catégories socioprofessionnelles distinctes par leurs revenus afin que la proximité spatiale entraîne la proximité sociale, et diminue la fracture sociale.

## 42 Les aides dans le cadre du logement subventionné

L'article 15 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement fait une distinction entre promoteurs publics ou privés.

L'article 16 précise que *"Sont considérés comme promoteurs publics : les communes, les syndicats de communes, les sociétés fondées sur la base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché (Société Nationale des Habitations à Bon Marché) et le fonds pour le développement du logement et de l'habitat (Fonds de logement)."*

Or, il s'en dégage des articles suivants (17 jusqu'au 31) qu'une différence de traitement est faite au niveau des aides publiques, selon qu'il s'agit d'un promoteur public ou privé.

Lors de la conférence de presse du 13 mai 2013, le Ministre du Logement a annoncé que *"les promoteurs bénéficieront dorénavant de conditions analogues à celles des promoteurs publics pour l'obtention des aides"*<sup>60</sup>.

A toutes fins utiles, le CES reprend ci-après les différences qui existent, au stade actuel, entre promoteurs privés et publics.

---

<sup>60</sup> Voir présentation de la conférence de presse p.21:

[http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2013/05-mai/13-schank-logement/presentation.pdf](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2013/05-mai/13-schank-logement/presentation.pdf)

Tableau 16: Présentation synthétique des aides financières publiques en faveur des promoteurs publics et privés prévues par la loi modifiée du 25 février 1979

	Promoteur public	Promoteur privé
Frais d'études de programmes de construction dans leurs aspects urbanistique, architectural et technique (art. 21)	50%	
Acquisition de terrains (art. 22)	a) Participation aux charges d'intérêt d'emprunt ou ; b) 50 % du prix	
Frais d'aménagement de terrains à bâtir résultant (art. 23) : - de la démolition de bâtisses existantes ; - de l'installation d'infrastructure technique. Frais résultant de l'aménagement des places de jeux et d'espaces verts (art. 23)	50% 50% 70%	
Charges d'intérêt d'emprunts (art. 25)	Pendant 2 ans	
Garantie d'achèvement (art. 26)	Communes et FDL	
Infrastructures de garde et d'éducation (art. 26bis)	50%	50%
Construction ou acquisition de <u>logements destinés à être loués à des ménages</u> à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes handicapées (art.27)	70-75%	
1. Création de logements pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile 2. Création de logements destinés à l'hébergement d'étudiants, de stagiaires, ...etc (art.29)	100%	
Construction ou acquisition de logements pour travailleurs étrangers <u>par un employeur</u> (art. 30bis)		6.200 EUR/pers.logée
Construction ou acquisition de logements locatifs par des a.s.b.l., fondations, fabriques d'église, communautés religieuses conventionnées (art.30ter)	75%	

Tableau: CES

## 421 Constructions de logements subventionnés destinés à la vente

### a) Terrains

Par dérogation à l'article 15 précité, l'article 22 de la même loi concernant l'aide au logement n'accorde une participation de l'Etat à l'acquisition de terrains qu'aux seuls promoteurs publics.

L'article 23 traitant de l'aménagement de terrains à bâtir ne précise nullement à qui il s'applique, alors que l'article 25 concernant les charges d'intérêt d'emprunts pour le préfinancement d'aménagement de terrains et de construction de logements s'adresse à un "*promoteur*", sans indication de statut requis.

## **b) Constructions**

L'aide aux frais de construction des bâtiments à coût modéré peut être accordée aussi bien aux promoteurs publics que privés.

### **422 Constructions de logements subventionnés destinés à la location**

Les aides d'Etat pour la construction ou l'acquisition de logements destinés à la location à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées ne sont accordées qu'aux seuls promoteurs publics (art. 27).

Il en est de même pour des logements pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile et pour l'hébergement d'étudiants (art. 29).

## **43 Les promoteurs du logement subventionné**

### **a) Promoteurs publics**

Les promoteurs publics sont chargés de toute opération relative à l'acquisition de terrains à bâtir, ainsi qu'à la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Par ces activités lesdits promoteurs ont permis à de nombreuses personnes d'accéder à un logement décent, alors que ces derniers n'auraient pas pu bénéficier d'un tel logement au vu des prix inabordables du marché immobilier privé.

Concernant les aides étatiques à la construction de logements à coût modéré, la participation de l'Etat n'est accordée que sous certaines conditions remplies simultanément (art. 17) notamment que 60 % au moins du total des acquéreurs de logements répondent aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition.

Au vu de la relative facilité pour pouvoir bénéficier de ces primes, le CES tient à répéter sa proposition de recadrer ces aides pour que les logements à coût modéré soient réellement occupés par des ménages à revenu modeste, qui autrement, n'auraient pas pu acquérir un logement.

Au-delà, il découle de l'article 17 (2) que les promoteurs publics sont habilités à vendre jusqu'à 40% de leurs logements sur le marché immobilier. Le prix des logements vendus à des non-bénéficiaires des primes de construction ou d'acquisition, ne doit comprendre aucune subvention publique. Cette disposition a pour but de promouvoir une mixité sociale. Dans le domaine des logements locatifs, 25% du parc locatif peut être loué conformément aux dispositions de la législation sur les baux à loyers.

Il convient de préciser qu'au 31 décembre 2012, 2,17% du parc locatif du Fonds de Logement, soit 37 logements étaient loués à titre de location privée,

conformément aux dispositions de la loi de 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Sur 17 appartements vendus en 2012 par le Fonds du Logement, 9 ont été vendus aux conditions du marché, et sur 10 maisons vendues, 9 étaient vendues à des non-bénéficiaires d'aides publiques.

Quant à la SNHBM, elle reste fort approximative en la matière et indique la part des non-bénéficiaires de l'allocation de logements entre 10 et 30 %.

Le CES se doit, au vu des chiffres, de constater que la mixité sociale dans l'attribution de logements sociaux reste marginale et se heurte toujours à des présupposés idéologiques qui lui restent rattachées.

Il propose 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.

Par ailleurs, le CES propose de recentrer les missions des promoteurs sur la construction de logements sociaux en relevant substantiellement la proportion d'acquéreurs de logements bénéficiant des primes d'acquisition ou de construction. Ainsi, il convient d'augmenter le taux actuel de 60 % de logements devant être vendus par les promoteurs publics à des bénéficiaires des 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).

En outre, le CES est d'avis que les promoteurs devraient soumettre la revente d'un logement à coût modéré à des conditions strictes en vue d'assurer que l'habitation garde le statut de logement à coût modéré.

Tout en prenant acte que le projet de loi relative à la promotion du logement et au développement de l'habitat durables prévoit des conditions strictes en cas de revente d'un logement à coût modéré, le CES est d'avis que l'acte de vente conclu avec le premier propriétaire devrait contenir un droit de préemption dans le chef des promoteurs et que s'il n'est pas exercé, le prix de vente ne pourra dépasser le prix de vente initial, en tenant compte de l'amortissement du bien immobilier, ce montant étant toutefois réévalué pour prendre en compte l'inflation.

Au-delà, 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. Il est d'avis que les baux emphytéotiques subventionnés ne peuvent pas s'appliquer sur les ventes sur le marché libre.

**b) Promoteurs privés**

Jusqu'à ce jour les promoteurs privés sont exclus des aides publiques pour l'acquisition et l'aménagement des terrains, ainsi que pour la construction de logements sociaux destinés à la location. Par contre, ils peuvent toucher des subventions publiques pour la construction de logements sociaux destinés à la vente.

Jusqu'à ce jour, un seul promoteur privé s'est hasardé, il y a environ 20 ans, dans la construction subventionnée par des aides publiques de logements à coût modéré.

Les représentants des promoteurs immobiliers privés ont toujours critiqué d'être, de prime abord, exclus de certaines aides publiques et considèrent que l'activité des promoteurs publics du logement social relève de la concurrence déloyale du fait qu'ils ne s'adressent pas uniquement à des personnes défavorisées ou exclus. D'aucuns estiment que les promoteurs publics ne devraient offrir que des logements subventionnés en location.

Vu que le financement du logement locatif subventionné par des fonds publics s'avère de plus en plus difficile, des modes de financement alternatifs par des investisseurs privés ou semi-publics (fonds de pension et autres) devront être étudiés. La proposition du CES sur la convention "*logement solidarité*" en est un exemple.

Le projet de loi relative à la promotion du logement et au développement de l'habitat durables entend mettre les promoteurs privés sur un même pied d'égalité que les promoteurs privés publics, en ce qui concerne, d'une part, les droits, notamment en matière de la garantie d'achèvement et les aides publiques pour l'acquisition de terrains, et la construction ou l'acquisition de logements destinés à être loués à des ménages à revenu modeste, et d'autre part, les obligations, à savoir, les conditions d'attribution de tels logements.

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 de charges standardisé déterminant les critères applicables à la construction d'un logement à coût modéré.

En procédant de la sorte, tant l'Etat et les communes que l'initiateur privé d'un projet de construction à coût modéré jouiront d'une certaine sécurité juridique concernant les modalités de la construction et les prix de vente, respectivement de location d'un tel logement.

**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.

**c) Agence immobilière sociale (AIS)**

L'AIS est un établissement d'utilité publique qui loue des logements auprès un propriétaire-bailleur privé ou (rarement) public pour les mettre (pour une durée maximale de 3 ans) à la disposition, pour un loyer modéré, à des personnes à revenu modeste (max.: 1,5x salaire social minimum pondéré selon la composition du ménage).

Le loyer, perçu par l'AIS et transmis au propriétaire-bailleur, est calculé sur base du revenu disponible après déduction des frais de besoins fondamentaux.

Afin de pouvoir offrir des logements bon marché, l'AIS offre aux propriétaires-bailleurs, en contrepartie d'un loyer modeste, certaines garanties aux propriétaires, telles que la garantie du paiement du loyer sans faute tous les mois et même, en cas de non-occupation, l'entretien et le contrôle régulier du logement, la remise en état avant la première occupation, l'encadrement de l'occupant par une équipe de professionnels du domaine social.

L'activité de l'AIS est à considérer comme mesure d'inclusion sociale dépendant d'un acte social et philanthropique de la part des propriétaires-bailleurs.

Selon le rapport d'activité 2011 du Ministère du Logement (page 82), *"L'AIS a été créée avec un objectif de gestion de 500 logements. Un développement durable de ses activités pourra se faire dans le cadre d'un partenariat avec les offices sociaux à un niveau local ou régional. Ces derniers ont besoin de pouvoir recourir à un parc immobilier pour loger des personnes dont elles assurent l'encadrement social. Cette complémentarité évitera les doubles emplois"*.

L'AIS gère actuellement, avec un effectif en personnel réduit, une centaine de logements (dont 95 appartiennent à des propriétaires privés). Fin 2011, l'AIS avait enregistré 746 demandes non satisfaites.

Au vu du nombre élevé des demandes non satisfaites, le CES approuve le projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durable qui entend élargir le fonctionnement de l'AIS à d'autres organismes œuvrant dans le domaine du logement et de conférer un cadre légal à la gestion locative sociale.

#### 44 Situation actuelle sur le plan des logements locatifs subventionnés

Le parc locatif subventionné reste fort limité. Les logements du bailleur public le plus important (Fonds pour le développement du logement et de l'habitat) sont implantés dans 36 communes, surtout, dans des régions du Centre et Sud du pays, à savoir, la Capitale et les Villes de Differdange, Esch-sur-Alzette et Dudelange, qui recensent à elles-seules les deux tiers du parc locatif du Fonds du fait de la forte concentration des demandes.

Tableau 17: Répartition du parc locatif subventionné selon le propriétaire

Promoteur public	Nombre de logements locatifs subventionnés en 2010-2011
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	1.710
Société Nationale des Habitations à Bon Marché	170
Communes de Luxembourg-Ville	1.296
AIS	106
<b>TOTAL</b>	<b>3.282</b>

Sources: Rapports d'Activité du Fonds du Logement et de la SNHBM (2010) + enquête réalisée en juillet 2011 par le Ministère du Logement.

De manière générale le montant du loyer mensuel se situe dans une fourchette de 136 EUR minimum et 1.767 EUR maximum. Pour ce dernier montant, il s'agit de ménages qui ont un revenu dépassant les critères fixés par règlement<sup>61</sup>. Mais, du fait que ceux-ci refusent de libérer les lieux, les promoteurs publics appliquent des loyers élevés. Aucune disposition réglementaire n'oblige les ménages à quitter un logement social, lorsqu'ils sont à même de louer sur le marché libre. Cependant, il s'agit de cas peu fréquents, la moyenne des loyers se situe à 356 EUR.

