

**Prise de position de la Chambre des Métiers
relative à l'enquête sectorielle menée par
l'Autorité de la Concurrence dans le secteur
immobilier résidentiel**



31 juillet 2023

1. Introduction

Le droit de la concurrence, garant d’une concurrence saine et loyale, est un élément crucial pour tous les marchés et tous les secteurs économiques. Et l’Autorité de la Concurrence est dans son rôle en effectuant des enquêtes sectorielles.

Après analyse des résultats de l’enquête sectorielle publiée par l’Autorité de la Concurrence sur le secteur immobilier résidentiel en juillet 2023, la Chambre des Métiers se doit toutefois de prendre position pour objectiver respectivement modérer l’analyse faite par l’Autorité de la Concurrence, et ce plus particulièrement par rapport au secteur de la construction immobilière.

Dans son enquête sectorielle publiée en juillet 2023, l’Autorité de la Concurrence émet les propos se résumant comme suit¹ :

- le domaine de la construction est l’un des secteurs où le coût moyen par heure travaillée est le plus faible dans le pays;
- le taux de croissance du coût moyen par heure travaillée dans le secteur de la construction est en dessous de la moyenne tous secteurs confondus ;
- le salaire horaire moyen dans le domaine de la construction est plus élevé dans les trois pays voisins ;

pour conclure que :

- la stabilisation du coût de la main-d’œuvre est à mettre en relation avec l’augmentation croissante du prix des logements ;
- le gain, approprié par les promoteurs, a augmenté de manière exponentielle, et qu’il s’est répercuté sur les coûts des logements, sans revenir à la main d’œuvre ;
- du point de vue du droit de la concurrence, la question est de savoir si ce phénomène résulte d’une concertation illicite entre les grands acteurs du secteur, qui se seraient entendus pour maintenir de bas salaires et rendre l’embauche moins attractive. Une telle concertation serait susceptible de diminuer les capacités de construction de ces acteurs et de réduire par voie de conséquence le nombre de nouveaux logements construits (effet volume négatif) tout en augmentant le prix de vente des logements (effet prix positif) et les marges des employeurs.

Or, confrontée à de tels propos, la Chambre des Métiers se voit amenée de pondérer certains points d’analyse de l’Autorité de la Concurrence notamment au niveau de la distinction entre les différentes activités du secteur immobilier et de la fixation des salaires du sous-secteur de la construction :

- L’Autorité de la Concurrence fait malheureusement une confusion en mettant en relation les marges des promoteurs immobiliers et les salaires du secteur de la construction dans sa globalité, alors que les modèles d’affaires des uns et des autres sont très divergents.
- Or, les entreprises de la construction, en tant que secteur à part de la promotion immobilière, ne connaissent pas le même niveau de rentabilité que les promoteurs (cf. graphique point 2.1 ci-après) et ne peuvent pas tirer de profit linéairement de l’augmentation croissante du prix du logement. En considérant le maintien d’une marge constante relativement modeste, les entreprises de construction de bâtiments résidentiels n’ont dès lors aucun intérêt à diminuer leur capacité de production, mais bien au contraire

¹ Voir enquête pages 64 et 65

d’augmenter leur volume de production et de construire autant de logements que possible. Les données statistiques montrent par ailleurs très clairement que les prix des logements ont largement été tirés vers le haut par la hausse très importante des prix du foncier, alors que les coûts de construction (cf. indice des prix à la construction) ont à peu près suivi l’évolution de l’indice des prix à la consommation. Une analyse plus poussée aurait donc dû mener à la conclusion que ce ne sont pas les entreprises artisanales qui ont profité de cette évolution.

- L’Autorité de la Concurrence omet également que la fixation des salaires est régie par les règles du marché du travail et que les salaires fluctuent sur base de l’évolution de la productivité du travail, tandis que les prix du logement sont régis par la loi de l’offre et de la demande sur le marché du logement. La Chambre des Métiers propose ainsi une analyse séparée des deux marchés (cf. points 2.2 et 2.3.).
- Le secteur de la construction reste un secteur très compétitif avec plus de 4.000 entreprises résidentes et un nombre équivalent de prestataires de services étrangers. Le secteur arrive à conserver sa compétitivité face aux pays limitrophes en offrant le salaire brut moyen le plus élevé². Par ailleurs, les salariés des entreprises luxembourgeoises bénéficient d’une imposition plus attractive du salaire brut ainsi que du système de sécurité sociale avantageux luxembourgeois, largement fiscalisé.
- On est également en droit de se demander comment plus de 4.000 entreprises puissent se concerter en ce qui concerne les salaires qui en outre dépendent d’une multitude de facteurs, comme l’activité artisanale en cause (productivité divergente car intensité en main-d’œuvre différente), de même que l’âge, l’ancienneté / l’expérience et le niveau de qualification des collaborateurs.
- La pénurie de main-d’œuvre existant dans le secteur de la construction doit être mise en lien avec la concurrence accrue du secteur public, non soumis à la concurrence et financé à travers les deniers publics. Par ailleurs, ce n’est pas un phénomène qui se limite au secteur de la construction. En effet, tous les secteurs accusent actuellement une pénurie de main-d’œuvre qualifiée³. L’Autorité note en citant le STATEC⁴ dans ce contexte qu’il existe une augmentation de presque 11% de création d’emplois dans le domaine de la construction, soit presque 4 points de pourcentage de plus que dans le secteur privé en général.

2. Analyses et commentaires

La Chambre des Métiers critique tout d’abord la forme de l’enquête qui par endroits juxtapose malheureusement des faits et des hypothèses de travail qui ne sont pas confirmées par les données à disposition. Certains propos ne résistent effectivement pas à une analyse approfondie et sont de surcroît susceptibles d’avoir un effet préjudiciable sur tout un secteur, ce qui est inacceptable. Ceci est notamment le cas pour les développements de l’Autorité de la Concurrence relatifs au maintien des salaires à des niveaux artificiellement bas. Il est regrettable que l’enquête, par endroits, fait une confusion entre les promoteurs immobiliers et les entreprises de construction sans prendre en compte la situation économique divergente entre ces sous-secteurs en raison de modèles d’affaires différents, ce qui est de nature à biaiser les résultats de l’enquête, et par ricochet les conclusions de l’étude.

