

Elections législatives

2018



**Cahier
Thématique
N° 1/5**

**Logement au
Luxembourg : IDEA
apporte sa pierre à
l'édifice**

26 avril 2018

Cinq thèmes, cinq cahiers thématiques...

En tant que laboratoire d'idées, créé à l'initiative de la Chambre de Commerce, IDEA s'est donnée une mission qu'elle tâche de remplir depuis plus de 4 ans désormais : contribuer à l'amélioration de la qualité du débat socio-économique à travers des analyses économiques de qualité et des propositions audacieuses afin d'en discuter contradictoirement avec des publics variés.

En cette année électorale, IDEA a élaboré une série de cahiers thématiques principalement destinés aux partis, candidats et futurs élus, avec des propositions concrètes, dont ils pourraient, selon nous, s'inspirer dans leurs programmes.

Volontairement limité, le format de publication ne permet pas de couvrir une problématique socioéconomique dans sa globalité mais plutôt de l'aborder sous un angle donné et d'y apporter des réponses précises, idéalement originales.

Après cette première publication consacrée au logement, quatre autres suivront :

-  « **Europe** » *par Michel-Edouard Ruben*
-  « **Recherche, développement et innovation** » *par Vincent Hein*
-  « **Entreprises et emploi** » *par Michel-Edouard Ruben*
-  « **Finances publiques et protection sociale** » *par Muriel Bouchet*



Il n'est presque pas une semaine sans que ne soit évoqué le « problème du logement » au Luxembourg, sous-entendu il serait rare et/donc cher (pour 89% des résidents selon TNS). « Mais après tout, cela ne pose pas de problème à tout le monde », d'après Marc Hansen, Ministre du Logement¹.

En 5 ans (2012-2017), les prix du logement à la vente ont progressé de plus de 30%, le nombre d'actes de vente d'appartements de 35% et les montants correspondants issus des actes notariés de 76%. Dans le même temps, l'emploi a cru de 13%, de même que la population tandis que le revenu disponible moyen par ménage progressait de 8% (2011-2016). Le dynamisme de l'activité, du marché du travail et, consécutivement, de la démographie ont allègrement servi l'ascension du coût de l'immobilier ainsi que le fait que les coûts de transaction reposent exclusivement sur les épaules de l'acheteur², pour le bonheur des uns et le malheur des autres, parfois les mêmes (car l'acheteur plaignant/investisseur heureux ne peut renier une part de responsabilité dans cette dynamique). Par ailleurs, en 10 ans, la population s'est « renouvelée » de près de 40% puisque 213.000 personnes ont immigré au Luxembourg et 116.000 l'ont quitté, tandis que la durée moyenne d'habitation à Luxembourg-ville des personnes y résidant était de 6,29 ans en 2016 contre 16,5 ans en 2006 (arrivée massive et récente de nouveaux ménages, mobilité accrue dans les parcours résidentiels...)³. Ainsi, en plus de l'atomisation des ménages (décohabitation des familles, séparations, vieillissement, veuvage...)⁴, l'attraction d'une population étrangère, plus jeune, plus mobile, plus qualifiée s'accompagne de besoins « nouveaux » en matière de logement (plus flexibles, plus petits...).

Potentiellement source d'exclusion et de décohésion⁵, cette évolution a ses revers. En 2005, près de 23 années de salaires minimum étaient nécessaires

¹ Voir : <http://paperjam.lu/news/volonte-modeste-dagir-contre-le-probleme-du-logement>.

² Johansson, Å. (2011), "Housing Policies in OECD Countries: Survey-based Data and Implications", OECD Economics, Department Working Papers, No. 836. Voir p 18: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2011\)81&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2011)81&docLanguage=En).

³ Voir : <https://pag.vdl.lu/wp-content/uploads/2016/06/1-Section-1-de-l-etude-preparatoire-de-la-Ville-de-Luxembourg-13-06-2016.pdf>.

⁴ Les personnes seules représentaient ainsi 33% du total des ménages en 2011 (dernier recensement) contre 20% en 1981.

⁵ Selon la BCL, la reprise de la progression du rapport entre les prix de l'immobilier résidentiel et le revenu disponible par ménage depuis 2009 implique une réduction de la capacité d'achat des ménages.

pour acquérir une maison de 180 m². Aujourd'hui, il en faut 25. En appliquant ce raisonnement au revenu total disponible moyen par ménage, 7,4 années étaient nécessaires au financement d'une maison au prix moyen en 2005, 7,6 en 2010 et 9 en 2015.