A titre d'exemple, un ménage composé d'un adulte avec un enfant à charge et un revenu net disponible de 1.793 EUR a un loyer mensuel de 344 EUR pour un logement de 111 m<sup>2</sup>. [\(Voir exemple en annexe 3\)](#)

Le "*Pacte Logement*" stipule que 10% de la surface nette ou 10% des logements réalisés doivent être réservés au logement à coût modéré, dès lors que le projet de construction occupe une surface supérieure ou égale à 1 hectare. Début mai 2012, seuls 77 logements à coût modéré étaient en construction dans l'ensemble des projets en cours dans les communes signataires du Pacte.

Selon l'Observatoire de l'Habitat, même si les communes signataires remplissent leurs objectifs dans les dix prochaines années, les 5.200 logements nouveaux prévus par an (dont au moins 10% de logements sociaux), construits dans ces 98 communes, ne suffiront pas pour faire face aux besoins quantitatifs identifiés par le STATEC (environ 6.500 logements par an).

<sup>61</sup> RGD modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie



Eu égard au taux relativement faible de logements subventionnés locatifs, le CES propose de prévoir un certain quota de logements 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.

Dans ce même ordre d'idées, il 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.

Face aux actuels problèmes budgétaires, le financement de nouveaux logements subventionnés ne pourra pas être assuré uniquement par des fonds publics. Il s'agira donc de trouver des nouveaux concepts de financement, notamment par une promotion de l'investissement privé (fonds de pensions, fonds de compensation, des assurances et autres personnes privées).

#### 45 Besoins en logements subventionnés

Seuls 1,5 % des ménages sont logés dans des logements locatifs subventionnés, ce qui correspond à environ 3.000 logements locatifs subventionnés.

Le 9<sup>e</sup> programme de construction d'ensembles de logements subventionnés prévoit 9.807 logements supplémentaires au cours de la période de programmation.

Tableau 18 Synthèse du 9<sup>e</sup> programme de construction d'ensembles de logements subventionnés (Situation au 31.12.2012)

Promoteur en nbre	Constructions de logements destinés à la	
	Vente	Location
Communes	678	1.097
Société Nationale des Habitations à Bon Marché	2.832	504
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	2.412	1.841
Autres promoteurs (Fonds d'assainissement Cité Syrdall, Fabrique d'Eglise, Office social),		286
Associations sans but lucratif et les fondations		157
<b>Total</b>	<b>5.922</b>	<b>3.885</b>

Source: Règlement grand-ducal modifié du 24 mars 2010 arrêtant le 9<sup>e</sup> programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat

Il ressort de ce tableau que le 9<sup>e</sup> programme de construction continue de répondre à une logique de "propriétaires".

L'évaluation de la demande potentielle et des besoins en logement 2010-2030 établie par le STATEC ne porte que sur le nombre total de logements supplémentaires requis et ne fait pas de distinction entre les logements à offrir sur le libre marché immobilier et les besoins en logements subventionnés.

Les estimations des besoins en logements subventionnés varient substantiellement selon les différents acteurs. Ainsi, le Ministère du Logement chiffre le besoin de logements locatifs subventionnés supplémentaires, sur base d'une enquête menée auprès des communes, du Fonds du logement et de l'AIS, à 3.354 unités<sup>62</sup>. La Chambre immobilière évalue le manque en logements coût modérés à 15.000 unités, la Chambre des salariés estime ce manque à un taux équivalent au taux de risque de pauvreté, soit 13,6 % ménages en 2011, et la Caritas en dénombre 26.000. Le CES constate par conséquent des divergences très importantes au niveau de ces chiffres et demande à cet effet la réalisation d'une étude se basant sur une approche scientifique pour évaluer les besoins.

Quoiqu'il en soit, il est indéniable qu'une partie importante de personnes aux revenus modestes n'ont pas accès à un logement décent et vu que le parc de logements subventionnés est saturé, ces derniers doivent louer aux conditions du marché privé et payer des loyers qui épuisent une partie considérable de leur budget familial.

Fin décembre 2012, le nombre de demandes en suspens auprès du Fonds du logement pour un logement locatifs subventionnés se chiffraient à 1.143. La Ville de Luxembourg, qui représente derrière le Fonds le deuxième propriétaire le plus important des parcs locatifs, a reçu au cours de l'année 2012, 228 nouvelles demandes alors que 23 demandeurs ont obtenu un logement.

Le CES s'étonne du nombre relativement faible de demandes d'obtention d'un logement subventionné, alors qu'environ 16.000 ménages vivent en surpeuplement, qu'environ 18.000 ménages ont une surcharge des coûts du logement avec risque de pauvreté et/ou de surendettement et un nombre inconnu vivent dans des logements indécents.

Le CES s'interroge sur les raisons qui sont à la base de cette réticence de s'adresser à des promoteurs de logements subventionnés. S'agit-il d'une méconnaissance des activités desdits promoteurs, ou est-ce que les concernés souhaitent éviter une stigmatisation, ou est-ce que les logements subventionnés ont mauvaise réputation? Un diagnostic s'impose.

Cette réticence vis-à-vis des immeubles "*à vocation sociale*" est d'autant plus étonnante que les promoteurs publics font toujours preuve d'un souci prononcé pour une architecture, une finition et une qualité soignées des immeubles à coût modéré qui ne se distinguent nullement des autres immeubles et s'intègrent parfaitement dans leur environnement.

Le STATEC devrait être invité à affiner ses études prévisionnelles des besoins en logements par l'introduction d'une sous-catégorie "logements subventionnés". Dans ce contexte, le CES rappelle que le Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive vise à réduire le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou d'exclusion sociale de 6.000 personnes d'ici 2020.

<sup>62</sup> Voir rapport d'activité 2011 du Ministère du Logement

#### **46 Financement de la construction de nouveaux logements subventionnés**

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 construits 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 *"location-solidarité"*.

Le retour économique pour ces investisseurs, se ferait par le biais d'un loyer mensuel perçu par le promoteur public et rétrocédé au propriétaire. Ce loyer se situerait entre le loyer *"social"* à payer par le locataire (selon les critères du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs), et le loyer théorique du marché (5% du capital investi). Cette moins-value de recette, multipliée par un coefficient correcteur, fixé en fonction du taux moyen d'imposition du propriétaire-bailleur concerné devrait pouvoir être portée en déduction sur sa déclaration fiscale concernant le revenu de la location de propriétés bâties.

Les logements seraient attribués aux locataires par les soins du promoteur public qui se chargera également (sans frais pour le propriétaire) de la gestion de l'immeuble.

L'avantage pour les signataires d'une convention *"location-solidarité"* qui contrebalancerait le loyer modéré consisterait ainsi dans l'exonération fiscale de la moins-value de recette, une garantie de paiement sans faute du loyer, la continuité du bail de location, la gratuité de la gestion de l'immeuble, et la dispense de rechercher un locataire par leurs propres soins. Le déchet fiscal afférent serait compensé par une économie d'investissement de fonds publics dans le logement social.

Par ailleurs, le CES prend acte que le projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables prévoit de soumettre la revente d'un logement à coût modéré à des conditions strictes en vue d'assurer que l'habitation garde le statut de logement à coût modéré.

## CHAPITRE 5: EFFICACITE ENERGETIQUE DES LOGEMENTS ET ENERGIES RENOUVELABLES

Les objectifs "*climat*" et les engagements politiques censés aboutir à une réduction de la facture de la dépendance énergétique, ainsi qu'à une diminution de la consommation totale d'énergie des logements ont été mis en application, mais sans évaluation financière au niveau des coûts d'investissements et des perspectives de réduction des dépenses de consommation, ni au niveau de l'impact pour le secteur de la construction et, ni au niveau des prix du logement (neuf, existant, fonctionnement ,etc.).

Le CES s'interroge sur l'orientation à donner aux incitants financiers, tels que les subventions et les mesures fiscales, et s'il faut primer sur une différenciation selon des critères sociaux ou, au contraire, selon des objectifs écologiques.

### 51 Dépenses en énergie des ménages

Avant de développer ses vues en matière de la performance énergétique des bâtiments d'habitation, le CES expose la situation actuelle au niveau des dépenses en énergie des ménages.

Selon "*l'Enquête sur le budget des ménages*", réalisée par le STATEC, un propriétaire avec un revenu se situant sous le seuil de risque de pauvreté a dépensé, au cours de l'année 2011, 6,3% de son revenu annuel en coût d'énergie (électricité, gaz de ville et gaz naturel, hydrocarbures liquéfiés, combustibles liquides et solides). Pour les locataires avec un revenu sous le seuil de risque de pauvreté, les dépenses s'élèvent à 5% de leur revenu annuel.

Tableau 19: Dépenses en énergie selon le statut d'occupation et le seuil de risque de pauvreté en 2011

		<60% du revenu médian éq.	>60% du revenu médian éq.
<b>Propriétaire</b>	En valeur absolue (en EUR)	2.299	2.113
	En % par rapport au revenu	6,3	3,1
<b>Locataire</b>	En valeur absolue(en EUR)	1.107	1.311
	En % par rapport au revenu	5,0	2,7

Source : STATEC, EBM 2011

Il découle des données présentées ci-avant que les dépenses en énergie, quel que soit le statut du ménage, sont peu élevées. Or, il est à noter qu'il faut s'attendre à une augmentation du coût de l'énergie sous l'effet d'une hausse de la demande mondiale et de la réduction progressive des stocks d'énergie fossiles.

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.

## 52 La performance énergétique des bâtiments d'habitation

Les exigences liées aux performances énergétiques des bâtiments d'habitation ont été renforcées avec l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 5 mai 2012 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation.

Ceci traduit la volonté de l'Union européenne de promouvoir des standards de plus en plus stricts principalement pour la nouvelle bâtisse et également pour les bâtiments existants.

Ainsi, la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique prévoit au paragraphe 1 de son article 9 que:

*„(...) Les Etats membres veillent à ce que:*

- a) d'ici au 31 décembre 2020, tous les nouveaux bâtiments soient à consommation d'énergie quasi nulle; (...)."*

*"Une consommation d'énergie quasi nulle"* est définie comme étant un bâtiment qui a des performances énergétiques très élevées et dont la quantité quasi nulle ou très basse d'énergie requise devrait être couverte dans une très large mesure par de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Aussi, les communes jouent un rôle important à s'impliquer activement dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Ainsi, la loi du 13 septembre 2012 introduisant le "*pacte climat*" fixe un cadre de référence législatif, technique et financier qui incite les communes signataires, notamment, à mettre en œuvre un système de gestion de qualité au niveau de la politique énergétique et climatique.

Celui-ci est évalué sur base d'un catalogue de 79 mesures, parmi lesquelles figure le nombre de logements passifs ou à basse consommation énergétique.

## 521 Nouvelles maisons à performance énergétique élevée

Au Luxembourg, un échéancier clair pour l'amélioration continue de la performance énergétique des bâtiments d'habitation sur les indices maximaux de dépense d'énergie a été établi.

Tableau 20: Echéances pour l'amélioration de la performance énergétique des nouveaux bâtiments d'habitation

à partir du:	classe de performance énergétique	classe d'isolation thermique
1 <sup>er</sup> juillet 2012	B	C
1 <sup>er</sup> janvier 2015	A	B
1 <sup>er</sup> janvier 2017	A	A

Tableau: CES

Le fait que le Luxembourg ait introduit un échéancier permettant d'atteindre les objectifs communautaires plus rapidement que ce qui est prévu par la directive témoigne de la volonté du Gouvernement d'avancer dans le domaine de la performance énergétique des bâtiments d'habitation et de préparer le secteur de la construction aux nouvelles exigences. En effet, l'évolution des techniques de construction évolue rapidement au niveau européen et il est important que le Luxembourg soit à la pointe du progrès en termes d'utilisation, mais aussi au niveau de la production et du développement (promotion de l'éco - construction), afin de se positionner de façon optimale par rapport à ses concurrents étrangers.

Au niveau des aides, le nouveau régime d'aides (règlement grand-ducal du 12 décembre 2012) réduit la superficie qui est éligible pour bénéficier d'une subvention en cas de construction d'une maison à basse consommation d'énergie ou d'une maison passive de 200 m<sup>2</sup> à 150 m<sup>2</sup>. Le Gouvernement vise ainsi à encourager davantage les formes de logement plus compactes.

Le CES salue cette modification qui, au-delà de la volonté du Gouvernement de favoriser une densification accrue, a l'avantage de soutenir les ménages à faible revenu partant du fait que ces derniers ne disposent pas d'assez de ressources financières pour construire un "*grand*" logement.

Pour les années 2015 et 2016, les subventions par m<sup>2</sup> de surface de référence énergétique seront réduites environ de moitié, étant donné qu'à partir de 2015 le standard énergétique prévu par le règlement concernant la performance énergétique (classes B/A) sera assez proche de celui d'une maison "*passive*".

Les nouvelles exigences, plus strictes, en matière de la performance énergétique des bâtiments d'habitation font substantiellement augmenter le prix pour la construction de nouveaux logements. L'accès au logement deviendra alors encore plus cher et inabordable, à moins que la banalisation des nouveaux standards ne conduise à une réduction des coûts (planning, matériaux, savoir-faire, etc.).

Le CES prend acte que le projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables adapte certaines aides énergétiques et écologiques existantes et en introduit de nouvelles.

### **522 Assainissement énergétique de maisons d'habitation existantes**

Concernant l'assainissement énergétique des immeubles existants, le nouveau régime d'aides (règlement grand-ducal du 12 décembre 2012) vise à créer des incitations renforcées envers un assainissement plus poussé et intégral, pouvant être réalisé en plusieurs étapes.

Le montant des subventions sera dorénavant lié à la performance énergétique du bâtiment. Alors que sous l'ancien régime, les aides étaient allouées par m<sup>2</sup> de surface assainie, sous condition du simple respect de valeurs U minimales<sup>63</sup>, le nouveau système définit les montants alloués par m<sup>2</sup> de surface assainie en fonction d'un "*standard de performance*" atteint après assainissement. En d'autres termes, plus l'assainissement d'un élément, tel que par exemple, le mur extérieur ou la toiture est poussé, plus la subvention sera élevée. Cette modification pourrait contribuer à donner un coup de pouce aux demandes de subvention en vue de l'assainissement énergétique des maisons d'habitation existantes.

Il est toutefois important de noter que 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.

<sup>63</sup>La valeur U est le coefficient de transmission thermique au travers d'une paroi ou perméance thermique. Plus la valeur U d'une paroi est faible et plus son pouvoir isolant est grand.

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.

Au-delà, le CES regrette toutefois que certaines mesures prévues par le projet de loi déposé en date du 21 septembre 2011 déterminant différentes mesures fiscales afin d'accélérer l'assainissement énergétique au Luxembourg semblent être abandonnées. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- le coût résultant de l'assainissement énergétique des immeubles donnés en location pourra être amorti, de manière accélérée, dans le chef des propriétaires, au taux de 10 % par an au cours des 8 premières années. La partie des dépenses non encore amortie après cette période d'amortissement pourra, par la suite, être amortie suivant le taux résultant des règles de base en matière d'amortissement des immeubles.
- le taux de la TVA sera réduit de 15 % à 3 % pour la rénovation énergétique de logements datant de moins de 20 ans.

Etant donné que l'amortissement accéléré ne touche que le logement locatif et de ce fait que 30 % du parc résidentiel, le CES se prononce, en outre, en faveur de l'introduction d'un abattement fiscal spécial pour investissement d'assainissement énergétique en faveur du propriétaire qui procède à la rénovation énergétique de sa maison d'habitation. Un tel abattement devrait être équivalent à l'avantage fiscal dont bénéficiera l'investisseur suite à l'introduction de l'amortissement accéléré.

### **53 Le régime d'aides en matière des énergies renouvelables**

Au vu des exigences et obligations en matière de performance énergétique pour les bâtiments d'habitation, décrites ci-avant, le Gouvernement a introduit des subventions en capital en faveur des personnes physiques, des a.s.b.l, des sociétés civiles immobilières, des promoteurs privés et des promoteurs publics.



Ainsi, le règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 applicable à partir du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2016, vise à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

L'échéancier proposé pour l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments d'habitation va certes accélérer le recours aux énergies renouvelables dans le cadre de nouvelles habitations, étant donné que l'exigence renforcée pour la classe de performance énergétique qui est liée au besoin en énergie primaire annuel est plus facile à atteindre avec les énergies renouvelables qu'avec les sources d'énergies traditionnelles.

Le CES donne toutefois à considérer que le Luxembourg est, à l'heure actuelle, très éloigné de l'objectif fixé à l'horizon 2020 en ce qui concerne l'utilisation des énergies. Le but est d'augmenter le taux d'énergies renouvelables produites sur notre territoire de 1,7% (taux réalisé en 2009) à 4% en 2020. Il s'ajoute que 2 % supplémentaires doivent être réalisés par le biais de projets de coopération avec d'autres pays et 5% par l'ajout de biocarburants aux carburants classiques, ce qui porte le taux global à atteindre en 2020 à 11% d'énergies renouvelables (taux qui est fixé par la directive 2009/28/CE sur les énergies renouvelables).

Malgré le renforcement des exigences énergétiques, le CES craint que cet objectif ne sera pas atteint et insiste sur le fait qu'un maximum d'efforts doit être déployé au niveau national pour augmenter l'utilisation des énergies renouvelables.

Ainsi, le CES préconise l'implémentation au niveau communal d'un concept de cadastre solaire qui consiste à mettre en place, une cartographie qui permet d'analyser rapidement les possibilités technico-économiques de production d'électricité à base de la photovoltaïque, ainsi que de la chaleur à base de solaire thermique.

Un tel cadastre solaire établi sur base d'une visualisation aérienne d'un quartier ou d'une ville entière permettrait l'identification rapide des toitures les mieux adaptées à l'installation de panneaux solaires. Il s'agit d'un outil simple pour les communes pour donner aux citoyens des informations fiables en vue d'une utilisation efficace des énergies renouvelables sur les toits de leurs bâtiments d'habitation.

Le CES regrette les longs délais de paiement des subventions en capital, que ce soit pour la construction d'une nouvelle habitation, pour l'assainissement énergétique d'une habitation existante ou pour l'installation technique de sources en énergies renouvelables. (en moyenne, il faut attendre à partir de l'introduction de la demande au moins 1 an). Un traitement rapide des demandes (y compris celles relatives aux aides socio-économiques) constituerait pourtant un critère déterminant pour le demandeur d'aide lui procurant une sécurité accrue dans la planification de ses travaux.

**Résultat du vote:**

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Marianne Nati-Stoffel

M. Gary Kneip

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 28 octobre 2013

## **ANNEXES**

## ANNEXE 1 : STATISTIQUES ADDITIONNELLES

Tableau A: Distribution des ménages par statut en 2010

	Nombre approximatif de ménages	Part	Statut d'occupation plus détaillé	Nombre approximatif de ménages	Part
<b>Ensemble des propriétaires</b>	<b>126 000</b>	<b>64,3%</b>	Propriétaires ayant remboursé leur emprunt	63 500	32,4%
			Accédant à la propriété	62 500	31,9%
<b>Ensemble des locataires</b>	<b>66 000</b>	<b>33,7%</b>	Locataires du marché privé	60 000	30,4%
			Locataires du parc subventionné	3 000	1,6%
			Locataires "aidés" (par famille, employeur, etc.)	3 000	1,7%
<b>Ménages logés gratuitement</b>	<b>4 000</b>	<b>2,0%</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>196 000</b>	<b>100,0%</b>			

Source : PSELL-3/EU-SILC 2010, CEPS/INSTEAD, STATEC

Les ménages institutionnels (les structures d'accueil pour personnes âgées, ou les foyers d'accueil) ne sont pas couverts par l'enquête. Les pensionnaires des structures d'accueil pour personnes âgées ne sont pas définis comme étant "des locataires" car le prix à payer mensuellement est conclu sous forme d'un contrat entre l'organisme en charge de l'hébergement et le pensionnaire (art. 10 de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique). Le Ministère de la Famille et de l'Intégration, responsable pour l'octroi d'agrément aux différentes structures d'hébergement<sup>64</sup>, comptait fin 2010, 5.546 pensionnaires.

Tableau B: Distribution des ménages par statut d'occupation et par rapport au seuil du risque de pauvreté en 2010

	Propriétaire		Locataire		TOTAL	
	en absolu	en %	en absolu	en %	en absolu	En %
<b>&gt;60% du revenu med eq. (3.437 €/mois)*</b>	117.412	93,3%	51.023	73,0%	<b>168.435</b>	<b>86%</b>
<b>&lt;60% du revenu med eq. (1.200 €/mois)*</b>	8.474	6,7%	18.830	26,9%	<b>27.304</b>	<b>14%</b>
<b>TOTAL (3.096 €/mois)*</b>	<b>125.886</b>	<b>100%</b>	<b>69.854</b>	<b>100%</b>	<b>195.740</b>	<b>100%</b>

Source: STATEC/EU-SILC 2010 ; Calculs: CES

\* moyenne des revenus médians équivalents par adulte

<sup>64</sup> à savoir, les Centres intégrés pour personnes âgées (CIPA), les logements encadrés pour personnes âgées et les maisons de soins

Tableau C: Distribution des ménages par statut d'occupation et par quintile de revenu en 2010

	Total		Q1 (1.352 €/mois)	Q2 (2.111 €/mois)	Q3 (2.771 €/mois)	Q4 (3.579 €/mois)	Q5 (6.008 €/mois)
Propriétaires	nbre	<b>125 610</b>	14 030	24 135	27 440	29 163	30 835
	en%	<b>64%</b>	36%	62%	70%	74%	79%
Locataires	nbre	<b>69 630</b>	24 615	15 003	11 723	10 029	8 243
	en%	<b>33%</b>	64%	38%	30%	26%	21%
<b>Total</b>		<b>195 240</b>	<b>38 650</b>	<b>39 140</b>	<b>39 170</b>	<b>39 190</b>	<b>39 090</b>

Source: STATEC/EU-SILC 2010

Note explicative: Il s'agit de moyennes des quintiles de revenu

Tableau D: Solde migratoire de 1980 à 2011

Période	solde migratoire	
	cumulé	moyenne annuelle
1980-1989	13 069	1 307
1990-1999	41 506	4 151
2000-2009	51 153	5 115
2010-2011	18 664	9 332

Source: STATEC, Calculs: CES

Graphique a: Répartition des terrains disponibles théoriquement par zone d'affectation de P.A.G. dans les périmètres d'agglomération de l'ensemble des communes en 2010

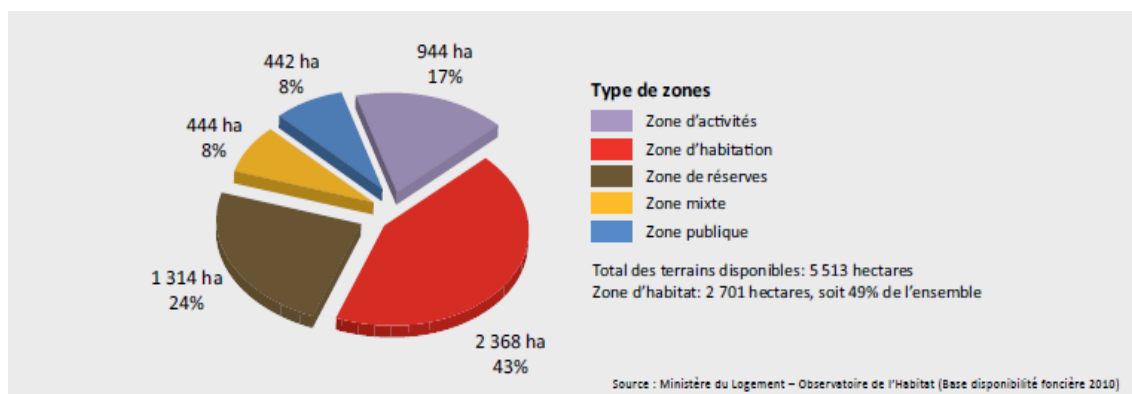
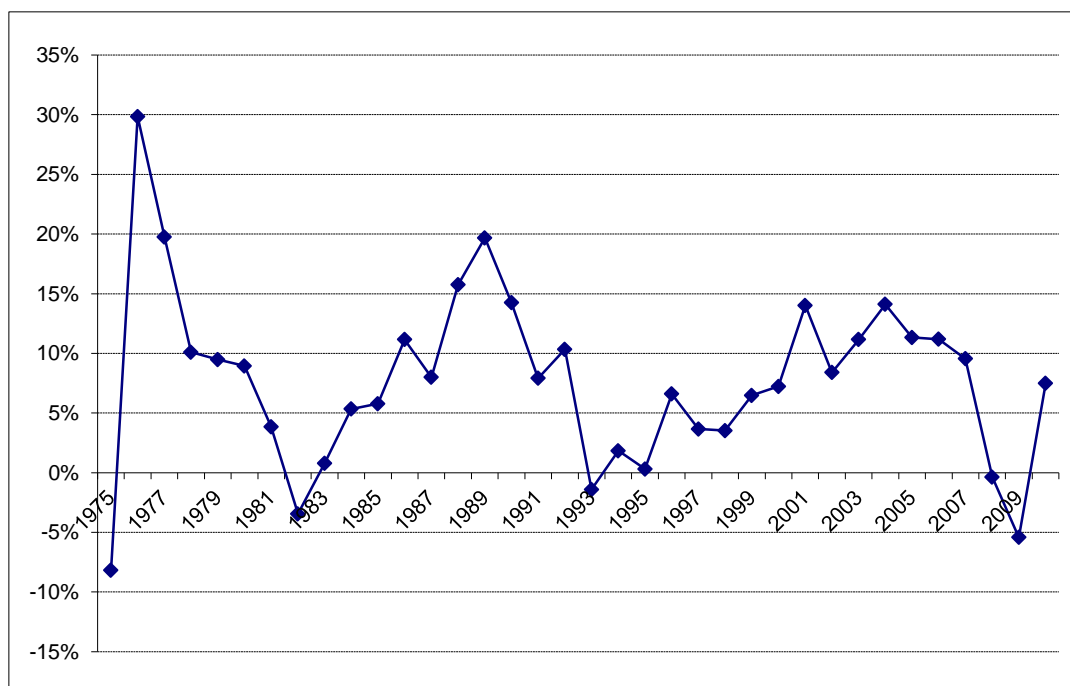


Tableau E: Evolution du nombre de vente et de location de 2005-2012

	Annonces à la vente de maisons		Annonces à la vente d'appartements		Annonces à la location de maisons		Annonces à la location d'appartements	
	Total	le plus d'offres	Total	le plus d'offres	Total	le plus d'offres	Total	le plus d'offres
<b>2005</b>	15 195	Luxembourg-Ville (1.312)	20 650	Luxembourg-Ville (4.980)	3 229	Luxembourg-Ville (768)	14 927	Luxembourg-Ville (7.047)
<b>2006</b>	22 089		27 941		2 535		14 145	
Variation annuelle	45,4%	Luxembourg-Ville (1.484)	35,3%	Luxembourg-Ville (5.513)	-21,5%	Luxembourg-Ville (454)	-5,2%	Luxembourg-Ville (6.061)
<b>2007</b>	28 404		35 495		1 956		13 260	
Variation annuelle	28,6%	Luxembourg-Ville (1.986)	27,0%	Luxembourg-Ville (6.011)	-22,8%	Luxembourg-Ville (325)	-6,3%	Luxembourg-Ville (4.983)
<b>2008</b>	29 321		39 695		2 032		12 664	
Variation annuelle	3,2%	Luxembourg-Ville (1.938)	11,8%	Luxembourg-Ville (6.985)	3,9%	Luxembourg-Ville (346)	-4,5%	Luxembourg-Ville (5.041)
<b>2009</b>	23 913		36 002		2 755		16 682	
Variation annuelle	-18,4%	Luxembourg-Ville (1.555)	-9,3%	Luxembourg-Ville (6.902)	35,6%	Luxembourg-Ville (499)	31,7%	Luxembourg-Ville (6.887)
<b>2010</b>	19 278		36 306		2 391		18 070	
Variation annuelle	-19,4%	Luxembourg-Ville (1.186)	0,8%	Luxembourg-Ville (7.573)	-13,2%	Luxembourg-Ville (419)	8,3%	Luxembourg-Ville (7.883)
<b>2011</b>	21 253		42 325		2 322		15 045	
Variation annuelle	10,2%	Luxembourg-Ville (1.309)	16,6%	Luxembourg-Ville (8.292)	-2,9%	Luxembourg-Ville (426)	-16,7%	Luxembourg-Ville (6.723)
<b>2012</b>	14 773		24 468		1 501		9 854	
Variation sur 2 trim.	-3,4%	Luxembourg-Ville (857)	24,3%	Luxembourg-Ville (4.321)	0,5%	Luxembourg-Ville (235)	-7,4%	Luxembourg-Ville (3.424)

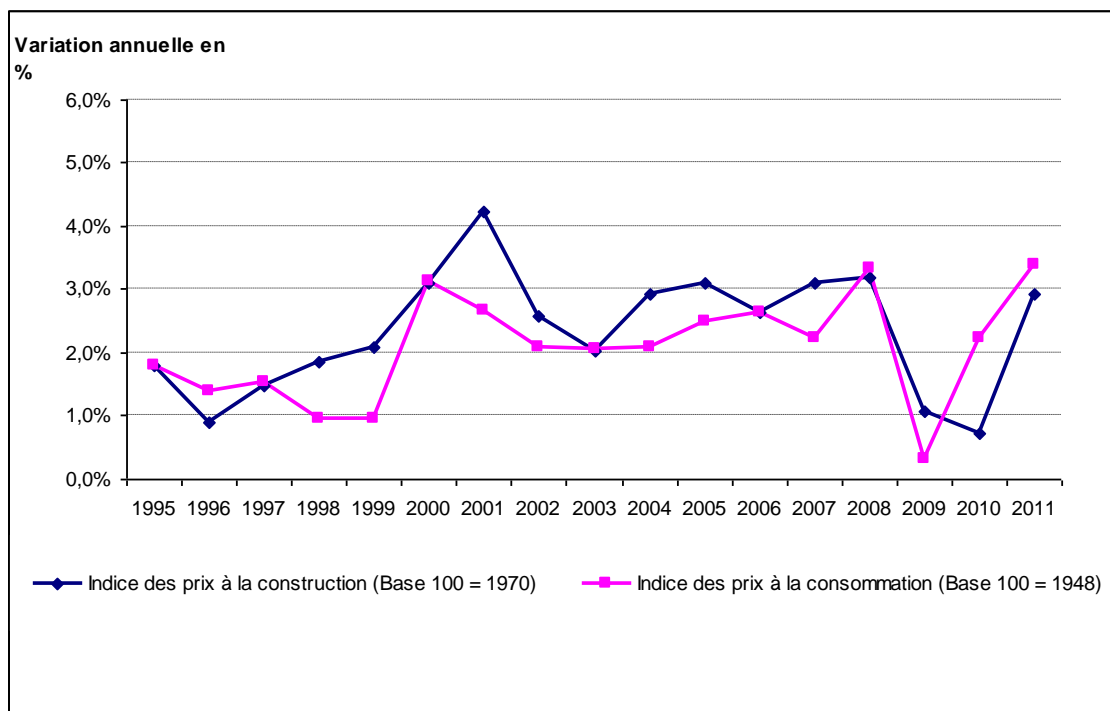
Source: Observatoire de l'Habitat. Calculs: CES

Graphique b: Taux de variation annuel des prix de l'immobilier résidentiel de 1974 - 2010



Source: BIS

Graphique c: Variation annuelle des indices des prix à la construction et à la consommation de 1995 - 2011



Source: STATEC, Calculs: CES

L'indice des prix de la construction mesure les variations de prix des prestations réalisées dans la construction résidentielle, hors terrain. Il est calculé à partir de prix fournis par les entreprises de construction et du commerce pour des produits et prestations en relation avec la construction dans le secteur résidentiel.

Selon le STATEC, les prix de la construction ont progressé de 28% entre 2000 et 2010 et les prix à la consommation un peu moins de 25% sur la même période. La tendance similaire des deux courbes s'explique par le fait que l'indexation engendre généralement une hausse décalée sur les prix de la construction.

Parmi les différents corps de métiers couverts par l'indice, les prix du vitrage ont augmenté de 67,5% entre 2000 et 2010, ce qui constitue la plus forte hausse. Certaines prestations liées à l'amélioration de la performance énergétique des logements ont-elles aussi vu leurs prix croître assez fortement. Ainsi, sur la période 2000 – 2010, les installations de chauffage se sont renchériées de 46%.

Tableau F: Statistique de densité résidentielle sur les terrains consommés et habités entre 2004 2010 par type de construction

Type d'habitation	Superficie des terrains consommés		Personnes		Ménages		Personnes / ménage	Logements / ha
	En ha	En %	nbre	En %	nbre	En %		
<b>Maisons unifamiliales</b>	235	75%	13.791	54%	4.167	41%	3,3	17,8
<b>Immeubles</b>	79	25%	11.590	46%	5.944	59%	2,0	74,9
<b>Total</b>	<b>314</b>	<b>100%</b>	<b>25.381</b>	<b>100%</b>	<b>10.111</b>	<b>100%</b>	<b>2,5</b>	<b>32,2</b>

Source: Observatoire de l'Habitat

Tableau G: Evolution des prix à la vente des maisons et appartements de 2005 – 2012

	Maisons			Appartements		
	Prix moyen annoncés (ODH)	Prix enregistrés (BCL)	Commune la plus chère au m <sup>2</sup>	Prix moyen annoncés (ODH)	Prix enregistrés (hédoniques / STATEC)	Commune la plus chère au m <sup>2</sup>
<b>2005</b>	507 722		Contern (3.417 €)	306 648		Walferdange (3.813 €)
<b>2006</b>	548 650			319 451		
<i>variation annuelle</i>	8,1%		Dippach (3.727 €)	4,2%		Strassen (4.240 €)
<b>2007</b>	558 127	413 773		334 809	286 420	
<i>variation annuelle</i>	1,7%		Strassen (4.099 €)	4,8%		Strassen (4.323 €)
<b>2008</b>	551 002	402 986		333 789	290 284	
<i>variation annuelle</i>	-1,3%	0,0%	Bertrange (4.039 €)	-0,3%	1,3%	Luxembourg-Ville (4.522 €)
<b>2009</b>	550 398	380 519		338 330	282 507	
<i>variation annuelle</i>	-0,1%	-5,6%	Strassen (4.250 €)	1,4%	-2,7%	Strassen (4.593 €)
<b>2010</b>	569 216	407 584		350 562	297 285	
<i>variation annuelle</i>	3,4%	7,1%	Strassen (4.615 €)	3,6%	5,2%	Strassen (4.773 €)
<b>2011</b>	597 785	436 754		364 682	310 065	
<i>variation annuelle</i>	5,0%	6,7%	Strassen (4.713 €)	4,0%	4,3%	Strassen (4.911 €)
<b>2012</b>	590 554	451 618		369 964	326 423	
<i>variation annuelle</i>	0,1%	4,9%		2,5%	5,5%	

Sources: Observatoire de l'Habitat, BCL, STATEC

Calculs: CES



## **ANNEXE 2 : – LEGISLATION RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LOGEMENT**

### **A. Les mesures existantes en matière de politique logement**

- I. Aide au Logement (loi modifiée du 25 février 1979)
- II. Mesures fiscales
- III. Bail à usage d'habitation (loi modifiée du 21 septembre 2006)
- IV. Efficacité énergétique et énergies renouvelables
- V. Pacte Logement (loi modifiée du 22 octobre 2008):
- VI. Aménagement du territoire au niveau national (loi du 30 juillet 2013)
- VII. L'aménagement communal et le développement urbain (loi modifiée du 19 juillet 2004)
- VIII. Programme "Baulücken" – Ville de Luxembourg (VDL)

### **B. Les mesures en matière de politique logement en cours d'élaboration**

- I. L'avant-projet du plan directeur sectoriel "Logement" (PSL)
- II. Paquet Logement

### **C. Les mesures proposées par les différents acteurs du secteur du logement lors des auditions au CES**

- I. CARITAS – Sozialalmanach 2012
- II. Chambre des salariés – Mouvement écologique – Caritas  
*"Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten"*
- III. La Chambre immobilière – Modèle de logement social locatif
- IV. Paul Hammelmann - *"Viager réversible"*

## A. Les mesures existantes en matière de politique logement

### I. Aide au Logement (loi modifiée du 25 février 1979)

#### ⇒ Mesures visant à promouvoir l'accèsion des particuliers à la propriété d'un logement

##### 1. Aides individuelles

###### a) Garanties de bonne fin et épargne-logement

Primes en faveur du logement :

- primes d'épargne: aide en capital de l'Etat dont le montant correspond aux intérêts et primes bonifiés sur le compte d'épargne, mais seulement si les avoirs de ce compte sont utilisés pour le financement du logement.
- primes de construction: aide en capital de l'État qui peut être obtenue pour la construction d'un logement.
- primes d'acquisition: aide en capital de l'État qui peut être obtenue pour acquérir un logement habité antérieurement.
- primes en vue de l'amélioration de logements anciens: aide en capital de l'État qui peut être obtenue pour financer la rénovation de votre logement.
- complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil: aide financière que l'État accorde comme complément à la prime d'amélioration, ceci afin de compenser partiellement les frais et honoraires d'architecte et/ou d'ingénieur-conseil.
- participation aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées physiques: aide en capital de l'Etat qui peut être obtenue pour réaliser dans les constructions nouvelles ou existantes des aménagements spéciaux, au profit d'une personne physique atteinte d'un ou plusieurs handicaps moteurs.

###### b) Subventions d'intérêt → modifié par règlement grand-ducal du 30 décembre 2001.

Il s'agit d'une aide en intérêts de l'État qui peut être accordée afin de réduire les charges mensuelles sur un prêt hypothécaire contracté. Elle peut être cumulée avec la prime d'acquisition/de construction/d'amélioration d'un logement, la prime d'épargne, avec l'aide d'épargne-logement généralisée et avec l'aide pour les aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées.

###### c) Aide d'épargne-logement généralisée

Versement de 100 Euros sur un compte d'épargne-logement de chaque nouveau-né

###### d) Bonification d'intérêt généralisée → sera modifiée par le "paquet Logement"

Actuellement, une aide en intérêts, de l'ordre de 0,75% par enfant à charge, peut être accordée par l'Etat afin de réduire les charges mensuelles du prêt hypothécaire en vue de l'accèsion à la propriété, respectivement l'amélioration des logements. Elle n'est liée à aucune condition de revenu ni de surface. Elle ne peut en aucun cas dépasser le taux effectif du prêt respectivement le taux plafond de 3,45 %.

###### e) Aide au financement de garanties locatives:

Personnes désirant louer un logement, mais qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour financer une garantie locative (garantie de solvabilité ou caution) exigée par le bailleur, peuvent demander l'aide au financement de cette garantie.

## 2. Aides à la construction d'ensembles

L'article 15 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement autorise l'Etat à favoriser par des participations financières notamment l'initiative des promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou la location.

Sont considérés comme promoteurs publics dans le sens de la loi:

- les communes ou syndicats de communes,
- le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat,
- la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM).

Actuellement, le 9ème programme pluriannuel de construction d'ensembles de logements subventionnés, arrêté par le règlement grand-ducal modifié du 24 mars 2010 regroupe toutes les participations financières accordées par l'Etat.

## 3. Assainissement de logements

Les logements destinés à la location ou mis à disposition aux fins d'habitation doivent répondre à des critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité.

Les communes sont habilitées à déclarer "zone d'assainissement" une partie du territoire urbain située à l'intérieur du périmètre déterminé et une partie importante des logements ne suffisent pas à remplir les critères d'habitabilité.

## 4. Fonds pour le développement du logement et de l'habitat

Etablissement public autonome qui a pour missions<sup>65</sup> :

"...

- l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir, ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location
- la création de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie;
- la réduction du coût d'aménagement des terrains à bâtir;
- la promotion de la vente des logements sur base d'un droit d'emphytéose et de superficie;
- l'agrandissement du parc public de logements locatifs."

<sup>65</sup> Extrait du Site Internet : <http://www.fondsdulogement.lu>

## II. Mesures fiscales

### **⇒ En vue d'encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation (loi modifiée du 30 juillet 2002)**

#### **1. Mesures en matière d'impôts directs, destinées à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation:**

- la taxe sur la réalisation des plus-values lors de la vente de terrains ou d'immeubles est ramenée à 25% du taux d'imposition moyen.

#### **2. Droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles:**

- introduction d'un crédit d'impôt, de 20.000 € par personne, sur les droits d'enregistrement et de transcription;

#### **3. Dispositions modificatives et abrogatoires:**

- le taux d'amortissement accéléré passe de 4% à 6% sur les immeubles en propriété privée;
- application directe du taux super-réduit de TVA (3%) aux travaux de création et de rénovation.

### **⇒ Autres mesures fiscales en vue de soutenir la dynamique du secteur immobilier en général et pour favoriser l'accès à un logement abordable en particulier:**

- Déduction en tant que frais d'obtention des commissions et frais à payer dans le cadre de l'inscription de l'hypothèque.
- Assurance solde restant dû: paiement d'une prime unique au titre d'une assurance temporaire au décès à capital décroissant en vue de garantir le remboursement d'un prêt consenti pour l'acquisition, la construction, l'agrandissement, la transformation ou la remise en état, pour les besoins personnels d'habitation, d'une maison ou d'un appartement dans une maison en copropriété divisée.

<b>III. Bail à usage d'habitation (loi modifiée du 21 septembre 2006)</b>
---

**⇒ Rendre plus attractif l'investissement dans le logement locatif afin de parer à la pénurie de logements à louer**

La loi s'applique exclusivement à la location de logements à usage d'habitation à des personnes physiques.

**1. Fixation du loyer et des charges:**

La location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement. Cette disposition ne s'applique pas aux logements avec confort moderne, non-standard.

**2. Durée du contrat de bail:**

Le contrat de bail peut être conclu à durée déterminée ou indéterminée. En l'absence d'un écrit, il est présumé conclu à durée indéterminée.

**3. La protection des personnes condamnées à déguerpir de leur logement**

**4. Règlement des litiges:**

Le juge de paix est compétent pour toutes les contestations entre bailleurs et locataires relatives à l'existence et à l'exécution des baux d'immeubles.

**5. Missions incombant aux autorités communales:**

Les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune.

**6. Mesures spéciales pour la sauvegarde des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir:**

La loi prévoit un certain nombre de mesures en cette matière.

#### IV. Efficacité énergétique et énergies renouvelables

⇒ **Régimes d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables (Règlement grand-ducal modifié du 20 avril 2009 et règlement grand-ducal du 12 décembre 2012)**

##### **1. Maisons à performance énergétique élevée / maisons utilisant l'énergie de façon rationnelle**

Subventions en capital pour les maisons à performance énergétique élevée et pour les maisons utilisant l'énergie de façon rationnelle (nouvelle maison à performance énergétique élevée ; assainissement énergétique d'une maison d'habitation existante)

##### **2. Mesures techniques relatives à la génération d'énergie**

Subventions en capital pour les mesures techniques (installations solaire thermique; solaire photovoltaïque ; pompe à chaleur; chaudière à bois ; réseau de chaleur et raccordement...etc.)

##### **3. Conseil en énergie**

Aides financières pour le service du conseil en énergie

⇒ **Directive 2002/91/CE transposée notamment par le règlement grand-ducal modifié du 14 décembre 2007 sur la performance énergétique des bâtiments d'habitation**

- Méthode de calcul de la performance énergétique intégrée des bâtiments d'habitation;
- Exigences en matière de performance énergétique pour les bâtiments d'habitation neufs, respectivement les bâtiments d'habitation qui font l'objet de travaux d'extension ou de modification;
- Certification de la performance énergétique des bâtiments d'habitation.

⇒ **Directive 2010/31/CE transposée par le règlement grand-ducal du 5 mai 2012 sur la performance énergétique des bâtiments d'habitation et fonctionnels modifiant le règlement ci-avant**

- Bâtiments neufs: "Bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle" à partir de 2021 (secteur public à partir de 2019).
- Bâtiments existants: "Élaboration de politiques (...) afin de stimuler la transformation de bâtiments rénovés en bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle."
- Élaboration de plans nationaux visant à accroître le nombre de bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle
- Les États membres exigent que lorsque, (...) un bâtiment est proposé à la vente ou à la location, l'indicateur de performance énergétique du certificat de performance énergétique du bâtiment (...) figure dans les publicités paraissant dans les médias commerciaux.

- Définition „Bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi nulle“: un bâtiment qui a des performances énergétiques très élevées déterminées (...). La quantité quasi nulle ou très basse d'énergie requise devrait être couverte dans une très large mesure par de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, (...).

## V. Pacte Logement (loi modifiée du 22 octobre 2008):

### ⇒ Mesures visant à élargir le parc des habitations disponibles:

#### 1. Promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes:

contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire destinés tant à l'accession à la propriété qu'à la location dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années, d'assurer une certaine mixité sociale de leur population et de viser une utilisation rationnelle du foncier par une densité de bâti appropriée.

La loi du 22 octobre 2008 stipule, entre autres, que pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition...

#### 2. Droit de préemption en faveur de certains promoteurs publics:

Les pouvoirs préemptant sont les communes, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et l'Etat pour des biens soumis au droit de préemption. Ne tombent pas sous le champ d'application les aliénations entre conjoints, entre parents jusqu'au 4<sup>e</sup> degré inclus, les ventes publiques,...

#### 3. Droit d'emphytéose et le droit de superficie:

(art. 13-1) "L'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif."

...

(art.13-3) "Le droit d'emphytéose ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme en-dessous de 27 ans, ni excédant 99 ans, sauf la faculté de renouveler expressément, suivant accord entre le propriétaire et l'emphytéote. ..."

(art. 14-1) "Par dérogation à l'article 552 du Code civil, le droit de superficie est un droit réel, conféré par le propriétaire d'un immeuble à un superficiaire, moyennant paiement d'une contribution financière à convenir entre le propriétaire et le superficiaire, suivant un titre constitutif, autorisant le superficiaire à y ériger des constructions qui seront sa propriété jusqu'à l'expiration du droit de superficie."

...

(art.14-3) "Le droit de superficie ne peut être établi, sous peine de nullité, pour un terme excédant 99 années sauf la faculté de renouveler expressément, suivant accord entre le propriétaire et le superficiaire."

#### 4. Différentes mesures administratives et fiscales:

- Taxe communale spécifique sur certains immeubles: immeubles bâtis destinés au logement, les terrains à bâtir qui sont depuis 3 ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire et pour lesquels le début des travaux n'a pas eu lieu.

- Plus-values et bénéfices des cessions exemptés d'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes.

## VI. Aménagement du territoire au niveau national (loi du 30 juillet 2013)

Synthèse du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

# Les moyens pour l'exécution de la politique de l'aménagement du territoire

La nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire:

- Clarifie et renforce le rôle du ministre
- Simplification administrative : raccourcissement des procédures, modifications ponctuelles
- Renforce le caractère obligatoire des orientations du programme directeur
- Consacre l'instrument des conventions entre l'Etat et des communes
- Opérationnalise les plans directeurs sectoriels et leur impact à travers deux types de dispositions réglementaires : prescriptions et recommandations
- Optimise l'instrument fort des plans d'occupation du sol
- Introduit le droit de préemption et à travers les modifications des lois concernant l'expropriation un mécanisme anti-spéculation foncière pour les terrains reclassés par les plans directeurs sectoriels et les POS.



## Plans directeurs sectoriels: Dispositions réglementaires

2

- Deux types de dispositions réglementaires sont distinguées :
  - Les **prescriptions** sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.
 

« Si un PAG ou un PAP d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le PAG ou PAP à ces dispositions dans le délai maximal de 6 années prévu pour la mise à jour du PAG. »

« A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9 (de la nouvelle loi), tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan. »
  - Les **recommandations** sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

## Utilité publique, droit de préemption et expropriation avec mesures anti-spéculation foncière (1)

3

### Utilité publique

- L'exécution des plans directeurs sectoriels et des POS déclarés obligatoires est d'utilité publique (art. 9 § 7 et art. 14 § 3)

### Droit de préemption

- Les plans directeurs sectoriels et les POS peuvent conférer 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. (art. 21)

### Expropriation avec mesures anti-spéculation foncière (art. 20)

- L'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et POS rendus obligatoires.
- L'expropriation est poursuivie conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, respectivement de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

## Utilité publique, droit de préemption et expropriation avec mesures anti-spéculation foncière (2)



- Par ailleurs, est ajoutée dans les lois susmentionnées, pour lutter contre la spéculation foncière, la disposition suivante (art. 26 et 27) :

„Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- soit de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un POS.

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.“

**VII. L'aménagement communal et le développement urbain (loi modifiée du 19 juillet 2004)**

L'aménagement communal consiste en l'organisation du territoire communal et des ressources par des règles générales et permanentes. Cette organisation, qui tient compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire, ainsi que les prescriptions des plans directeurs régionaux, sectoriels et des plans d'occupation déclarés obligatoires.

**1. Le plan d'aménagement général (PAG):**

Art.7: "Chaque commune est tenue d'avoir un P.A.G. couvrant l'ensemble de son territoire. ..."

Art.5 : "L'objectif est la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones arrêtées par les autorités locales aux fins de garantir le développement durable de la commune."

**2. Le plan d'aménagement particulier (PAP):**

Il précise et exécute les dispositions réglementaires du PAG concernant une zone ou partie de zone.

Art.27 (1) "Il incombe à la commune de prendre l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier "quartier existant" "

Art.28 (1) : "L'initiative d'élaborer ou de modifier un plan d'aménagement particulier "nouveau quartier" peut émaner de la commune, d'un syndicat de communes, de l'Etat ou toute personne morale ..." (promoteurs publics). Ces deniers "n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains en cause".

Art.29 (2): "...Pour chaque P.A.P. "nouveau quartier" dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré ..."

**3. Le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites:**

Art. 39: "Le règlement porte sur la solidité, la sécurité, la salubrité ainsi que la durabilité et la commodité du domaine public, des sites, des constructions, des bâtiments et installations ainsi que de leurs abords respectifs."

**4. Mesures d'exécution des plans d'aménagement**

1) Zones de développement et zones à restructurer

2) Le remembrement urbain et la rectification des limites de fonds

3) L'expropriation pour cause d'utilité publique

4) Disponibilité foncière:

- Réserves foncières: ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques.
- Obligation de construire: art.103: "Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties par le plan d'aménagement de la commune"

Art. 104: "Si dans les trois ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune entame la procédure d'expropriation ...

Au lieu d'entamer la procédure d'expropriation, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non affectation à la construction."

---

### **VIII. Programme "Baulücken" – Ville de Luxembourg (VDL)**

La VDL dispose de terrains appelés "Baulücken", répartis sur plusieurs quartiers de son territoire. Ces terrains sont des terrains, lui appartenant, de petite ou moyenne taille, viabilisés dans le tissu urbain existant, situés en bordure de voiries équipées, et non soumis à des PAP (donc pas de terrains à aménager où à lotir).

L'objectif est d'y construire des logements et ainsi de participer activement à l'offre d'une variété de logements urbains contemporains à prix abordable pour une population mixte allant des jeunes ménages de deux personnes aux familles avec plusieurs enfants. Les caractéristiques sont:

- logements directement constructibles, sans procédure PAP;
  - construction des logements, via la procédure d'un concours, par un groupe "architecte indépendant - promoteur-constructeur" et conformément aux prescriptions du PAG;
  - bâtiments doivent atteindre au moins la classe B;
  - vente de logements en l'état futur d'achèvement et sur base d'un droit d'emphytéose concernant le terrain.
-

## B. Les mesures en matière de politique logement en cours d'élaboration

### I. L'avant-projet du plan directeur sectoriel "Logement" (PSL)

⇒ **S'inscrit dans la concrétisation des principes et objectifs politiques du programme directeur (loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire) et de l'IVL**

#### 1. Objectif du PSL:

Il s'agit d'assurer un niveau de vie équivalent à chacun tout en offrant et en maintenant, d'une part, un parc de logements attractif, diversifié et en répondant, d'autre part, aux besoins fondamentaux.

Il inclut une politique de mobilité compatible avec une qualité de vie urbaine et rurale de bon niveau, mais également une politique préventive en matière d'environnement, respectueuse des atouts écologiques des zones construites et axée sur la réduction de la consommation d'énergie et sur l'efficacité énergétique.

#### 2. Domaines d'action du PSL

- A - développer l'habitat de manière spatiale et régionale;
- B - activer le foncier et l'efficacité de son utilisation;
- C - imposer des types de construction durables d'un point de vue écologique et d'utilisation rationnelle du foncier;
- D - augmenter la construction de logements et garantir l'accès à un logement abordable
- E - permettre une coordination et communication améliorée.

#### 3. Planification spatiale de l'habitat

Etablissement d'une typologie des communes:

- 39 communes jugées prioritaires;
- les autres communes sont des communes complémentaires.

#### 4. Planification spatiale à l'intérieur des communes

Etablissement d'une liste de critères spécifiques pour la fixation de zones prioritaires pour l'habitat:

- le potentiel de développement;
- l'accessibilité;
- la multifonctionnalité;
- la densité / l'urbanité;
- la qualité de vie / de logement.

#### 5. Régulations du PSL

Le PSL prévoit un ensemble de régulations adéquates et précises:

- Régulations en vue de l'activation du foncier
- Régulations en vue d'un habitat durable: Subventionnement ; Conditions générales pour la construction de logements ; Densité du bâti; Projets pilote.
- Dispositions en matière de communication et de coordination
- Dispositions en matière de coopération transfrontalière.

## II. Paquet Logement

### **⇒ Paquet de 21 mesures visant à lutter contre la pénurie de logements résultant notamment d'une croissance démographique accélérée**

1. **Élargissement des bénéficiaires des aides collectives** au logement aux personnes à resocialiser; jusqu'à présent ces aides étaient prévues que pour des familles nombreuses et à faible revenu
2. La **location-vente** : versement d'une redevance mensuelle d'environ un tiers du revenu du ménage. La redevance mensuelle composée d'une part locative et d'une part acquisitive.
3. **Le portage foncier**: ce système permet d'acquérir un logement en 2 étapes: dans un premier temps, l'accédant ne règlera que les charges de remboursement de son logement et le terrain sera "porté" par un tiers; dans un second temps, l'accédant paiera le terrain.
4. La participation à une **société coopérative immobilière**: participation de personnes physiques, désirant devenir propriétaire de leur propre logement, dans une coopérative. (p.ex. Baugruppen). Une telle société pourra agir sur le marché au même titre qu'un promoteur immobilier. Il est envisagé de faire bénéficier ces structures des mêmes aides étatiques que celles revenant aux promoteurs publics et privés.
5. **Le prix national de l'habitat durable**: sera octroyé, bi-annuellement, à un promoteur public ou privé.
6. Création d'un **guichet unique des aides au logement durable**: en vue de réunir toutes les aides individuelles existantes. Les communes sont loïsibles d'y adhérer.
7. Introduction de **l'allocation de loyer et de logement**: (1) l'allocation de logement, destinée à soutenir temporairement des propriétaires ayant souscrit un emprunt pour le financement de leur logement d'habitation, et (2) l'allocation de loyer, destinée à soutenir temporairement des locataires d'un logement soumis à la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.
8. Revalorisation des barèmes du **taux de la subvention d'intérêt**
9. Introduction de **l'éco-prêt à taux zéro pour le financement d'un assainissement énergétique** pour les ménages à faible revenu: pour mettre cette partie de la population à l'abri du risque de la pauvreté énergétique.
10. Adaptation de la traditionnelle **bonification d'intérêt et introduction de l'éco-bonification**:  
 l'éco-bonification remplacera la bonification généralisée avec un socle de base et un bonus par enfant pour:
  - (a) l'acquisition en état futur d'achèvement d'un logement à basse énergie (B) ou mieux,
  - (b) l'acquisition d'un logement ancien en vue de son assainissement énergétique endéans 2 ans et aboutissant à la classe énergétique D ou mieux,
  - (c) l'acquisition d'une place à bâtir en vue de la construction endéans 3 ans d'un logement à basse énergie (B) ou mieux.
11. **L'Observatoire du logement et de l'habitat**: donner à cet Observatoire - au sein du Ministère du Logement - une proximité plus étroite avec les institutions publiques en tant que fournisseurs de données de base, tels que l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Administration du Cadastre et de la Topographie.
12. **Certification du logement durable**: les bâtiments d'habitation sont actuellement uniquement évalués sur base d'un certificat de performance énergétique. Cette certification prendra en compte les trois piliers de la durabilité - écologie, économie et social -; une liste détaillée et complète de critères couvrant tous les aspects inhérents à ces trois piliers de la durabilité sera mise en place.

13. **Administration des aides au logement**: engloberait différents services, dont notamment, le service "Info' Logement", le service "Promotion de l'accès à la propriété" et le service "Promotion de l'accès à la location".
14. **L'assurance responsabilité décennale/biennale**: protégera les acquéreurs de logements devant la perte de la garantie décennale/biennale, lors d'une liquidation de la société de promotion juste après l'achèvement de la construction.
15. **La fiscalité verte** dans le secteur du logement: introduction d'un amortissement accéléré fiscal pour les investissements en matière d'assainissement énergétique de leurs logements locatifs en faveur des bailleurs.
16. Le crédit d'impôt sur les actes notariaux ("**Bëllegen Akt**") : 10.000€ par personne lors de l'acquisition d'une propriété immobilière et 10.000€ par personne supplémentaire pour: (a) l'acquisition en état futur d'achèvement d'un logement à basse énergie (B) ou mieux, (b) l'acquisition d'un logement ancien en vue de son assainissement énergétique endéans 2 ans et aboutissant à la classe énergétique D ou mieux, (c) l'acquisition d'une place à bâtir en vue de la construction endéans 3 ans d'un logement à basse énergie (B) ou mieux.
17. **Monitoring "pacte logement"**: 103 communes se sont engagées à faire réaliser sur leur territoire endéans 10 ans quelque 48.000 logements. Un tel monitoring vise ainsi à mesurer l'impact des dispositions de la loi "pacte Logement".
18. **Plan sectoriel logement**: comportera un volet incitatif et un volet contraignant permettant de guider les planificateurs et les investisseurs dans la pierre. Il sera défini un ensemble de sites plus, de développement réservés prioritairement à la construction de logements. Il fait état de 800 ha permettant de réaliser à court et moyen terme quelque 12.000 logements pour environ 27.000 habitants.
19. Création d'un cadre juridique pour l'**Agence immobilière sociale**.
20. **Société nationale de développement urbain**: permettra de regrouper au sein d'une même entité différents acteurs, ainsi que les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de ses missions. A côté des aides financières et des instruments existants pour les communes, une aide logistique sera proposée à celles-ci afin de garantir à moyen et long terme une maîtrise de leur foncier local.
21. Modification du règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la **performance énergétique des bâtiments d'habitation**

## C. Les mesures proposées par les différents acteurs du secteur du logement lors des auditions au CES

### I. CARITAS – Sozialalmanach 2012

#### ⇒ Pour construire plus:

##### 1. Rendre les terrains accessibles (p.128)

- lutter contre la spéculation en réglementant le marché des terrains constructibles:
  - réformer l'impôt foncier,
  - taxer les plus-values en cas de reclassement et de vente, voire créer des prix administrés pour les terrains ("Preisfestsetzung außerhalb der Regeln von Angebot und Nachfrage mittels Bodenkataster, Mediation, auf wissenschaftlichen Erhebungen beruhenden Daten, staatlicher Baulandbewirtschaftung oder ähnlichem),
  - impôt progressif sur les terrains constructibles.
- augmenter les réserves foncières publiques :
  - droit de préemption

##### 2. Multiplier les acteurs (p.151)

- Inciter/soutenir les communes pour devenir de vrais acteurs du logement (social):
  - Société nationale de développement urbain (paquet logement)
  - Soutien et quotas communaux (surtout en matière de logement social)
  - Sociétés de gestion du logement social
- Attirer des investisseurs institutionnels pour œuvrer dans le domaine du logement (social)
- Fournir un cadre clair aux promoteurs privés

#### ⇒ Pour rendre les logements existants plus accessibles:

##### 1. Encadrement/contrôle des loyers (p.113)

- En partenariat et en concertation avec tous les acteurs impliqués en vue d'un juste équilibre entre la protection du locataire et un retour sur investissement raisonnable pour le bailleur. L'idée de base est de mettre des limites définies collectivement à cette liberté de fixer les prix (objectivation de loyers).

##### 2. Mise en place d'un système d'allocation-loyer (p.108), en fixant:

- un revenu plafond;
- un loyer plafond;
- le public cible;
- le nombre de bénéficiaires et
- la formule du montant de l'allocation.

##### 3. Réformer la législation sur la garantie locative

##### 4. Lutte contre les vides locatifs par l'introduction de taxes (progressives) et le développement renforcé de l'Agence Immobilière Sociale (AIS) (p.151)

##### 5. Stratégie nationale contre le sans-abrisme (Housing First ou Housing led policies) (p.151)

##### 6. Promouvoir de nouvelles formes de logement (p.151)



### ⇒ Pour habiter mieux, promouvoir :

1. **l'élaboration d'habitats durables modèles, intégrant les trois dimensions de la durabilité** (Aus der Nachhaltigkeitsperspektive ist der soziale Aspekt des Wohnens nicht reduziert auf erschwinglichen Wohnraum. Es geht insgesamt um soziale Kohäsion)
2. **l'habitat communautaire**
  - Entre pairs: étudiants, jeunes couples/familles, 50+, 60+, ...
  - Mixté: intergénérationnelle / interculturelle / ...
3. **des types de logements négligés:** maisons kangouru (Einliegerwohnungen), résidences-services pour personnes âgées, logements communautaires avec pièces communes, habitats 100.000€, ...

### ⇒ Mesures transversales:

1. **cibler davantage les aides au logement selon des critères écologiques et sociaux:**
  - TVA de 3%;
  - Subvention loyer majorée en cas de rénovation énergétique par le propriétaire (Klimawohngeld);
  - Taux 0.
2. **introduire un règlement des bâtisses modèle afin d'aider les communes à tenir compte de manière cohérente des objectifs de logement durable**

### ⇒ Quelques idées innovantes:

1. **Community Land Trusts** (Patrimoine foncier en propriété collective invendable avec utilisation/vente de logements à des particuliers)
  2. **Forum national permanent** des acteurs experts dans le domaine du logement (échange d'informations, discussion de stratégies, ...)
  3. Programme **"studios mansardés"** (Ausbau von Keller- und Dachgeschossen/Einliegerwohnungen)
  4. **Contracting communal** (offrir aux citoyens la planification financière et la gestion des travaux de rénovation énergétique – cf. Commune de Beckerich)
  5. Programme **"Ecovillages"** pour dynamiser le développement communal: Promotion de l'autarcie énergétique communale, du logement durable, de la mobilité douce, des jardins communautaires, de la participation, ...
-

**II. Chambre des salariés – Mouvement écologique – Caritas**  
***"Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten"***

**1. Wirksamere Umsetzung klimapolitischer Anforderungen im Gebäudebereich**

- Nullenergiehaus,
- Überprüfung der Einhaltung der Standards, Haftung der Bauträger;
- Ausweitung auf den Wohnungsbestand;
- Erweiterung des Energiepasses
  - Bewertung des Gebäudes auf Grundlage des „Emwelt-Baumaterialien-Index“ (EBIx);
  - Nicht nur Primärenergieeinsatz und CO<sub>2</sub>-Äquivalent, sondern auch Bewertung von SO-Äquivalent und Ozonabbaupotenzial der verwendeten Baumaterialien und Konstruktionen

**2. Verbesserte Informations- und Beratungsangebote für energieeffizientes Bauen und Sanieren**

- Verbesserte Transparenz über Informations- und Beratungsangebote (Qualifizierte und unabhängige Beratung)
- Gebietsbezogene Informationskampagnen zur Sensibilisierung von Eigenheimsanierern
- Zielgruppenbezogene Informations- und Beratungsangebote für energetische Sanierung in Selbsthilfe
- Verbesserte Qualitätssicherung der Energieberatung

**3. Integration sozialer und ökologischer Kriterien in die Wohnungsbauförderung: Wohnungspolitische Förderinstrumente (Prinzip der Komplementarität, der Kohärenz, der In-Wert-Setzung des Wohnungsbestands, des leichten Zugangs, der Subsidiarität)**

**31 Förderinstrumente – Energieeffizienz**

- Beschleunigte Bearbeitung der Förderanträge;
- Ausreichende personelle Kapazitäten für die Bewilligung (Personal Umweltministerium, Kooperation mit Banken);
- Überarbeitung des Förderkatalogs;
- Vereinheitlichung der Förderkriterien;
- Förderung von umweltfreundlichem Bauen: Gebäude mit geringen Umweltwirkungen bevorzugt fördern, um so Anreize zu schaffen (EBIx);

**32 Förderinstrumente –Kapitalbeihilfen**

- Keine Vorleistung für Haushalte mit geringem Einkommen;
- Bauprämie für Flächen sparendes Bauen;
- Koppelung von Erwerbs- und Sanierungsprämie an obligatorische Energieberatung;
- Energetische Mindestanforderungen für Sanierungsprämie;
- Aufwertung der Sanierungsprämie;
- Energieberatung als Fördervoraussetzung;

- Umwandlung der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen in eine „Negativsteuer“ oder einen „Steuerkredit“, um Haushalte mit geringem Einkommen zu entlasten.

### **33 Förderinstrumente – Zinsvergünstigungen**

- a. Vereinheitlichung der Förderkriterien (Wohnfläche max. 140m<sup>2</sup> (H)/120m<sup>2</sup> (ETW) + 20m<sup>2</sup> pro Kind);
- b. Fokussierung der Zinssubvention für Haushalte mit geringem Einkommen;
- c. "Ökologisierung" der Zinsbonifikation:
  - An den Förderprogrammen des Umweltministeriums orientieren
  - Einführung des EBlx
  - Kredithöhe bei Sanierung von 50.000 € nicht ausreichend
- d. Verpflichtende Energieberatung bei Erwerb oder Sanierung eines Altbaus.

### **34 Verbesserte ressortübergreifende Kooperation zwischen Wohnungsbau- und Umweltministerium**

#### **4 Stärkung des Mietwohnbereichs**

- Neubau von energetisch, ökologisch und sozial hochwertigen Sozialwohnungen;
- Temporäre Mobilisierung leerstehender Wohnungen und Häuser für einkommensschwache Haushalte:
  - Modell AIS ausdehnen auf Haushalte, die keine Betreuung brauchen. Kommunen könnten als Zwischenmieter handeln.
- Weiterentwicklung der Beihilfen und Leistungen im Mietbereich:
  - Einführung eines Wohngeldes für Haushalte mit geringem Einkommen (< 2,5 x RMG) (20% der Miete, max. 300 €);
  - Klimawohngeld, wenn Warmmietenneutralität nicht möglich ist;
  - Stärkung der Kompetenzen der „Commission des Loyers“ und Umwandlung in eine „Commission du Logement“ unter Beteiligung der ULC und der Chambre Immobilière

#### **5 Bekämpfung der Energiearmut**

- Sensibilisierung und Beratung von Haushalten für eine sparsame und effiziente Nutzung von Energie;
  - Kommunales Finanzierungscontracting:
    - Energetische Sanierungsmaßnahmen werden von der Kommune vorfinanziert, die auch die Energieberatung vornimmt;
    - Refinanzierung über die staatlichen Fördermaßnahmen und die Teuerungszulagen des Staats und der Kommune.
-

### III. La Chambre immobilière

#### 2. Insuffisance de statistiques dans le secteur du logement

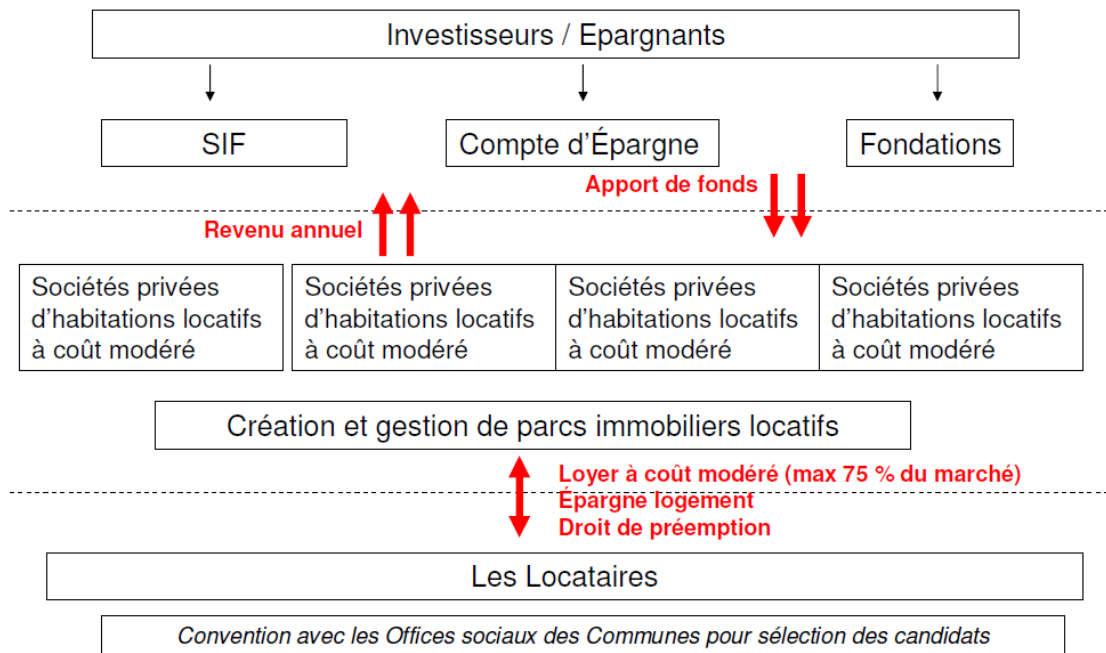
- Introduction d'un Tableau de bord avec:
  - Évolution des prix;
  - Aspect spéculatif des opérations immobilières;
  - Évolution du pouvoir d'achat;
  - Évolution des taux d'intérêt;
  - Évolution parc immobilier;
  - Politique d'attribution des permis de construire.
- → Étude sur la formation des prix de l'immobilier

#### 2. Le logement social locatif

- Besoin actuel de 15 000 logements locatifs à coût modéré:  
→ Or, le besoin en financement est de 15 000 Logements x 300 000 Euros = 4,5 milliards et le Budget d'Etat ne peut répondre à cette demande.
- Proposition d'un Pacte social:



### Le nouveau Modèle



Explications au graphique:

- 1) Investissements/Epargnants = Introduction d'une incitation fiscale des investissements en matière de Logement locatif sur base de deux modèles: Loi luxembourgeoise de la philanthropie et Loi française sur le livret vert.
- 2) SIF = Fonds d'investissement spéciaux.
- 3) Sociétés privées d'habitations locatifs à coût modéré avec objet : la création et la gestion de parcs immobiliers locatifs:
  - Acquisition de résidences entières;
  - Acquisition d'appartements isolés;
  - Acquisition d'immeubles à rénover.

- 4) Convention avec les Offices sociaux des Communes pour la sélection des candidats
- 

<b>IV. Viager réversible - Paul Hammelmann</b>
--

**Idée ⇒ Moderniser le viager, en l'assortissant d'un système d'assurance en cas de longévité excessive, le rendre réversible sur les ayant-droits**

- Voir ci-après la lettre de M. Paul Hammelmann du 30 janvier 2012. "Viager réversible : l'exsufflation".

30.01.2012

### **Viager réversible : l'exsufflation**

**Paul Hammelmann**

---

« Viager » rien que le terme sonne vieux jeu ... et rappelle les études de droit en France.

C'est effectivement dans l'hexagone que le viager est omniprésent et l'idée du viager réversible est née lors d'une discussion spontanée avec un notaire français qui le lendemain, en fit part à ses confrères réunis en congrès national à Cannes en présence de François Fillon.

Dépoussiérer le viager, le moderniser, l'assortir d'un système d'assurance en cas de longévité excessive, le rendre réversible sur les ayants-droits, telles furent les pistes qui ont été retenues et qui ont été soumises aux candidats à l'élection présidentielle en 2012.

L'analyse à la base de ces réflexions constatait qu'en France 65% des seniors sont propriétaires de leur résidence principale, leur patrimoine était en 2008 estimé à 700 milliards d'euros, mais les revenus étaient loin d'être en rapport avec leurs actifs financiers.

Parallèlement, l'idée du prêt-viager hypothécaire, une variation du « reverse-mortgage » très populaire dans les pays anglo-saxons, a été lancée par le chef actuaire chez Score Global Life.

Partant de l'hypothèse que les gens veulent transmettre leur bien et non le perdre, il propose une adoption du système viager actuel en y associant la possibilité de n'y soumettre qu'une partie des biens et non pas leur totalité.

La situation n'est guère différente au Luxembourg : à multiples reprises déjà le Gouvernement, les différents Ministres en charge du logement, le Premier Ministre en personne ont dressé un constat d'échec en matière de politique de logement.

Plus récemment, un éminent membre du Conseil économique et social a été très éloquent à ce sujet :

« Le problème du logement au Luxembourg est une catastrophe du point de vue social, familial, sociologique, politique, économique et finances publiques. La situation paraît être incompréhensible, les prix s'envolent, les couples doivent travailler à deux pour pouvoir financer les montants des prêts qu'ils ne peuvent qu'engager beaucoup plus tard pour une durée de 20, 30 voire même 40 ans. Tout ceci entraîne des tensions pour les familles, les divorces augmentent ce qui n'améliore pas la situation.

Du point de vue sociologique, cela représente une catastrophe, de même pour les finances publiques. Au cours des vingt dernières années, l'Etat a investi des milliards d'euros, d'une part, dans l'aide au logement, et d'autre part, dans la réduction d'intérêts. Finalement, tout ceci a entraîné une augmentation des prix et une augmentation de la fortune des propriétaires.

Pour l'Etat luxembourgeois, le logement représente la plus importante politique anti-redistributive faite au cours des vingt dernières années.

Du point de vue économique, il s'agit également d'une catastrophe. La hausse des prix du logement fait pression sur les salaires réels qui baissent même s'ils augmentent. On essaie de récupérer mais il reste un impact négatif sur la compétitivité du pays. Cela peut avoir comme conséquence que des entreprises qui réfléchissent économiquement rationnelles vont préférer faire des lotissements au lieu de continuer leur activité économique. En plus, il reste le problème de la diversification ; en l'absence de terrains disponibles, la diversification des activités économiques ne peut pas se faire.

Lorsqu'on n'arrive pas à gérer un facteur pendant une longue période, alors il devient ingérable. De deux choses l'une, si on ne sait pas où trouver le bon chemin, il faut essayer de le chercher. Sinon, la situation va continuer à s'empirer jusqu'au point du non-retour. Au moment où les taux d'intérêt vont augmenter et les prêts ne peuvent plus être remboursés, les problèmes vont prendre une dimension différente.

Quoi qu'il en soit, la problématique du logement représente un énorme défi pour notre pays, que les forces vives auraient intérêt à attaquer sérieusement parce qu'il nous concerne tous de la même façon. Le CES pourrait s'y mettre, s'il veut aller de l'avant et se positionner comme institution responsable de l'avenir du pays. »

Tout y est dit et la politique d'autruche du Gouvernement ne saurait perdurer.

En janvier 2012 une initiative dite « philanthropique » de la Chambre immobilière suscite l'intérêt du Ministre du logement.

Les agents immobiliers comme bienfaiteurs ? Qu'il me soit simplement permis de douter de leur altruisme !

Pourquoi ne pas s'en tenir à notre Code civil pour y rechercher des solutions au problème ?

L'article 1964 de ce même Code définit le contrat aléatoire comme étant une convention dont les effets dépendent d'un événement incertain, l'un de ces contrats étant le contrat de rente viagère.

Les conditions de sa validité sont reprises aux articles subséquents (art. 1968 – 1983 code civil) et l'article 1973 en son alinéa trois dispose expressément que la rente peut être stipulée réversible au profit du conjoint survivant.

Cet alinéa permet donc à un couple senior de transformer le prix de vente de son bien immobilier en rente mensuelle, trimestrielle ou annuelle viagère ; il devient ainsi « crédentiaire » et rentabilise le bien dont il est propriétaire en se procurant un complément de retraite garanti à vie, tout en conservant, dans l'hypothèse du « viager occupé », le droit d'usage et d'habitation sa vie durant.

Juridiquement le droit de propriété consistant en trois éléments, le « usus », le « fructus » et le « abusus », le crédentier bénéficiant d'une rente additionnelle à sa rente légale, conserve, tant que lui-même ou son conjoint est en vie, l'usufruit (« usus » et « fructus »), la nue-propriété (« abusus ») étant aliénée à l'acquéreur, le « débirentier ».

Ce serait là une solution parfaitement adoptée au vaste problème du financement des retraites, perverti par le renversement de la pyramide des âges.

Au Luxembourg, la situation est généralement telle qu'un couple actuellement « senior » a su durant les années 1970 – 1980, se procurer moyennant un montant relativement modeste, un bien immobilier, mais est confronté à l'heure actuelle déjà et certainement à l'avenir, d'une réduction de sa rente légale, tout en disposant d'une fortune immobilière dormante.



Ce même couple aura la plupart du temps également pu se constituer une épargne qu'il n'ose cependant entamer, ce alors qu'il est dans l'ignorance complète de son espérance de vie.

D'un autre côté un jeune couple désireux d'acquérir actuellement un bien immobilier aux fins de logement personnel ne pourra ce faire que moyennant un endettement conséquent et sur une durée quasiment à vie.

(On n'ose d'ailleurs pas imaginer quel pourrait être l'influence d'un relèvement des taux bancaires sur la situation patrimoniale de ce couple « junior » !)

Pourquoi ne pas faire intervenir ici l'idée du viager, ou, comme il est d'usage de l'appeler au Luxembourg, l'idée de la vente « à fonds perdu » ?

Mais parce que justement, et l'appellation luxembourgeoise prend ici tout son sens, le fonds, l'immeuble, la maison familiale, sera définitivement et irrécupérablement « perdu » !

Les enfants en sauront gré à leurs parents, qui par égoïsme se seront constitué un complément de retraite attrayant tout en ayant délapidé la fortune immobilière qui leur revenait.

C'est ici et pour contourner cet obstacle, qu'intervient l'idée du viager réversible : l'intervention au niveau du débirentier d'un établissement financier, banque ou assurance, toujours à la recherche de nouveaux créneaux, ainsi qu'une simple ajoute au Code civil permettant une réversibilité également au niveau des héritiers en ligne directe devrait permettre aux enfants qui le désirent - et uniquement ceux-là - d'opter pour le rachat du capital versé, augmenté bien entendu des frais et d'annuler de la sorte la vente de la nue-propriété.

Ils pourront ce faire moyennant soit leurs propres économies, soit moyennant l'épargne accumulée par leurs parents.

Ils ne choisiront évidemment cette voie que dans l'hypothèse où le décès de leurs parents intervient tôt et que les rentes versées n'auront atteint qu'un niveau raisonnable.

Dans l'hypothèse inverse, longévité accrue, la situation juridique actuelle reste d'application et le seul bénéfice de l'opération pour notre famille, aura été une retraite sérieusement agrémentée des parents.

Mais pour le surplus, l'opération aura un effet bénéfique sur les prix de l'immobilier puisque le financier derrière l'opération voudra se défaire de l'immeuble et le mettra sur le marché.

Il augmentera de la sorte l'offre ce qui devrait entraîner une baisse des prix.

Dans l'hypothèse d'un décès précoce des parents, les enfants héritiers saisiront l'occasion et utilisant l'épargne de leurs parents vont rembourser au débirentier le capital et les frais déboursés.

Le bénéfice de l'opération reviendra cette fois-ci intégralement à la famille, mais aura pour le surplus une influence bénéfique sur le marché de l'immobilier qui au lieu de rester spéculatif et d'accumuler des fortunes foncières énormes, reviendra vers des niveaux de prix plus réalistes.

Pourquoi dès lors ne pas saisir l'occasion et légiférer en ce sens ?

Le seul défaut inhérent à l'idée et ce sera l'argument de ses détracteurs, est le fait qu'elle ne fonctionne que tant que les prix de l'immobilier restent surfaits !

Mais n'est-ce pas là, n'en déplaise aux grandes fortunes foncières, le but de l'opération ?

## **ANNEXE 3: LE LOGEMENT SOCIAL**

### **1 Définition**

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ainsi que son règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les modalités d'application, n'emploie pas le terme de "logement social", mais celui de "logement à destination sociale spécifique".

Il n'existe pas de définition naturelle du logement social. La distinction entre logement social et logement normal ne peut être établie que par des normes réglementaires fixées par les pouvoirs publics, notamment en vue d'ajuster leur intervention sur le marché.

Dans le cadre de la promotion du logement social, l'Etat luxembourgeois participe aux activités de promoteurs publics et, le cas échéant, de promoteurs privés, moyennant des aides financières à la construction d'habitations à coût modéré.

Il s'agit de logements subventionnés par une autorité publique, loués ou vendus à des ménages défavorisés, à revenu modeste ou dépendant des minima sociaux, à des familles nombreuses, à des personnes âgées, à des personnes handicapées physiques ou à des immigrés pour lesquels un logement convenable offert sur le marché immobilier traditionnel n'est pas financièrement abordable.

Le logement social est donc la réponse des pouvoirs publics à la défaillance du marché du logement à satisfaire l'ensemble des besoins et de garantir à toute personne l'accès à un logement décent à un loyer/prix abordable.

Le loyer des logements sociaux est fixé et adapté en fonction du revenu et de la composition du ménage occupant. Leur allocation se fait selon un ordre de priorité attribué aux ménages par le promoteur selon des critères financiers et socio-familiaux. (Règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement)

En ce qui concerne l'accession à la propriété immobilière, le législateur définit comme « personnes à revenu modeste » ceux qui répondent aux conditions d'octroi des primes de construction et d'acquisition, notamment des seuils maximum de revenu définis en fonction de la composition des ménages.

## **2 Les différentes conceptions du logement social**

Il existe dans l'UE trois conceptions différentes :

### **1.- conception résiduelle**

Les logements sociaux subventionnés par une autorité publique sont réservés exclusivement à des personnes défavorisées ou exclues, clairement identifiées comme telles.

Pour ces logements il existe des règles très strictes en matière d'attribution. Le loyer est pris en charge presque intégralement par un système d'aide sociale.

Cette conception n'entre pas en concurrence avec le secteur immobilier privé. Selon la Commission européenne, les subventions publiques accordées aux logements répondant à cette conception ne constituent pas des aides d'Etat au sens du Traité et partant sont compatibles avec les règles communautaires du marché intérieur et de la concurrence.

### **2.- conception généraliste**

Les bénéficiaires visés par cette conception sont les personnes défavorisées ou exclues (conception résiduelle) et des personnes avec des ressources modestes, ayant des difficultés à accéder à un logement convenable en raison de la précarité de leurs revenus.

L'accès au logement est généralement conditionné à des plafonds de revenus et de composition de ménage. Les loyers sont réglementés et restent abordables.

Cette conception a, en règle générale, une influence limitée sur le niveau global de l'offre de logements et sur ses prix, et n'entre guère en friction avec le marché immobilier privé, vu que les marges bénéficiaires restent très restreintes.

Les subventions publiques aux logements de ce type ne sont compatibles avec les règles communautaires du marché intérieur et de la concurrence que dans le cas où elles concernent des personnes défavorisées, clairement identifiées comme telles, à l'exclusion de toute personne qui ne répond pas à ce critère.

Conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux Etats membres de définir quand une personne est à considérer comme défavorisée, sauf « erreur manifeste », constatée par la Commission européenne, d'où une grande insécurité juridique et plusieurs litiges devant la Cour Européenne de Justice.

### 3.- Conception universelle

Cette conception entend fournir un logement à **tout** citoyen, quelque soit ses revenus (y compris les personnes défavorisées ou à revenu modeste), et représente une offre complémentaire au marché immobilier traditionnel.

Elle a une grande influence sur les conditions du marché et les prix par le biais d'une politique tarifaire de logement aux coûts réels, et non en référence aux valeurs du marché.

Les subventions publiques aux logements de ce type ne sont compatibles avec les règles communautaires du marché intérieur et de la concurrence que dans le cas où elles concernent des personnes défavorisées, clairement identifiées comme telles, à l'exclusion de toute personne qui ne répond pas à ce critère.

Tableau H: Simulations d'exemples-types de loyers pour un logement au Centre – Ville loué par le Fonds du logement

Type de ménage	type d'appartement	revenu net	Loyer à payer en EUR
Personne vivant seule	studio (1 chambre)	1.700 € 2.500 €	<b>338,85</b> <b>864,60</b>
	appartement avec 1 chambre	1.700 € 2.500 €	<b>349,81</b> <b>875,56</b>
1 adulte + 1 enfant (- 6 ans)	Appartement avec 2 chambres à coucher	1.700 + allocations	<b>282,08</b> <b>676,86</b>
1 adulte + 1 enfant (+ 14 ans)		2.500 + allocations	<b>257,01</b> <b>624,17</b>
2 adultes + 2 enfants (- 6 ans)	Appartement avec 2 chambres à coucher	1.700 + allocations	<b>274,53</b> <b>582,82</b>
2 adultes + 2 enfants (+ 14 ans)		2.500 + allocations	<b>281,08</b> <b>536,07</b>
2 adultes + 2 enfants (- 6 ans)	Appartement avec 3 chambres à coucher	1.700 + allocations	<b>293,77</b> <b>602,06</b>
2 adultes + 2 enfants (+ 14 ans)		2.500 + allocations	<b>300,32</b> <b>555,31</b>

Source: Fonds pour le développement du logement et de l'habitat

La Ville de Luxembourg, qui représente derrière le Fonds le deuxième propriétaire le plus important des parcs locatifs, a reçu au cours de l'année 2011, 271 nouvelles demandes et 41 demandeurs ont obtenu un logement.

Près de la moitié (48%) des occupants de logements sociaux sont de nationalité luxembourgeoise. 29% sont des personnes seules, suivis des ménages monoparentaux avec un enfant à charge (16%).

Le montant du loyer mensuel se situe dans une fourchette de 136 EUR minimum et 1.767 EUR maximum. Pour ce dernier montant, il s'agit de ménages qui ont un revenu dépassant les critères fixés. Mais du fait que ceux-ci refusent de libérer les lieux, la Ville de Luxembourg applique des loyers élevés. Aucune disposition réglementaire n'oblige les ménages à quitter un logement social, lorsqu'ils sont à même de louer sur le marché libre. Cependant, il s'agit de cas peu fréquents, la moyenne des loyers se situe à 356 EUR.

A titre d'exemple, un ménage composé d'un adulte avec un enfant à charge et un revenu net disponible de 1.793 EUR a un loyer mensuel de 344 EUR pour un logement de 111 m<sup>2</sup>.