² Voir graphique sur le « salaire brut par personne dans le secteur de la construction » au point 2.3.

³ <https://paperjam.lu/article/attirer-main-oeuvre-etrangere>.

⁴ Voir enquête page 66

La Chambre des Métiers ne partage pas non plus l’interprétation de l’Autorité de la Concurrence des résultats de son enquête en rapport avec la fixation des prix du logement. Dans ce contexte, il est crucial de prendre en compte la réalité structurelle du Luxembourg en matière d’aménagement du territoire et de vision territoriale⁵, ainsi que les conséquences qui en découlent. La sous-estimation chronique des projections économiques et démographiques passées, ainsi que les problèmes d’anticipation de planification ces dernières décennies, ont entraînés des impacts majeurs, croissants et durables sur le secteur immobilier que l’on ne peut pas ignorer.

Par ailleurs, les prix des logements ont largement augmenté en raison de la hausse très importante des prix du foncier, alors que les coûts de construction (cf. indice des prix à la construction) ont à peu près suivi l’évolution du taux d’inflation.

Dans un souci d’objectiver certains éléments ressortant de l’enquête, l’analyse de la Chambre des Métiers met en exergue plusieurs points :

- l’évolution de la marge brute entre le secteur de la promotion immobilière et le secteur de la construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels.
- l’évolution de la productivité, du coût du travail par salarié, ainsi que l’évolution du coût salarial au Luxembourg par rapport aux pays frontaliers (Belgique, Allemagne et France).

2.1. Analyse de la rentabilité des activités de promotion immobilière et de construction

Même si dans une large partie de l’enquête l’Autorité de la Concurrence tient compte des différents sous-groupes qui constituent le secteur de la construction, elle se perd malheureusement dans des conclusions trop généralisées et contredites par une analyse plus approfondie.

C’est notamment le cas dans la partie 6.2.2. de l’enquête sur le coût de la main d’œuvre où l’Autorité de la Concurrence fait une confusion malencontreuse entre les entreprises actives dans la construction de bâtiments résidentiels (entrepreneurs de construction) et les promoteurs immobiliers. Cette confusion n’est pas appropriée au regard du modèle d’affaires différent et par conséquent de la situation financière non comparable de ces deux secteurs.

Même s’il existe certainement des entreprises qui sont actives dans les deux domaines, mais dont le nombre devrait selon la Chambre des Métiers être marginal, le STATEC distingue clairement les deux types d’activités en utilisant deux codes NACE différents :

- le code NACE 41.100 Promotion immobilière qui englobe les activités de promotion immobilière ; et
- le code NACE 41.200. Construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels qui englobe la construction d’immeubles résidentiels ou d’autres types de constructions, réalisés pour compte propre en vue d’une vente ultérieure, ou pour le compte de tiers.

La Chambre des Métiers propose de présenter les données de manière à bien pouvoir distinguer les deux activités fondamentalement différentes. Cette analyse permet de mieux comprendre les raisons pour lesquels les salaires moyens du secteur de la construction artisanal n’ont *in fine* aucun lien avec l’excédent brut d’exploitation des promoteurs.

⁵ Muriel Bouchet, Romain Diederich et Vincent Hein, « *Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme* », 2023, Fondation IDEA a.s.b.l, www.fondation-idea.lu

Le tableau ci-dessous montre qu'en 2020 la promotion immobilière n'occupe que 3% des salariés du domaine de la construction pris dans son ensemble, mais qu'elle représente 26% du chiffre d'affaires et même 48% de l'excédent brut d'exploitation (EBE). D'où l'importance de distinguer l'analyse de la rentabilité des deux activités afin de pouvoir en tirer les bonnes conclusions.

	Secteur de la Construction	Promotion immobilière	Construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels
Entreprises.	4.309	1.105	695
Salariés	49.900	1.536	13.284
Valeur ajoutée	3.403.387	622.727	755.052
Dépenses de personnel	2.338.215	108.289	616.316
Excédent brut d'exploitation	1.065.179	514.451	138.731

Source : STATEC [données relatives à l'année 2020]

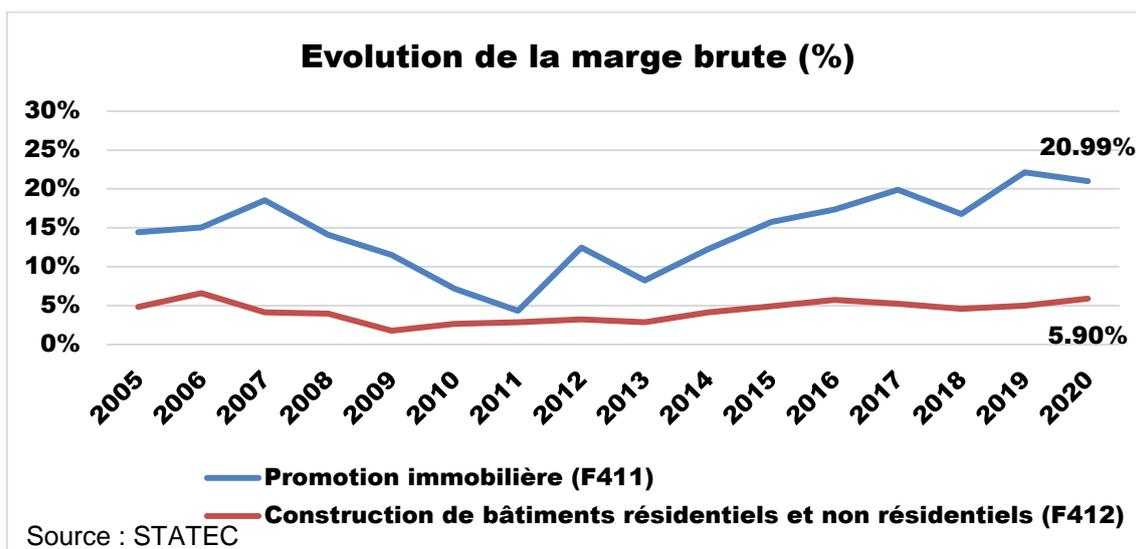
Pour mieux appréhender la rentabilité au sein du secteur de la construction au Luxembourg, il faut comparer la marge brute sur une période prolongée (2005 à 2020) des deux activités, avec la promotion immobilière d'un côté, et la construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels, de l'autre.

Pour rappel, la rentabilité est calculée en divisant l'excédent brut d'exploitation par le chiffre d'affaires.

D'après les données du STATEC⁶, deux observations majeures sont à mettre en évidence, confirmant la différence du secteur de la promotion immobilière par rapport au secteur de la construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels :

1. Au cours de la période 2005-2020, la **marge brute moyenne** enregistrée par le secteur de la promotion immobilière était de 15,4% alors que celle du secteur de la construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels s'élève à 4,8%, donc à un niveau significativement plus bas.
2. La **tendance** de l'évolution de la marge brute au cours de la période 2005-2020 est également sensiblement différente. Ainsi le secteur de la promotion immobilière a connu une volatilité plus importante avec une baisse de marge abrupte lors de la crise financière, entre 2007 et 2011, suivi d'une importante hausse en dents de scie jusqu'en 2020. De son côté, le secteur de la construction de bâtiments a connu une marge brute relativement constante autour des 5% tout au long de la période de 2005 à 2020.

⁶ [LUSTAT Data Explorer • Statistiques structurelles sur les entreprises par activité \(NACE Rév.2\), à partir de 2005 \(statec.lu\)](#)



La Chambre des Métiers souligne dès lors que tout le secteur de la construction ne profite pas de la même façon de la hausse des prix des logements. La principale raison tient à des modèles d'affaires très divergents. De nombreuses entreprises n'ont pas les moyens d'augmenter les salaires sans mettre en péril la pérennité de leur activité. En ne différenciant pas entre les activités de promotion et de construction, l'Autorité de la Concurrence ne se donne pas les moyens pour tirer des conclusions appropriées.

A titre d'exemple, l'écart entre la rentabilité du sous-secteur de la promotion immobilière et l'évolution des salaires de tout le secteur de la construction s'explique clairement, sur base des chiffres du STATEC. En effet, la promotion immobilière est hautement performante en ce qu'elle n'occupe que 3% des salariés du domaine de la construction, mais génère 26% du chiffre d'affaires et même 48% de l'excédent brut d'exploitation (EBE).

Dans la même lignée d'idées, l'Autorité de la Concurrence se questionne, au niveau du droit de la concurrence et en dehors de toute considération des spécificités du secteur de la construction pris dans son ensemble, si l'écart entre la rentabilité de la promotion immobilière et l'évolution plus stationnaire des salaires dans la construction n'est pas le résultat d'une concertation illicite entre les grands acteurs du secteur, pour maintenir de bas salaires et rendre l'embauche moins attractive. Or, le souci de la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur ne concerne pas seulement les entreprises de construction qui ont une rentabilité beaucoup plus faible que les promoteurs et qui ne peuvent augmenter leur rentabilité que par le biais d'une activité de construction plus dynamique, donc une hausse du volume.

2.2. La rémunération et les salaires selon les règles du marché du travail

L'Autorité de la Concurrence n'exclut pas dans son étude, sans fournir de preuves, que les entreprises de construction pratiquent une concertation illicite afin de garder les salaires artificiellement bas, diminuant ainsi « les capacités de construction de ces acteurs et de réduire par voie de conséquence le nombre de nouveaux logements construits (effet volume négatif) tout en augmentant le prix de vente des logements (effet prix positif) et les marges des

employeurs »⁷. La Chambre des Métiers conteste formellement cette hypothèse au regard de la compétitivité du secteur de la construction avec plus de 4.000 entreprises résidentes et un nombre équivalent de prestataires de services étrangers.

L'activité isolée de la construction (en dehors de l'activité de la promotion immobilière) connaît depuis des années des marges stationnaires à un niveau assez faible. Devant ce constat, le prix de la prestation de ces entreprises évolue linéairement avec le coût de la main-d'œuvre et le prix des matériaux. Il n'existe donc pas d'effet « prix positif » dans l'activité de la construction. Ainsi, les coûts de la construction, relevés par le STATEC, suivent en général l'évolution des prix à la consommation. Par ailleurs, il faut rappeler que la productivité de la construction n'augmente guère, ce qui limite la marge de manœuvre des chefs d'entreprises en ce qui concerne les hausses des frais de personnel.

Une analyse plus poussée aurait montré que les prix des logements sont avant tout déterminés par l'évolution du prix du foncier plutôt que par les prix des prestations des entreprises artisanales.

Concernant l'effet « volume négatif », l'Autorité de la Concurrence ne suit finalement pas son propre argumentaire. S'il existe une « augmentation de presque 11% de création d'emplois dans le domaine de la construction, soit presque 4 points de pourcentage de plus que dans le secteur privé en général », la prétendue concertation de certains acteurs du secteur pour maintenir les salaires à un niveau bas et rendre l'embauche moins attractive est dénouée de sens et devrait in fine aboutir au résultat contraire.

En ce qui concerne la pénurie de main-d'œuvre qui existe dans le secteur de la construction, elle est également réelle dans quasiment tous les secteurs économiques au Luxembourg. Une enquête de la Chambre des Métiers⁸ menée en 2019 a révélé que 56% des entreprises se prononçant sur le sujet du « débauchage de personnel » ont indiqué avoir subi dans le passé des initiatives de débauchage par des concurrents du secteur. La pression concurrentielle entre les entreprises artisanales ainsi que l'importance des stratégies de rétention des salariés dans ces PME infirme fondamentalement l'hypothèse selon laquelle il y aurait eu des ententes au niveau des salaires dans le secteur de la construction.

Au-delà de la compétition entre les entreprises artisanales du secteur privé, une forte pression concurrentielle émane du secteur public. 24% des entreprises ont subi des actions de débauchage par le secteur « public ». Les chiffres du STATEC cités par l'enquête démontrent que plus d'un emploi sur trois (36% de tous les emplois 2019-2022) a été créé dans le secteur public, ce qui aggrave le problème de la pénurie de main-d'œuvre (qualifiée) dans tous les autres secteurs de l'économie luxembourgeoise.

Or les règles de fixation des salaires divergent entre le secteur public et le secteur privé, dans le sens où les entreprises doivent être rentables pour investir et survivre. De ce fait, les salaires offerts dans le secteur privé augmentent avec l'expérience et la responsabilité des salariés. Néanmoins, il n'est pas possible de payer aux salariés privés les salaires d'entrée offerts dans le secteur public, un secteur qui n'est pas exposé à la concurrence et qui puise dans les deniers publics pour financer son train de vie.

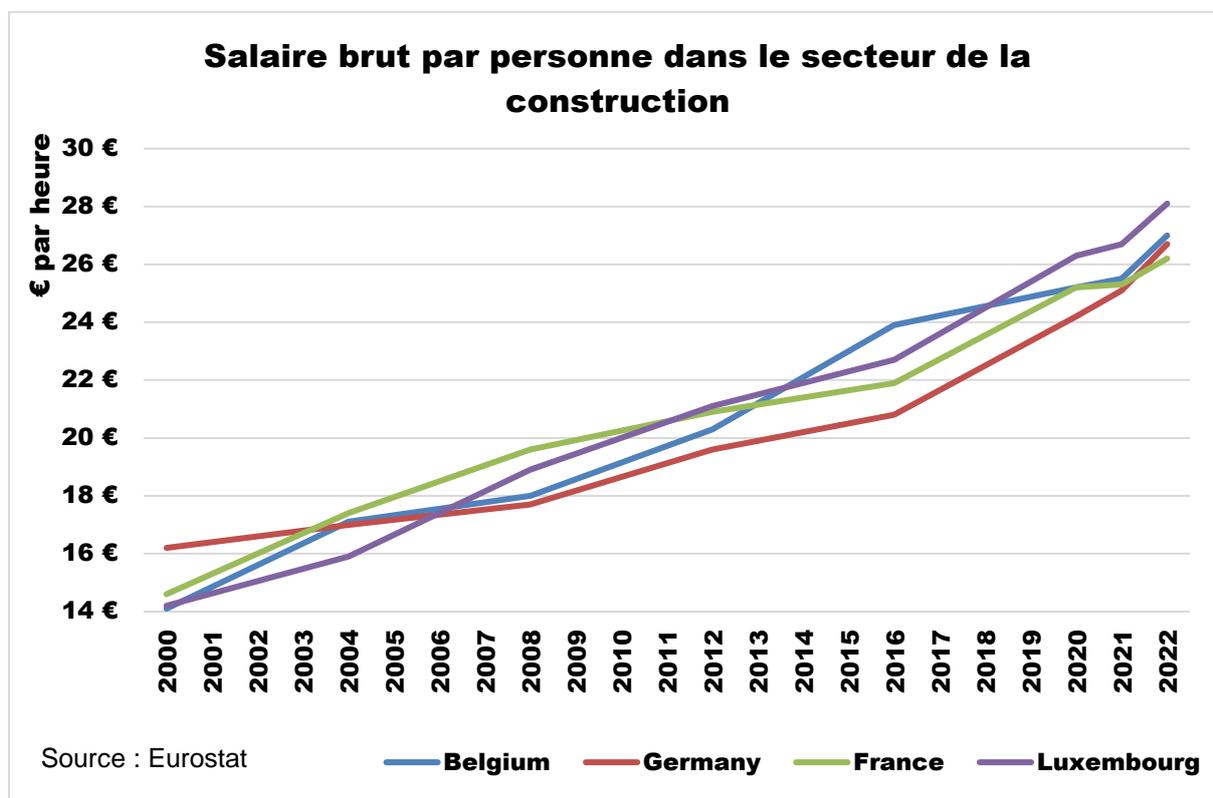
Les auteurs de l'enquête notent que d'après le STATEC, le domaine de la construction est l'un des secteurs où le coût moyen par heure travaillée est le plus faible dans le pays. En effet, le

⁷ Voir enquête page 83

⁸ <https://www.cdm.lu/media/Analyse-Besoin-en-main-d-oeuvre-Artisanat.pdf>

coût moyen par heure atteint les 32,40€ en 2022. Seules les activités de services administratifs et de soutien (31,40€/heure) et l’hébergement et restauration (30,30€/heure) ont un coût moyen inférieur. Ceci est à mettre en relief avec le fait que le coût moyen par heure travaillée dans le domaine de la construction est plus élevé dans les trois pays voisins (à titre d’exemple, le coût moyen par heure belge atteignait en 2020 36€/heure).

Aux yeux de la Chambre des Métiers, le secteur de la construction reste donc compétitif par rapport à d’autres secteurs économiques du Luxembourg. Le fait que le coût de la main-d’œuvre est plus élevé dans les pays voisins est lié au fait que les charges patronales y sont beaucoup plus élevées. Au Grand-Duché, ces dernières sont largement fiscalisées. Selon Eurostat, le salaire brut dans le secteur de la construction est le plus élevé au Luxembourg avec un niveau de EUR 28,10 (cf. graphique ci-dessous). Ainsi, les entreprises résidentes gardent leur compétitivité vis-à-vis de leurs concurrents belges, français et/ou allemands.



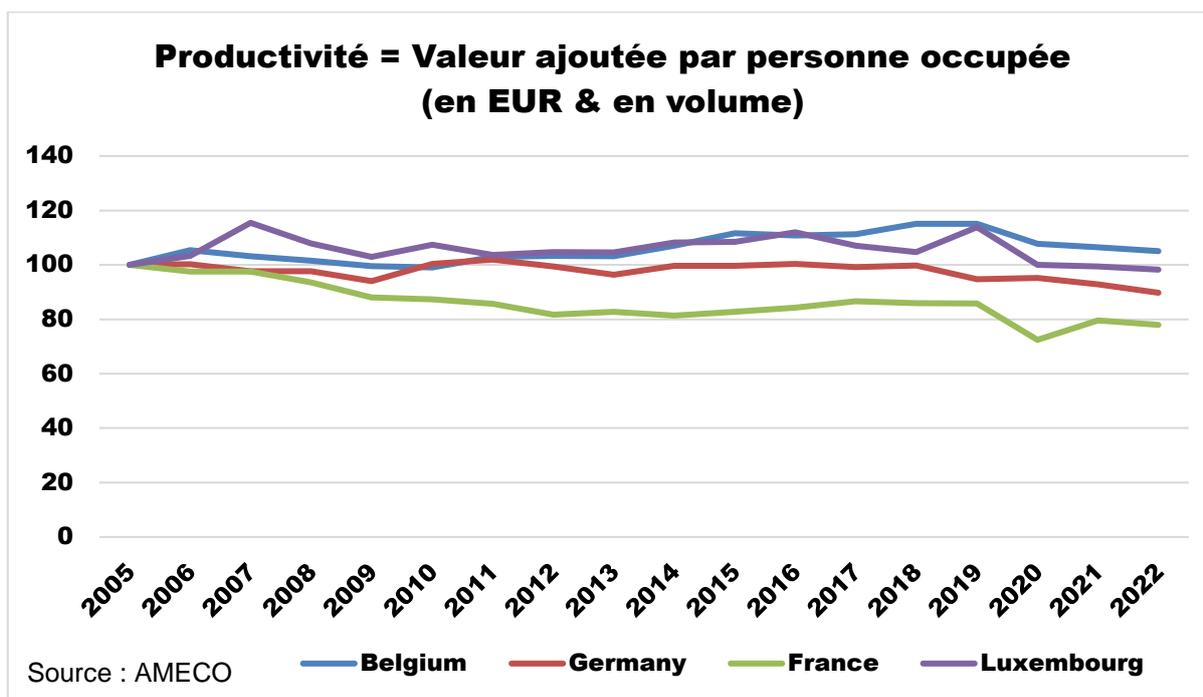
2.2.1. Une productivité stagnante depuis des années

Selon la Chambre des Métiers, il est simpliste de corréliser le niveau du salaire moyen du secteur de la construction aux prix du logement (ou à l’excédent brut d’exploitation des promoteurs), en faisant abstraction de l’évolution stagnante de la productivité du travail.

La fixation de la rémunération des salariés s’opère en règle générale sur le marché du travail. La progression salariale est du ressort de l’entreprise (qui doit le cas échéant respecter les salaires minima fixés par une convention collective) et elle évolue en principe en fonction de la productivité de l’entreprise.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, l’évolution de la productivité⁹ des entreprises luxembourgeoises, leur compétitivité-coûts¹⁰ et compétitivité-prix en comparaison internationale devraient infirmer la supposition de l’Autorité de la Concurrence concernant une « concertation illicite entre les grands acteurs du secteur, qui se seraient entendus pour maintenir de bas salaires et rendre l’embauche moins attractive¹¹ ».

Une analyse factuelle entre l’évolution de la productivité et du coût du travail permet de comparer les données du secteur de la construction national à celui des pays limitrophes. Cette approche est plus appropriée qu’une comparaison des salaires entre les différents secteurs économiques du Luxembourg.



Il ressort du graphique ci-dessus qu’en 2022, la productivité de la construction au Luxembourg se trouve légèrement en dessous du niveau de 2005. En comparaison internationale, il est à noter que la productivité diminue moins fortement qu’en France et en Allemagne, où elle affiche une baisse de 23% respectivement 10%. Seul en Belgique, la construction arrive à augmenter sa productivité de 5% sur la période 2005-2022.

Or, le graphique ci-dessous montre que le gain moyen par salarié augmente entre 37% et 61% pendant la période 2005-2022 selon les différents pays analysés. Le Luxembourg affiche la progression la plus forte avec une hausse de 61,4%. En Belgique et en Allemagne, il augmente de 54% respectivement 46%. La France se démarque par rapport à ses concurrents avec une progression de seulement 37% pendant la période sous revue.

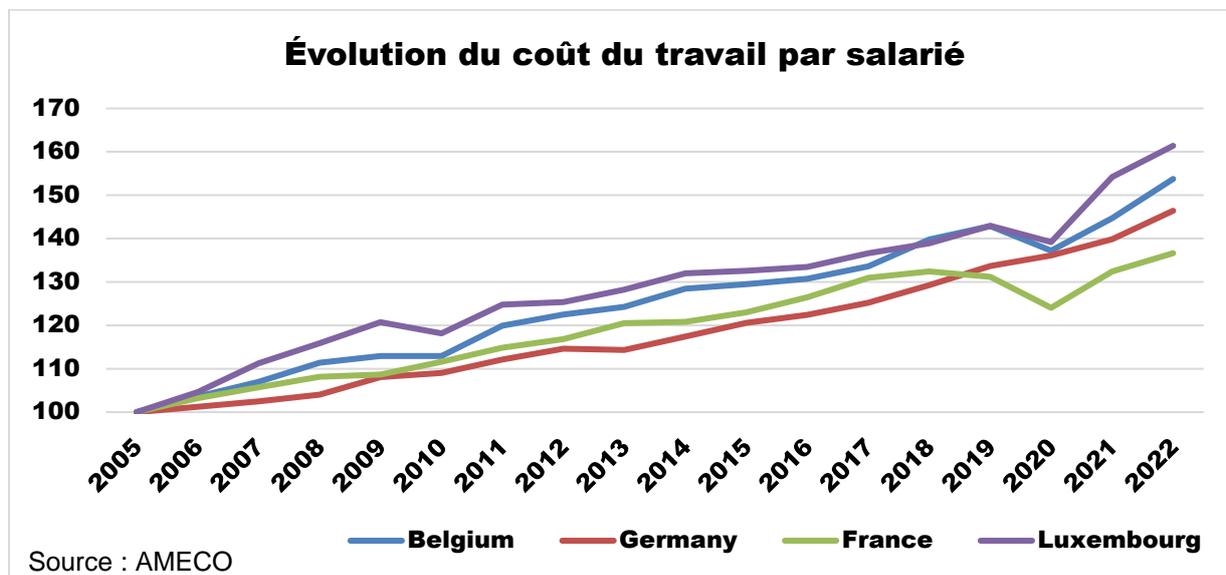
Ainsi, en comparant la compétitivité du secteur de la construction du Luxembourg à l’étranger, il ressort clairement que le coût de la main-d’œuvre luxembourgeoise a clairement augmenté

⁹ Avec un taux de -0,50%, le Luxembourg s’est classé en avant dernière position en ce qui concerne le taux de croissance moyen sur 3 ans de la productivité réelle du travail par heure travaillée. (Source : Bilan compétitivité 2018 de l’observatoire de la compétitivité)

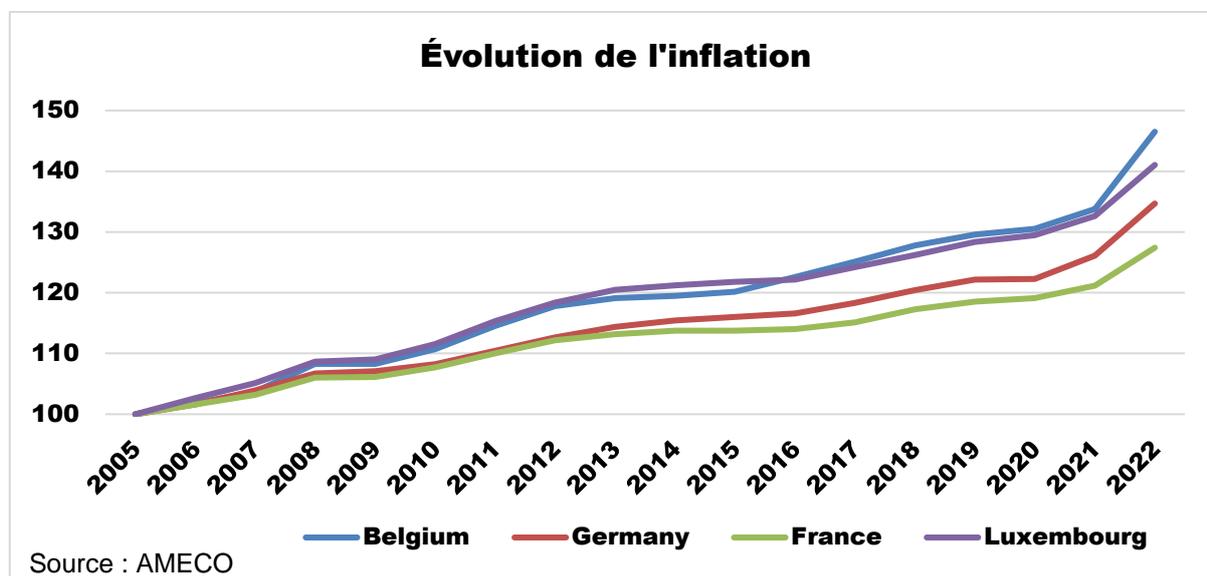
¹⁰ Au Luxembourg, la variation du CSU nominal sur trois ans était de 7,90%. Ainsi le Luxembourg se positionne loin derrière l’Irlande (-17,20), la Belgique (1,00), la France (1,30) et l’Allemagne (5,10) en matière de compétitivité versus salaire. (Source : Bilan compétitivité 2018 de l’observatoire de la compétitivité)

¹¹ Voir enquête page 65

depuis des années. Les chiffres ne permettent dès lors pas d’affirmer un positionnement selon lequel les entreprises de la construction pérennisent leur compétitivité avec un coût de la main-d’œuvre gardé artificiellement bas.

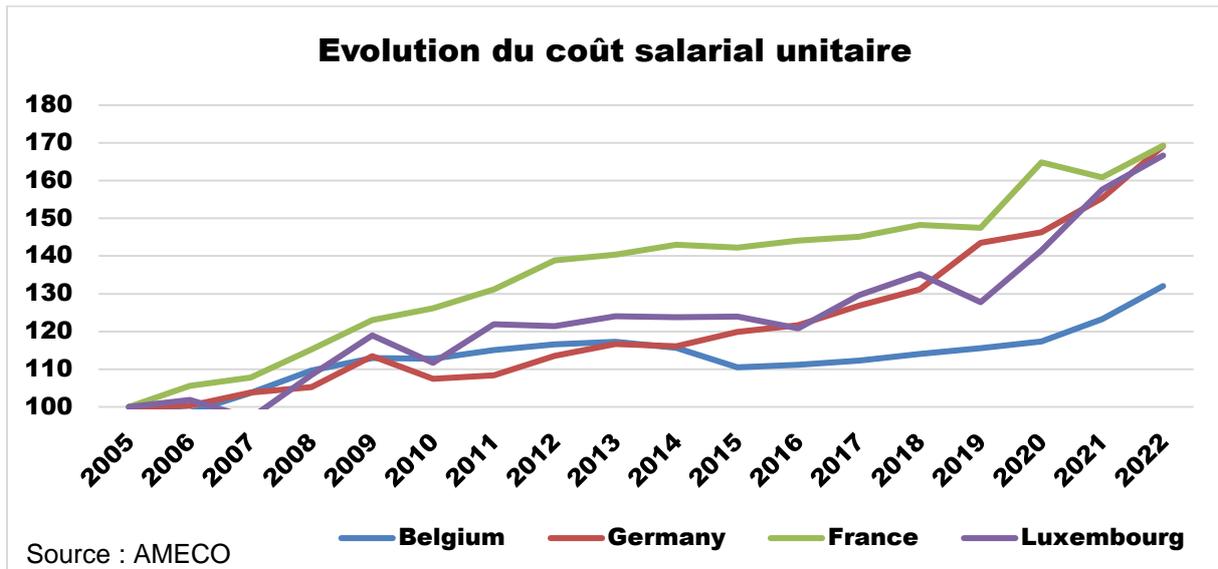


Même en comparant le coût de la main-d’œuvre à l’inflation, le Luxembourg tire mieux son épingle du jeu que les pays limitrophes. Sur la période 2005 à 2022, les prix à la consommation y augmentent de 41%, soit une progression de 20 points de pourcentages inférieure à celle des salaires. La Belgique connaît une hausse des prix de 46%, donc uniquement 8 points de pourcentage inférieur à la progression du coût du travail. La différence s’élève à 10 points de pourcentage respectivement à 12 points de pourcentage en France et en Allemagne.



Le coût salarial unitaire (CSU) correspond au coût salarial par unité de valeur ajoutée produite. Il est calculé en divisant le salaire moyen d’un salarié par la productivité moyenne en volume.

Ce paramètre est souvent utilisé pour mesurer la compétitivité d’un pays ou d’un secteur. Ainsi, un gain moyen élevé n’est pas un obstacle à la compétitivité si le CSU reste compétitif grâce à une évolution favorable de la productivité.



En France, le CSU du secteur de la construction a augmenté de 67% depuis 2005. Cette baisse de la compétitivité est due à une productivité en baisse et des salaires moyens qui augmentent de façon dynamique.

Un scénario similaire peut être observé au Luxembourg et en Allemagne où le CSU s'accroît à la même vitesse. Comme la France, le Grand-Duché accuse donc une détérioration notable de sa compétitivité. Seul le CSU de la Belgique augmente dans une moindre mesure.

Sur base de l'analyse des différents facteurs présentés précédemment, il est nécessaire d'insister sur le fait que l'Autorité de la Concurrence semble omettre que la fixation des salaires est régie par les règles du marché du travail, un facteur important étant l'évolution de la productivité, tandis que les prix des logements sont régis par la loi de l'offre et de la demande sur le marché résidentiel.

Or, il est constaté que depuis plusieurs années, le Luxembourg souffre d'une stagnation de sa productivité du travail, alors que le salaire moyen/brut par personne dans le secteur de la construction a quant à lui continué de progresser.

2.3. Le prix des logements et les règles du marché

L'enquête de l'Autorité de la Concurrence considère que « le secteur de l'immobilier n'est pas un secteur comme les autres, eu égard notamment à l'évolution rapide (environ 7% en moyenne par an) des prix du foncier résidentiel (prix des terrains), qui va de pair avec l'augmentation des prix des logements neufs (5,7% en moyenne par an); une demande en hausse continue, du fait de l'accroissement de la population, et difficile à satisfaire alors que le nombre de logements construits chaque année a progressé plus lentement sur la période récente que sur les périodes précédentes ».

Selon les auteurs de l'enquête, l'excédent brut d'exploitation (EBE) s'est vu multiplié par 8 (+ 791%) entre 2010 et 2020. Ils se posent dès lors la question de savoir s'il existe une relation entre ces prix du logement et les marges des promoteurs.

La Chambre des Métiers ne partage pas cette hypothèse, mais rappelle que le marché du logement obéit aux mêmes règles que tout autre marché non réglementé. Le prix du logement est la résultante de la confrontation entre l'offre et la demande de logements.

Si les prix affichent une tendance à la hausse plus ou moins prononcée selon la période de référence retenue, il faut pointer vers une demande très dynamique confrontée à une offre qui peine à suivre. D’autant plus que d’autres facteurs contribuent également au renchérissement de l’habitat, comme le respect de normes de performances énergétiques plus conséquentes.

La forte augmentation de la demande de logements s’explique à travers plusieurs éléments, notamment le facteur démographique, et l’immigration nette, revenue à des niveaux proches de ceux observés avant la crise sanitaire. En effet, le pays a notamment connu au courant de l’année 2021 un solde naturel positif (naissances – décès) de 2.201 personnes, ainsi qu’un solde migratoire positif (arrivées – départs) de 9.376 personnes, dont la part des migrations internationales s’élève à 87,9% dans la croissance de la population nationale en 2021¹².

A côté des facteurs économiques et démographiques, il existe des aspects sociologiques qui expliquent la forte demande de logements. Ainsi, les statistiques relatives à la population montrent qu’au cours des décennies la taille moyenne des ménages recule. En d’autres termes, pour une même population le besoin en logements augmente dans la mesure où la taille des ménages diminue.

Un autre facteur responsable de l’augmentation potentielle de la demande de logements est d’ordre financier. En effet, il est clair que les prix immobiliers montent si les revenus des ménages augmentent, alors que les clients, en d’autres termes la « demande », deviennent plus solvables.

Une partie importante des logements est financée à travers un crédit hypothécaire. De ce fait, le niveau des taux d’intérêt sur ces prêts influence également la demande potentielle des habitations. La période des taux extrêmement bas entre 2011 et 2023 a eu pour conséquence directe de diminuer le coût de financement et d’augmenter la demande.

Face à la hausse notable et continue des prix immobiliers résidentiels, la seule explication avérée est que l’offre de logements n’arrive pas à suivre la demande. En effet, il faut noter que le niveau de l’offre dépend à la fois de la disponibilité de terrains à bâtir, de la capacité de production du secteur de la construction et de la durée des procédures d’autorisation.

Malgré la pénurie de main-d’œuvre généralisée de l’économie luxembourgeoise, le secteur de la construction ne cesse de recruter, démontrant la capacité de croissance et de production des entreprises du secteur. Même s’il est vrai que le carnet de commande des entreprises a eu tendance à s’accroître ces dernières années (et ce jusqu’au choc de la hausse des taux d’intérêts), l’offre limitée de terrains à bâtir mis sur le marché reste toujours le principal goulot d’étranglement à ce niveau.

La disponibilité de terrains à bâtir continue dès lors à figurer comme principal frein au développement de l’offre de logements. L’Autorité de la Concurrence note dans ce contexte que « la majorité des logements étant construits sur des terrains non bâtis, la concentration de la détention de ces terrains est d’autant plus susceptible d’affecter le volume de la construction de nouveaux logements. Il apparaît que parmi les catégories de propriétaires détenant la majorité du foncier constructible, une partie importante de ces détenteurs mobilise ces terrains de façon limitée¹³. »

¹² <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2022/04/20220411.html>

¹³ Voir enquête page 62

Selon la Chambre des Métiers, deux facteurs principaux expliquent pourquoi l’offre immobilière résidentielle n’arrive pas à suivre la demande.

Un premier facteur réside dans les procédures d’autorisation de plus en plus complexes. Cette complexification se traduit premièrement par un rallongement substantiel des délais des procédures entre l’acquisition de terrains à bâtir et l’achèvement des logements. Or, le coût de préfinancement des terrains par exemple s’accroît dans la mesure où la période s’écoulant entre l’achat de terrains et la vente des logements s’allonge. Ensuite, les procédures plus complexes requièrent également de plus en plus d’études et de rapports, augmentant dès lors également le coût du logement.

La pénurie des terrains disponibles pour être construits constitue un autre facteur responsable du renchérissement des terrains à bâtir. Si l’opinion publique tend à pointer dans ce contexte vers la spéculation des propriétaires fonciers anticipant une hausse continue de la valeur des terrains, la Chambre des Métiers estime cependant que la « rétention » de terrains obéit à des motifs bien plus complexes. Ainsi, certains propriétaires réservent les terrains à bâtir à leurs enfants. L’enquête de l’Autorité de la Concurrence a retenu dans ce contexte que 75% des « Baulücken » est dans la main des personnes physiques. Sans intervention étatique, il sera difficile de mobiliser ces terrains.

Or, les entités étatiques et paraétatiques détiennent de leur côté aussi des surfaces foncières s’élevant à environ 621 hectares. 17% de ces terrains détenus par les communes, l’État et les promoteurs publics sont à qualifier de « Baulücken ».

La Chambre des Métiers se pose dans ce contexte la question pourquoi le secteur public ne se donne pas plus de moyens afin de viabiliser ces terrains plus rapidement. Ainsi, le secteur privé produit environ 3.800 logements chaque année, tandis que les promoteurs publics produisent, en moyenne, 300 logements par an et la production d’autres grands acteurs tels que les communes reste également faible. Dans ce contexte, la Ville de Luxembourg en 2020 est un bon exemple.

L’évolution démographique et économique du Luxembourg, bien qu’impressionnante, n’est pas le seul facteur à l’origine des problèmes de développement territorial. Il s’agit en réalité d’un ensemble de facteurs mêlant croissance significative, anticipation insuffisante et difficultés de planification territoriale (de la part des instances gouvernementales). De plus, cette situation a été exacerbée par les défis inhérents au développement des zones transfrontalières, elles-mêmes aux prises des tensions résultant de l’essor économique du pays.

Ces défis se reflètent directement dans le secteur immobilier et foncier, où l’augmentation rapide de la demande, associée à une offre limitée, a conduit à des tensions sur les prix et à des problèmes de disponibilité.

S’il est exact que les promoteurs immobiliers ont pu profiter de la hausse des prix du foncier au cours de ces dernières années, il est très osé de leur en imputer la responsabilité. Ce d’autant plus que le financement du foncier ne se fait autrement qu’en combinaison avec une marge bénéficiaire.

Même si la Chambre des Métiers est réticente quant à l’introduction de nouvelles taxes, elle a soutenu l’idée d’une taxe nationale ayant pour objectif de mobiliser des terrains à bâtir face à l’ampleur de la pénurie de logements à prix abordables.

Par ailleurs, elle reste de l’avis que la fiscalité est un autre levier pour augmenter l’offre foncière, notamment à travers une réforme de l’impôt foncier qui devrait inciter les propriétaires à mettre sur le marché leurs terrains à bâtir.

Le projet de loi portant sur la réforme de l’impôt foncier pourrait, à première vue, sembler être une réponse à ces tensions. En effet, en introduisant l’Impôt à la Mobilisation des Terrains (IMOL) et l’Impôt à la Non-Occupation de Logement (INOL), le Gouvernement cherche à encourager l’utilisation productive du foncier et à réduire la rétention de terrains.

Cependant, la Chambre des Métiers déplore dans son avis sur le projet de loi n° 8082¹⁴, que l’impact effectif de ces mesures ne se fera sentir qu’à moyen terme. L’IMOL et l’INOL, malgré leur potentiel pour inciter à la mobilisation du foncier, ont un délai de mise en œuvre estimé à huit ans avant que la première taxe ne soit perçue¹⁵. Alors que ces mesures pourraient à terme contribuer à atténuer les tensions sur le foncier, il semble que la lenteur administrative quant à l’entrée en vigueur et à la pleine application de ces mesures n’atténuera pas les tensions sur le marché immobilier résidentiel au cours des prochaines années.

2.4. Propositions de la Chambre des Métiers de produire plus de logements (abordables)

La Chambre des Métiers a formulé des propositions en matière de logement en vue de la campagne électorale des partis politiques.

Ci-après sont résumées les pistes de la Chambre des Métiers pour améliorer l’accès au logement :

- Simplifier les procédures d’autorisation
- Optimiser l’occupation des sols en augmentant la densité du bâti
- Analyser de manière approfondie les effets économiques de la fiscalité immobilière concernant le logement locatif
- Permettre au secteur privé de participer à l’effort national de création de logements abordables

Sur ce dernier point, la Chambre des Métiers est d’avis qu’il faut arrêter de stigmatiser les promoteurs privés mais de responsabiliser davantage les promoteurs publics pour contrer la pénurie de logement abordable. Au regard de l’ampleur du défi, les promoteurs publics n’ont de toute évidence pas les moyens pour accroître leur offre de manière à satisfaire l’ensemble de la demande en logements à prix abordables dans des délais raisonnables. C’est pour cette raison que la Chambre des Métiers a développé un modèle de partenariat public-privé qui permettrait d’augmenter le parc de logements locatifs à prix abordables et de limiter en même temps le coût pour les pouvoirs publics. Elle se permet de renvoyer le lecteur à son avis du 6 novembre 2020 en relation avec le projet de loi concernant le Pacte Logement 2.0.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se demande également pourquoi le Gouvernement n’encourage pas des partenariats public-privé à travers lesquels l’Etat financerait des projets de construction de logements à prix abordables, conçus et réalisés par le secteur privé. En sous-traitant la production d’une partie des logements à prix abordables au secteur privé, ce dernier pourrait utilement jouer un rôle complémentaire aux acteurs publics.

¹⁴ Disponible ici : <https://www.cdm.lu/media/AVIS-2023-IMPOT-FONCIER.pdf>.

¹⁵ Ad article 32 du Projet de Loi sur l’Impôt Foncier nr. 8082 portant sur le taux national relatif à la mobilisation de terrains.