Tableau 1 : Evolution du nombre d'années de revenus moyens totaux nécessaires à l'achat d'une maison

	2005	2010	2015
Prix moyen d'une maison (en euros)	395.991	467.269	578.147
Revenu total disponible moyen par ménage (euros/mois)	4478	5118	5363
Nombre d'années de revenus totaux nécessaires à l'achat	7,4	7,6	9

Sources : STATEC ; Observatoire de l'Habitat

Pour autant, plus de 70% des résidents demeurent propriétaires de leur logement au Luxembourg, un statut d'occupation qui concerne « même » 43% des personnes en risque de pauvreté⁶, et plus de 20% de ménages sont multipropriétaires. En outre, avec l'augmentation de la surface habitable des maisons achevées entre 2004 et 2013 de 180 à 192 m² et une taille moyenne parmi les plus élevées d'Europe, la question d'une meilleure répartition des surfaces et de l'accès à la propriété pourrait se faire de plus en plus vive. A ce titre, le maintien tardif au domicile parental des jeunes résidents⁷ pourrait n'être que la prémisse symbolique d'une possible défiance vis-à-vis du « système » (aînés, nouveaux résidents, pouvoirs publics...).

Malgré la dynamique ascensionnelle des prix, les experts semblent s'accorder sur l'inexistence d'une bulle (notamment caractérisée par une surproduction de logements), mais ne manquent pas de soulever d'autres facteurs de risques liés au marché immobilier comme l'endettement des ménages ou la stabilité financière (Comité européen du risque systémique⁸, Banque centrale du Luxembourg).

Comparativement à la dynamique de la demande, d'aucun qualifierait celle de l'offre d'atone avec comme difficulté première la mobilisation du foncier

Source: http://www.bcl.lu/fr/publications/revue_stabilite/Revue-de-Stabilite-2015/204544_BCL_RDS_BRO_CHAPTER1.pdf.

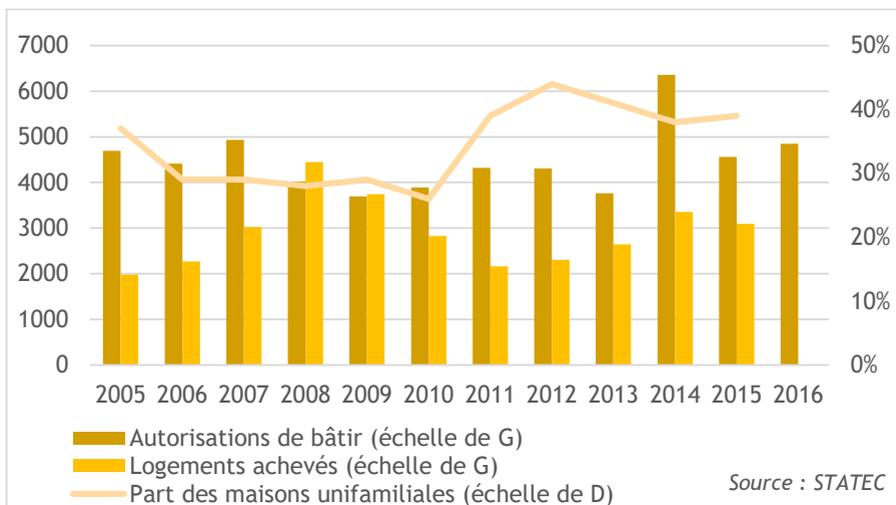
⁶Voir: <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2014/PDF-26-2014.pdf>.

⁷ En 2015, 41,6% des jeunes adultes en emploi à temps plein (18-34 ans) habitaient chez leurs parents contre 24,1% en Belgique, 25,5% en France et 41% en Allemagne.

⁸Voir: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/161128_vulnerabilities_eu_residential_real_estate_sector.en.pdf.

et son corollaire, la stagnation du nombre de logements construits (voir Graphique 1). Si le nombre d'autorisations a progressé (+17% sur la période 2012-2016 par rapport aux 4 années précédentes), le nombre de logements achevés ne semble pas en être le reflet un ou deux ans plus tard.

Graphique 1 : Evolution de la situation sur le marché de la construction



Dans ce contexte, il faut souligner que la densité de population demeure plus faible que celle des « voisins » (voir tableau 2). Par ailleurs, les maisons unifamiliales représentent encore 83% du stock de bâtiments et 51% des logements et, plus spécifiquement, les maisons isolées (4 façades), distinctes des maisons jumelées (3 façades) et des maisons en rangée (2 façades), comptent pour respectivement 38% et 23% du total de ces constructions.

A ce stade, il convient de rappeler que le marché immobilier est « libre »⁹ et de ne pas hâtivement jeter la pierre aux autorités qui possèdent seulement 8% des périmètres destinés à la construction¹⁰, sans renier qu'elles pourraient accroître leurs efforts¹¹.

⁹ «Ce qui semble acquis c'est que l'Etat doit rester bâtisseur, et qu'il doit accentuer nettement son effort dans ce sens. Mais prêter trop de pouvoir aux pouvoirs publics, c'est méconnaître la réalité ». Le Jeudi, 01/03/2018, « Le brûlot du logement ».

¹⁰ « Un retard de construction s'accumule depuis des années. La raison de ce retard est double et historique. La terre est un investissement sûr, les propriétaires hésitent depuis des décennies à la mobiliser pour la construction. » - Marc Hansen, « Le Grand chantier », Le Jeudi, (30/03/2017)

¹¹ La constitution de réserves foncières publiques, l'achat en viagers, l'augmentation du nombre de groupements d'habitat participatif soutenus par les communes sont autant de pistes avancées ici et là.

Tableau 2 : Densités comparées de population et superficies bâties par tête

Pays	Densité de population (habitants au km ²)	Superficies bâties par tête (en m ²)
Pays Bas	505	83
Belgique	375	149
<i>Flandre</i>	482	
<i>Wallonie</i>	215	
Allemagne	237	108
<i>Sarre</i>	518	
<i>Rhénanie</i>	204	
Luxembourg	225	118
France	122	127

Sources : Banque Mondiale, IWEPS et STATEC

Pour autant, la question du rôle des pouvoirs publics et des objectifs des aides au logement se pose avec acuité. Aujourd’hui, les plus dynamiques sont, de manière croissante, liées à des exonérations fiscales souvent « pour tous » les primo-accédants mais pas seulement (TVA Logement à 3%, Crédit d’impôt sur les actes notariés (Bëllegen Akt) mais aussi exemption de la plus-value de cession pour une résidence principale). A ces aides s’ajoute un impôt foncier très faible. Mais compte tenu de l’apathie de l’offre, une part importante de ces faveurs est susceptible d’être capitalisée dans les prix des logements - qui opèrent une sélection croissante à l’entrée, leur faisant perdre de leur caractère « universaliste » pour ne bénéficier qu’à ceux qui peuvent concourir-, sans mentionner le renoncement qu’elles représentent pour les caisses publiques. La reventilation d’une partie des aides en fonction de critères sociaux, environnementaux et/ou de taille, au bénéfice des personnes « les moins bien loties » (les « jeunes », les moins mobiles, etc.), est souhaitable. Entre outre, compte tenu de la polarisation croissante entre ceux qui peuvent accéder à(ux) la propriété(s) et les autres, l’augmentation des taxes foncières et la révision des exemptions générales en matière de droits de succession « sont hautement probables »¹².

Espérons donc que « cela ne finisse pas mal » comme le disait Jean-Claude Juncker dans son discours sur l’état de la Nation en 2012.

¹²Voir: http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2016/11/Luxembourg-2045_30_glorieuses.pdf.



Initiative #1 : des mesures contre la détention improductive de biens (libérer l'offre)



Initiative #2 : des mesures pour inciter à mieux occuper les surfaces existantes disponibles (libérer l'offre *bis*)



Initiative #3 : des aides pour les plus petits (éviter de survolter la demande par des mesures « arrosoir »)

Initiative #1: des mesures contre la détention improductive de biens pour libérer l'offre

Avec la réforme fiscale de 2017, les propriétaires qui louent un bien immobilier à un organisme de gestion locative sociale voient leurs revenus locatifs pour moitié exonérés, en plus de garanties d'entretien du bien et de paiement des loyers. En à peine plus d'un an, 512 logements ont ainsi été concernés : une mesure fiscale inspirante pour mobiliser des logements, notamment, inoccupés.

Cet exemple illustre qu'un usage plus ciblé de l'arme fiscale peut être envisagé pour lutter contre la monopolisation de biens utiles à la collectivité (logements, terres)¹³. D'autres mesures sont possibles à ces fins :

 **Faire de l'impôt foncier un levier de lutte contre la détention improductive de biens et une vraie ressource fiscale pour les communes**

Au Luxembourg, les recettes générées par les taxes foncières récurrentes pour les communes représentent une portion congrue du PIB comme des recettes communales. Pourtant, il pourrait constituer un levier d'action pour limiter la « tentation » de conserver des terres ou des propriétés inutilisées¹⁴.

Mode de calcul actuel de l'impôt foncier

Impôt foncier = (1) valeur unitaire (*Administration des Contributions Directes*)

x (2) **taux d'assiette** (*Règlement grand-ducal - fonction de la situation et du genre de construction*)

x (3) **taux communal** (*communes - fonction des catégories de biens*)

Plusieurs canaux sont possibles pour rendre la taxation réellement incitative dont la réévaluation du prix des terres et des biens (ayant été revalorisés de manière parcellaire et ponctuelle depuis 1941), possiblement selon des

¹³ D'après des membres issus du groupe de coordination du Ronnen Desch, « il faut élaborer une politique nationale de taxation des logements inoccupés et des terrains constructibles en friche » (taux élevés de taxes foncières, voire une imposition conséquente du patrimoine foncier). Voir : <https://ronnendesch.lu/wp-content/uploads/2018/02/De%CC%81f.-La-priorite%CC%81-des-priorite%CC%81s.pdf>

¹⁴ Comme « l'un des facteurs des prix élevés du foncier réside sur le plan du potentiel de terrains constructibles mis en vente, » en augmenter le nombre pourrait *in fine* contribuer à stabiliser les prix du logement, largement renchérissés par le coût du foncier.

Voir : CES, (2013), Avis : L'accès à un logement abordable.

critères qui veillent à moins taxer les biens les plus durables (1). Pour favoriser leur mise sur le marché, le Pacte Logement (2008) a également introduit une augmentation progressive du taux d'assiette (fixé à 15% pendant les deux premières années et à 100% au-delà) (2) sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation mais a aussi responsabilisé les communes, à leur demande, en leur permettant d'imposer plus lourdement ces terrains (3). Ainsi, une commune peut appliquer un taux communal spécifique à ces biens (l'impôt foncier « B6 »). Malgré une progression par rapport à 2016, plus de 20% des communes n'appliqueront pas de taux plus dissuasif en 2018. De plus, une grande disparité des taux pratiqués subsiste - laissant des marges de progression pour les rendre (plus) lisibles et (plus) efficaces¹⁵.

Si ce « surcoût » pour les propriétaires est susceptible de se répercuter sur les prix de vente, la mise sur le marché concomitante d'un certain nombre de biens supplémentaires pourrait limiter une hausse sensible des prix.

Utiliser pleinement des outils offerts par la loi, entre autres, pour lutter contre la vacance

- Taxation communale spécifique annuelle sur certains immeubles et terrains

Seulement 8 communes ont introduit la taxe d'inoccupation sur les immeubles destinés au logement (entre 500 et 1200 euros par an) et 2 communes la taxe de non-affectation à la construction de terrains à bâtir (entre 10 et 50 euros/m²). En complément, certaines communes ont introduit une taxe annuelle sur les résidences secondaires (comme Clervaux 120€/résidence, Esch-sur-Sûre...). Sans renier la sacro-sainte autonomie communale¹⁶, pour cette mesure fiscale (comme pour d'autres), il pourrait s'avérer pertinent de les concevoir au niveau national¹⁷, en coordination avec les communes et leurs représentants, afin de limiter l'influence des relations interpersonnelles d'une part et de répondre à la question des moyens de certaines communes d'autre part (techniques, humains...). Le CES propose, lui, de conditionner le

¹⁵ Voir: https://www.forum.lu/pdf/artikel/7090_304_Estgen.pdf.

¹⁶ « Au niveau de la politique du logement, l'Etat est souvent tributaire de la bonne volonté des communes, notamment en ce qui concerne les mesures suivantes : la taxe communale sur la rétention de terrains à bâtir et les logements inoccupés ; l'instrument de l'« *Obligation de construire* » ; l'instrument du « *Reclassement des terrains* » ». Voir: CES, (2018), Avis sur l'évolution économique, sociale et financières du pays 2018.

¹⁷ « A l'heure actuelle, les contraintes administratives, communales, environnementales, de voiries et autres donnent à des autorités éparpillées tous les moyens pour freiner, mais le gouvernement n'a pas les moyens d'accélérer la cadence par une politique nationale.» ; « Le dogme de l'autonomie communale ne doit pas supplanter toute volonté de vaincre un problème d'ordre national.» Voir: *ibid*.

versement de la dotation de l'Etat aux communes dans le cadre du nouveau Pacte Logement au déploiement de ce type d'instrument.

- Réaffectation de certaines surfaces commerciales à des fins de logement

L'autorisation de la commune est requise pour tout changement d'usage d'un bien. Mais, suivant Paul Helminger, un ancien bourgmestre de la ville de Luxembourg, le législateur aurait pu/dû aller encore plus loin pour permettre aux communes de « récupérer du logement »¹⁸ en sanctionnant tout propriétaire d'immeubles destinés au logement par le permis de bâtir et/ou par le Plan d'Aménagement Général de la commune et pas seulement « habituellement » réservé au logement. Car après plusieurs années, un logement qui sert de bureaux a perdu son affectation « habituelle » initiale...

Inversement, faciliter et rendre attractive la conversion « d'immeubles de bureaux vétustes en complexes résidentiels » locatifs¹⁹, en leur appliquant, par exemple, des taux d'amortissement plus favorables, est une piste à considérer par l'Etat et les communes.

Adapter la « bedroom tax » britannique au contexte luxembourgeois

Le principe général de la pénalité de sous-occupation consiste à « sanctionner » le vide. Dans le cas britannique, la mesure revient à abaisser les aides au logement des locataires de logements sociaux qui laisseraient des chambres inoccupées. Dans le cas luxembourgeois, si le principe resterait le même, son champ comme ses modalités d'application différeraient. Ainsi, malgré la diminution de la taille moyenne des ménages, la taille des logements augmente et les taux de sous occupation²⁰ « cassent des plafonds » avec près de 60% des personnes concernées (38,5% en zone euro) voire plus de 80% des seniors (65 ans et plus) (STATEC). Pourraient donc être sujets à une telle charge les propriétaires en situation de sous-occupation de leur

¹⁸ « Au Luxembourg, ce sont des logements qui ont été convertis en bureaux depuis le début des années 1980. »

¹⁹ Interview d'Anton Cox et Emmanuel-Frédéric Henrion (Linklaters). Voir : <http://paperjam.lu/questions/les-chantiers-en-cours-vont-alimenter-loffre>.

²⁰ La définition du nombre minimal de pièces correspond à celle utilisée par Eurostat notamment pour calculer le taux de surpeuplement des logements. Il correspond à : une pièce par ménage ; une pièce par couple composant le ménage ; une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 18 ans ou plus ; une pièce pour chaque paire de personnes célibataires de même sexe âgées de 12 à 17 ans ; une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 12 à 17 ans non incluse dans la catégorie précédente ; une pièce par paire d'enfants âgés de moins de 12 ans.

logement, avérée sur base des informations relatives à leur foyer fiscal contenues dans leur fiche d'impôt couplées à celles relatives à leur bien du Service des évaluations immobilières, compétent en matière d'impôt foncier.

 **Considérer la révision des exemptions et abattements des droits de succession et de mutation**

Au Luxembourg, tout héritage en ligne directe, entre époux et « partenaires officiels » de plus de trois ans (Budget 2018) est exempt du droit de succession et de mutation (voir tableau 3). Outre la question des inégalités de patrimoine que cette intervention fiscale favorable peut induire, se pose celle de la non-utilisation de biens hérités qu'elle peut indirectement nourrir - en l'absence de besoins financiers immédiats. Aussi, sans excessivement alourdir le fardeau administratif, les exemptions ou les abattements des droits de succession et de mutation sur les biens immobiliers pourraient être réétudiés. Par ailleurs, ils pourraient non plus être seulement conditionnés à la qualité de l'héritier mais également à ses ressources, qui peuvent préfigurer l'usage des biens (vente plus ou moins immédiate, conservation « improductive », travaux de valorisation, de subdivision, mise en location...). Couplés à un impôt foncier opérant, ces droits pourraient indirectement orienter les héritiers dans leurs décisions, alimenter et fluidifier le marché.

Tableau 3 : