

10 pistes pour améliorer l'accès au logement

Note



17 mars 2016

10 pistes pour améliorer l'accès au logement

1. Constat d'une situation difficile

- De plus en plus de ménages se plaignent des difficultés à trouver un logement à un prix abordable
- La présente note comprend essentiellement deux volets :
 - ♦ L'analyse du marché du logement
 - ♦ 10 pistes visant à améliorer l'accès au logement

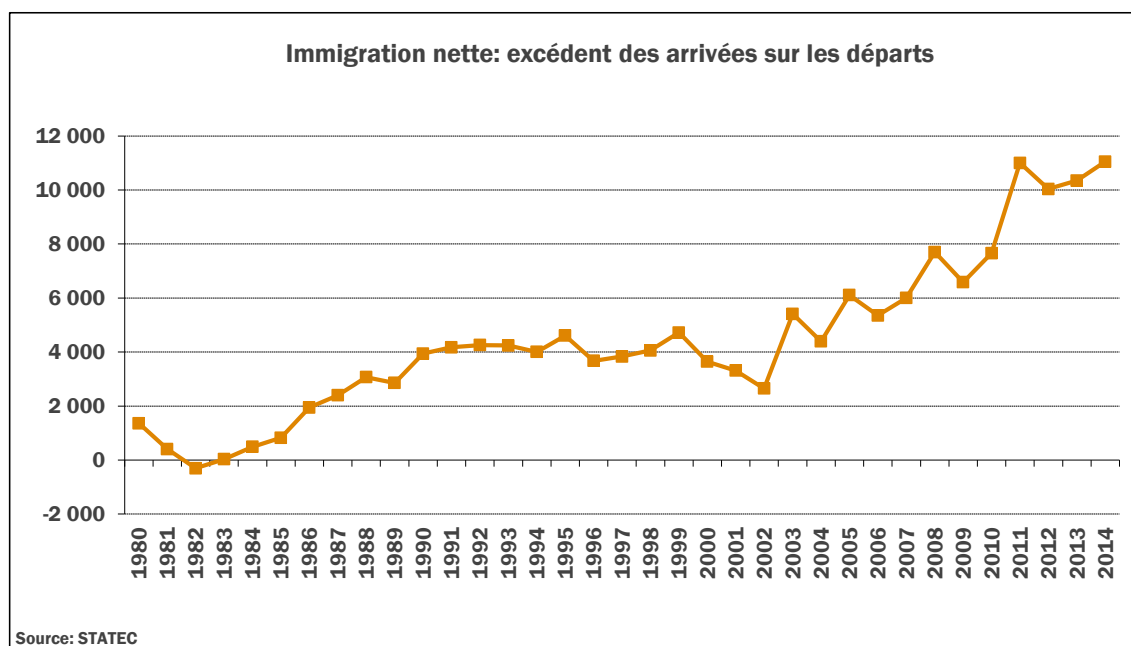
2. Demande de logements

2.1. Facteurs influençant la demande

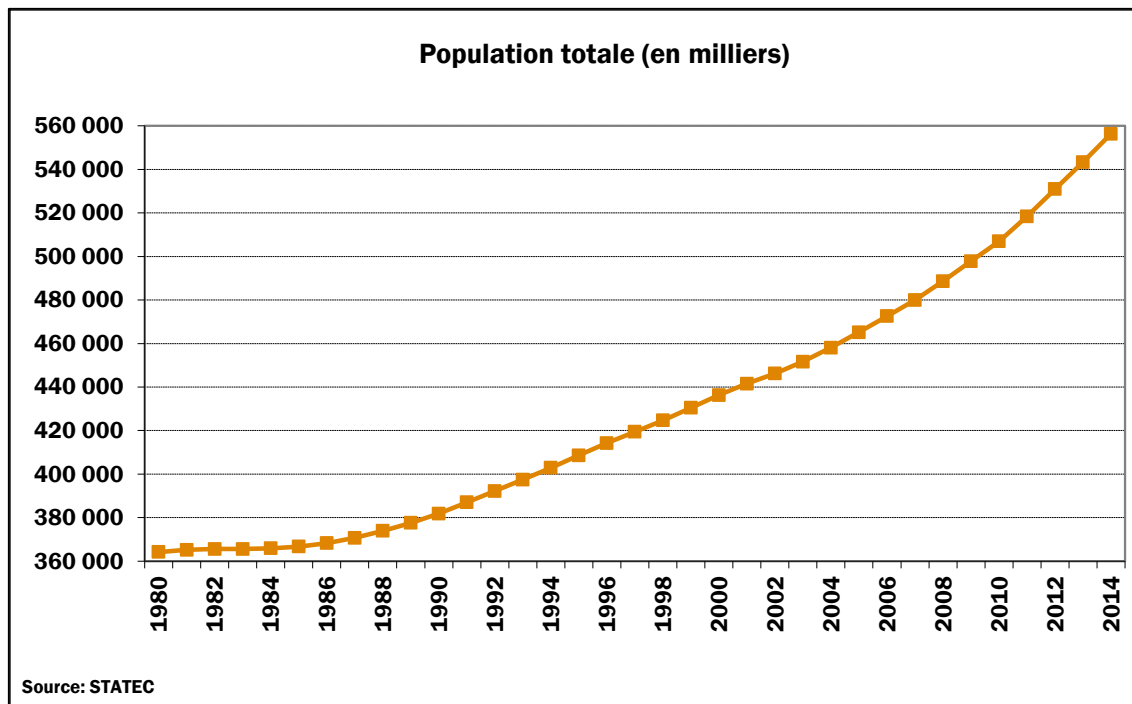
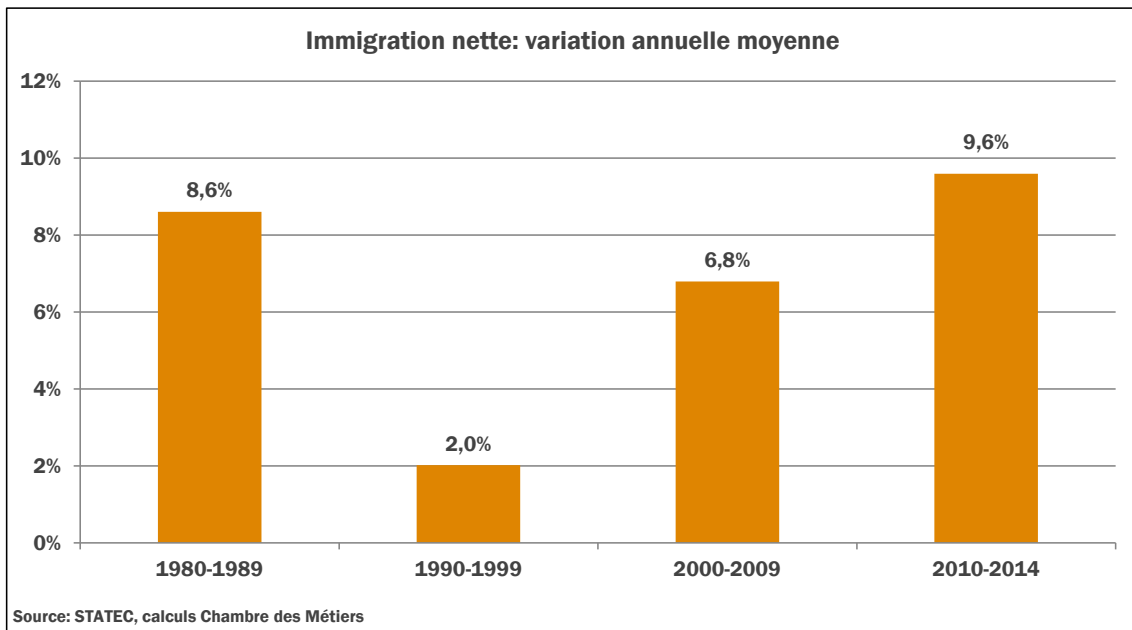
Forte augmentation de la demande s'explique à travers plusieurs éléments.

Facteur démographique

L'immigration (nette) s'accroît au fil du temps et atteint le seuil de 11.000 personnes sur les dernières années



L'immigration nette augmente significativement d'une décennie à l'autre



Le solde migratoire explique plus de 80% de l'augmentation du nombre d'habitants au Luxembourg.

Taille des ménages

La taille moyenne des ménages recule (unions plus fragiles, vieillissement de la population, ...)

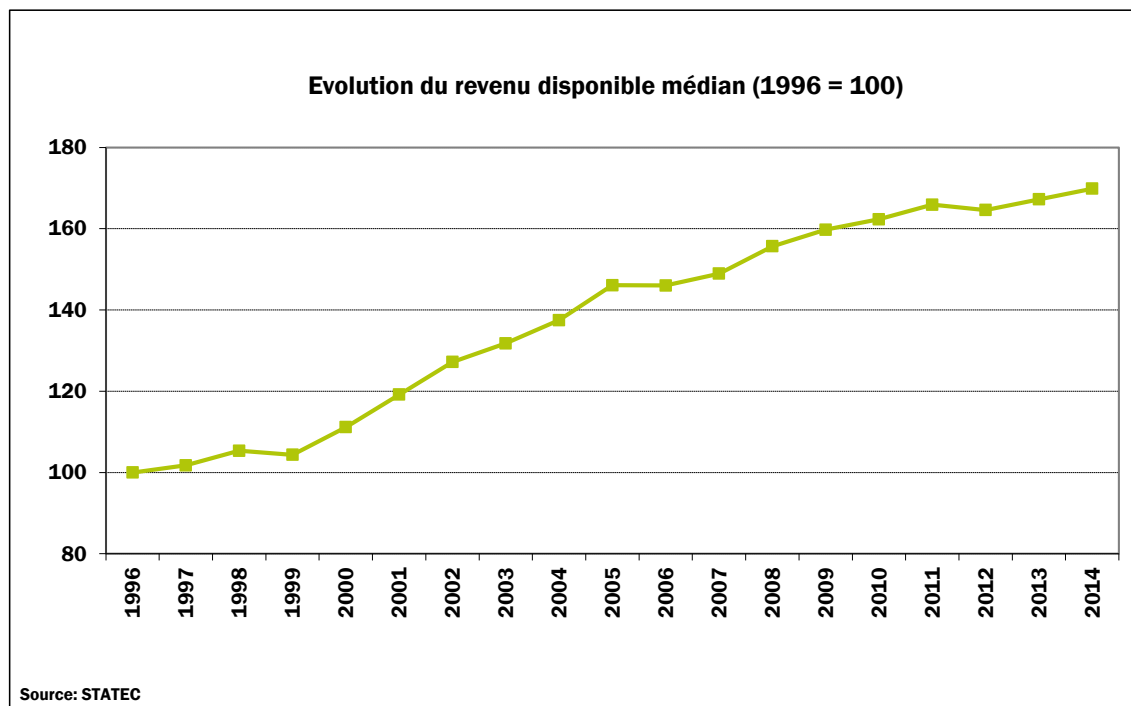
→ pour une même population le besoin en logements augmente.

- 1947 : 3,6 personnes par ménage
- 2011 : 2,4 personnes par ménage
- 2030 (projection STATEC) : 2,2 personnes par ménage

Environnement financier

Facteurs : hausse des revenus + bas niveau des taux d'intérêt + primes, subventions étatiques

→ prix immobiliers montent si le revenu des ménages augmente (la «demande» devient plus solvable)



2.2. La demande future : les besoins en logements jusqu'en 2030¹

Accroissement du nombre de ménages → 2030 : + 82.000

Besoins en logements 2010-2030 :

+/- 4.000 logements nouveaux /an (augmentation du nombre de ménages) +

+/- 2.280 logements /an (besoins de remplacements)

+/- 123 logements /an (maintien du taux de vacance jugé nécessaire)

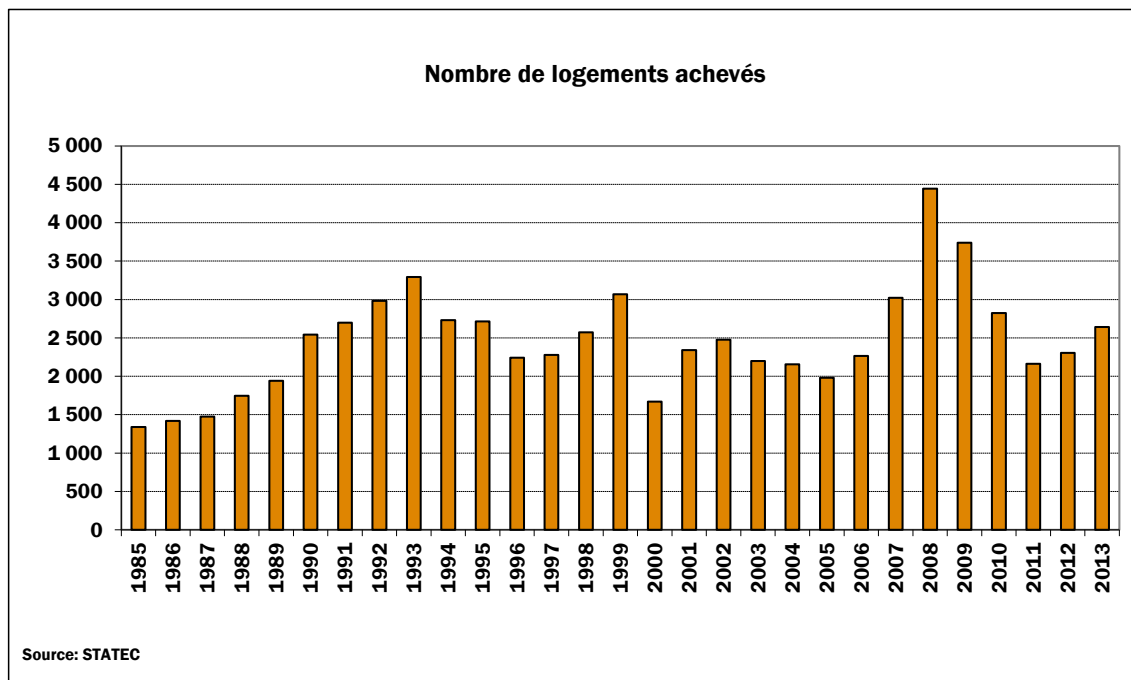
+/- 6.500 logements / an

¹ Source : Projection des ménages privés et des besoins en logements 2010- 2030 ; Economie et statistiques ; Working papers du STATEC ; n° 55 (septembre 2011).

3. Offre de logements

3.1. Nombre de logements construits

Le nombre de logements achevés est plutôt volatil



2004-2013 : nombre de logements achevés < 3.000 unités (sauf de 2007-2009)

2008 : année record avec plus de 4.400 unités (moyenne décennale : 2.700)

3.2. L'offre future : la disponibilité foncière²

Potentiel foncier théorique disponible pour le logement : 2.719 hectares

Types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat en 2013³

	en hectares	en %
Personne physique	2 055	75,6%
Personne morale	442	16,2%
Commune ou syndicat de communes	160	5,9%
Fonds	27	1,0%
Etat	26	0,9%
Propriétaire mixte	1	0,0%
Propriétaire inconnu	8	0,3%
TOTAL	2 719	100,0%

Source: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat

² Source : Note de l'observatoire de l'habitat ; N° 20 ; Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2013 (octobre 2015)

³ Source : idem

- Majorité des terrains appartient à des personnes physiques (76%) et seulement 16% aux entreprises (personnes morales).
- Chiffres contredisent l'idée que les promoteurs / entreprises de construction seraient à l'origine d'une rétention des terrains (pour des motifs de spéculation)
- +/- 8% appartiennent aux pouvoirs publics → difficile de mettre sur le marché un volume de terrains suffisant pour exercer une pression importante sur les prix

4. Inadéquation entre offre et demande de logements

- Hausse des prix du logement s'explique par une inadéquation entre offre et demande
- L'offre peine à suivre la demande
- A l'avenir cette inadéquation risque fortement de perdurer (cf encadré)

Offre de logements si l'ensemble du potentiel foncier (2.719 ha) était viabilisé :
Disponibilité foncière x Densité moyenne x Part de surface occupée par l'immeuble
= 2.719 ha x 32,2 logements/ha x 63% = +/- 55.000 logements⁴

Demande potentielle de logements jusqu'en 2030 (STATEC) : +/- 82.000 unités⁵

Face à une demande de 82.000 unités, l'offre de logements ne s'élève qu'à 55.000 unités. Il en résulte un déficit de l'ordre 27.000 logements

Par ailleurs, on part de l'hypothèse d'une mobilisation complète des terrains à bâtir ce qui semble assez irréaliste

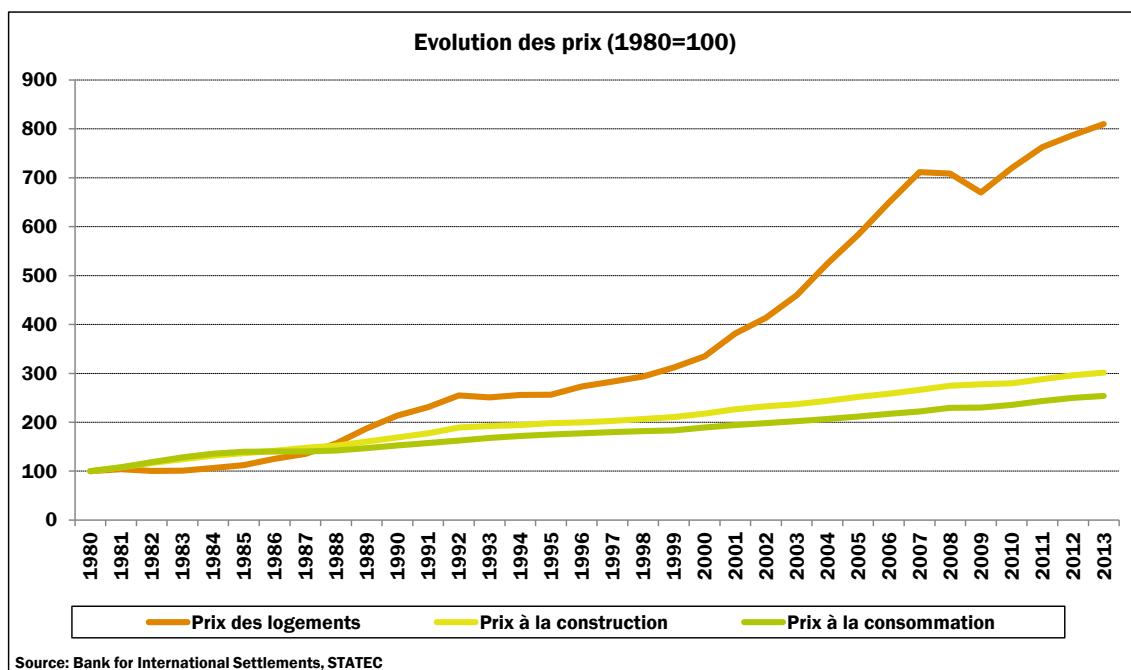
5. Pourquoi l'offre ne suit-elle pas la demande de logements ?

2 facteurs déterminants dans le prix global du logement :

- prix de construction : ils suivent à peu près le niveau d'inflation
- prix du foncier : explique en très grande partie la hausse importante des prix

⁴ Estimation de la Chambre des Métiers

⁵ Pour faire face à l'augmentation du nombre de ménages



Selon la Chambre des Métiers, 2 facteurs principaux expliquent pourquoi l'offre de logements n'arrive pas à suivre la demande :

- pénurie de terrains à bâtir (mise sur le marché insuffisante)
- procédures d'autorisation de plus en plus complexes → deux effets négatifs :
 - ♦ délais se sont allongés (impact sur le coût de préfinancement)
 - ♦ de plus en plus d'études et de rapports → hausse du coût du logement. [loi du 12/06/1937: PAP = exception, loi du 19/07/2004 PAP = règle]

Durée moyenne d'une procédure d'autorisation pour un lotissement

Etapes de la procédure d'autorisation	Durée moyenne (en ans)
Négociation avec les propriétaires fonciers	p.m.
Négociation du projet avec la commune	3,2
Procédure PAP / modification PAG	2,6
Convention (avec la commune)	1,0
Autorisation de construire	0,6
Durée totale	7,3

Source: Chambre des Métiers

6. Les 10 pistes de la Chambre des Métiers pour améliorer l'accès au logement

La hausse rapide des prix du logement est un phénomène complexe.

Il ne pourra y avoir ni de solution facile, ni de remède unique pour le résoudre.

Piste 1 : Mobiliser les terrains à bâtir par des mesures incitatives

Introduire temporairement une moindre imposition de la plus-value de cession de terrains

2002 – 2007 : moindre imposition des plus-values sur la cession de terrains non bâtis (but : stimuler la mise sur le marché de terrains à bâtir)⁶

Aucune étude n'a été menée pour analyser l'efficacité de cet instrument

Mais les acteurs du secteur confirment son effet positif sur l'offre foncière

→ la réforme fiscale vise à réintroduire cette mesure

→ la Chambre des Métiers se demande cependant si la période d'application (1/7/16 – 31/12/17) n'est pas trop courte

Mobiliser les «Baulücken»

«Baulücken» = terrains à bâtir disposant de l'ensemble des infrastructures publiques (eau, gaz, électricité, infrastructures de transport)

S'inspirer des expériences de la Ville de Luxembourg (organisation de concours)

→ ces programmes pourraient être réalisés par d'autres communes, le cas échéant en collaboration avec les propriétaires privés de terrains.

→ le « Baulückenprogramm » (sensibilisation des propriétaires pour viabiliser leur terrain) du Gouvernement est soutenu par la Chambre des Métiers

Étendre les périmètres d'agglomération

Potentiel foncier théorique à l'intérieur des périmètres d'agglomération : 2.719 ha

Mais :

- mise effective des terrains sur le marché, en temps utile = douteuse
- même une mobilisation complète du potentiel à l'horizon 2030 ne suffira pas pour faire face à la demande potentielle de logements (cf présente note).

→ étendre les périmètres d'agglomération pour stimuler l'offre de terrains à bâtir + exercer un effet modérateur sur l'évolution des prix du foncier

⁶ Loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation [mesure introduite pour les années 2002-2004 et prorogée jusqu'en 2007 par l'article 3 de la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005]

Mettre en œuvre les contrats sur les terrains à bâtir (« Baulandverträge ») ⁷

Objectif : viabilisation rapide de terrains nouvellement déclarés terrains constructibles

Moyen : obligation de construire au bout d'un délai déterminé sur ces terrains

→ selon la Chambre des Métiers, cette mesure pourrait constituer un outil efficace pour augmenter l'offre de terrains constructibles. Le contrat implique :

- une extension du périmètre d'agglomération
- incite les propriétaires à viabiliser leurs terrains endéans un certain délai

Piste 2 : Mobiliser les terrains à bâtir par des mesures coercitives

Introduire des taxes communales sur la rétention de terrains⁸

Loi prévoit une taxe communale spécifique concernant

- des logements inoccupés depuis plus de 18 mois
- des terrains à bâtir viabilisés, qui sont depuis 3 ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire.

Peu de communes ont envisagé l'introduction de telles taxes

→ plusieurs mesures sont envisageables :

- sensibiliser les communes à l'introduction d'une taxe communale ;
- réformer le « Pacte Logement » : conditionner l'attribution de l'aide aux communes à l'introduction des taxes (mais : conventions pas encore arrivées à terme)
- introduire une telle taxe au niveau national.

Prévoir certaines exceptions (réserve foncière pour membres de la famille)

Mettre en vigueur le plan sectoriel «logement» (PSL) de façon pragmatique

Chambre des Métiers avait approuvé l'idée de base du PSL (planifier à plus long terme la création de logements + stimuler l'offre de logements)

Fin 2014 : retrait des 4 projets de plans directeurs sectoriels

A cette date, le contenu du nouveau PSL n'est pas clair

PSL devrait conduire implicitement à une extension du périmètre d'agglomération actuel (certaines surfaces des «projets d'envergure » se situaient hors de celui-ci)

→ nouveau PSL devrait également prévoir :

- des «projets d'envergure »
- une extension du périmètre

⁷ Programme gouvernemental ; Chapitre « Logement » : Mobilisation de terrains à bâtir et construction de nouvelles habitations

⁸ Base légale : loi du 22 octobre 2008, dite loi « pacte logement »

Piste 3 : Réduire l'impact du foncier sur les prix des logements

Prix du foncier = principal facteur responsable du renchérissement des logements

Augmenter la densité du bâti

→ Communes (surtout villes) devraient augmenter, dans les quartiers où il s'avère approprié, la densité du bâti en revoyant p. ex. les hauteurs maxima constructibles.

2 avantages:

- réduire l'incidence du terrain dans le coût total du logement
- réduire la consommation de sols par logement (développement durable).

Surface habitable augmente au Luxembourg (+17%/18% entre 1992-2012⁹) alors que taille des ménages diminue (de 2,7 à 2,3 entre 1991-2011)

→ augmentation de la surface explique une partie de la hausse des prix des logements

Surface habitable plus élevée au Lux. (144 m²) que dans les pays voisins (différence entre 12% et 29%)¹⁰

Piste 4 : Réformer la politique des logements à coût modéré : mettre l'accent sur le locatif

→ Idéalement, les promoteurs publics devraient exclusivement s'orienter vers la construction de logements locatifs. 2 avantages :

- Les ménages concernés n'ont pas besoin de fonds propres, ce qui facilite leur accès à une habitation.
- Le logement locatif permet d'atteindre un taux de rotation plus élevé des habitants

Nouveau programme de construction d'ensembles de logements subventionnés¹¹

	Vente	Location		Total hors log. étudiants	Part vente /location	
		Log. sociaux	Log. étudiants		Vente	Location
Communes	695	1 051	380	1 746	40%	60%
SNHBM	3 541	746		4 287	83%	17%
Fonds du logement	1 860	1 321	297	3 181	58%	42%
Asbl & fondations ...		153	45	153	0%	100%
Promoteurs privés			484	0	-	-
Total	6 096	3 271	1 206	9 367	65%	35%

⁹ Source : Regards sur les bâtiments achevés ; N° 30 ; STATEC (décembre 2014)

¹⁰ Source : Regards sur la surface des logements ; N° 27 ; STATEC (décembre 2014)

¹¹ Règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le nouveau programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat

Etat semble continuer à favoriser la vente de logements au lieu de la location [Fonds du logement + SNHBM vendent resp. 58% et 83% des logements créés]

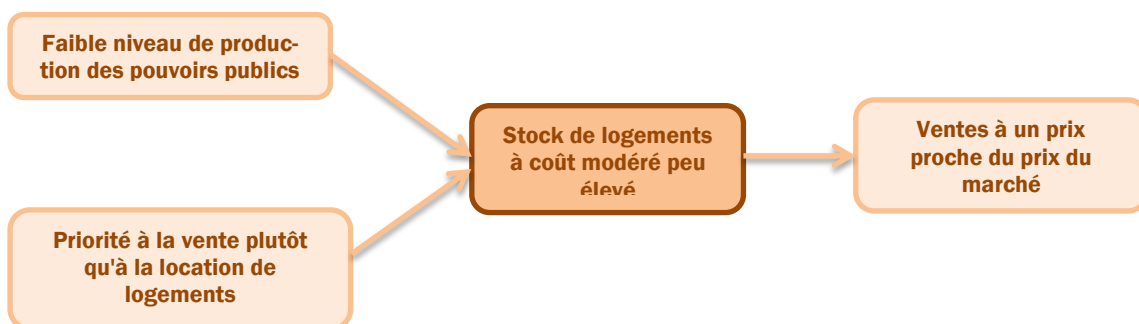
Or, d'après les annonces du Gouvernement, le Fonds devrait progressivement mettre l'accent sur le locatif

Piste 5 : Réformer la politique des logements à coût modéré : augmenter le stock de tels logements

Constat : le Luxembourg n'a pas réussi à constituer au cours des dernières décennies un stock significatif de logements à coût modéré

Raisons :

- faible niveau de production des promoteurs publics (input) p. r. aux besoins
- décision politique de privilégier l'accès à la propriété (donc la vente par rapport à la location de logements à coût modéré)
- vente de logements à coût modéré par leurs propriétaires à un prix proche du prix du marché (→ perte de « statut » de logement à coût modéré).



Initiatives du Gouvernement :

- Intention d'augmenter la production de logements à coût modéré de la SNHBM¹²
CdM : cette initiative est saluée. Encore faut-il que la SNHBM dispose des moyens nécessaires
- Réforme du Fonds de logement → renforcer la gouvernance + fonctionnement → augmenter la production de logements + mettre l'accent sur le locatif
CdM : réforme = condition nécessaire, mais non suffisante pour augmenter l'offre. Le Gouvernement doit attribuer au Fonds les moyens nécessaires
- Les contrats de vente doivent prévoir un droit de préemption en faveur des promoteurs publics
CdM : ce droit est salué, mais pour contrecarrer la spéculation → prévoir dans les contrats de vente le mode de calcul du prix de vente auquel le logement pourrait être cédé après la période de détention minimale

¹² Hausse de la production de la SNHBM de 80 logements par an en moyenne à 250 unités (Source : Mieten, kaufen, sozial wohnen ; Luxemburger Wort ; 21 mai 2015)

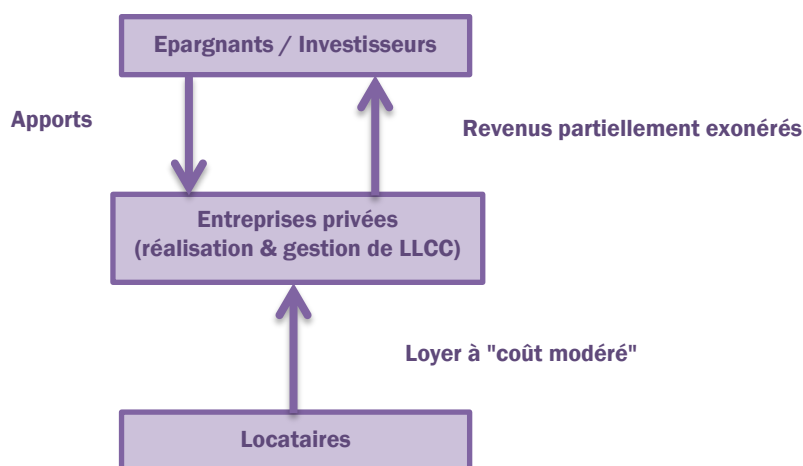
Piste 6 : Réformer la politique des logements à coût modéré : impliquer davantage le secteur privé

- il faut mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité en matière d'aides étatiques (mêmes obligations et mêmes droits)
- modifier la loi de 1979¹³ en ce sens (article 27 relatif aux logements locatifs)

Piste 7 : Réformer la politique des logements à coût modéré : trouver de nouveaux modèles de financement

- associer le secteur privé dans la réalisation de logements à coût modéré
- prévoir à cet effet de nouvelles solutions de financement

Modèle de financement des logements locatifs à coût modéré (LLCC)



Propositions CdM :

- Faire participer le public au financement des logements à coût modéré
- Introduire à cet effet un incitatif fiscal (vu le faible rendement « brut »)
- Avantages à tous les niveaux :
 - Les locataires trouveront un logement à loyer modéré
 - Les épargnants / investisseurs investissent dans des projets à vocation sociale
 - L'Etat pourra réduire la pénurie de logements abordables (déchet fiscal lié l'incitatif doit être mis en relation avec les moyens budgétaires supplémentaires que l'Etat aurait dû octroyer aux promoteurs publics)
 - Le secteur de la construction pourra stabiliser voire accroître son activité et de ce fait son emploi (effet positif sur le chômage + finances publiques)

¹³ Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Piste 8 : Simplifier les procédures d'autorisation

- Propositions de simplification concrètes de l'UEL en 2012¹⁴.
- Projet de loi dit « omnibus »¹⁵ toujours en attente d'être voté
- Nécessité de couvrir également le volet environnemental
- Etat devrait se donner une compétence transversale en matière de logement (logement, intérieur, environnement, ...)

Piste 9 : Stimuler davantage l'offre de logements locatifs

- logement locatif : relever la durée d'application du taux d'amortissement de 6% de 6 (5 ans plus l'année en cours) à 11 (10 ans plus l'année en cours) ans¹⁶

Piste 10 : Recadrer les aides individuelles au logement

Aides étatiques accordées à une large part de la population → risque de stimuler la hausse des prix du logement

→ Chambre des Métiers :

- les aides individuelles doivent être très bien ciblées.
- il est plus efficace d'augmenter l'offre de logements à coût modéré

Luxembourg, le 17 mars 2016

Norry Dondelinger
Directeur du Département Affaires économiques

¹⁴ Contribution de l'UEL ; Forum «Investissements» ; 10 septembre 2012

¹⁵ Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

¹⁶ Règlement grand-ducal du 19 novembre 1999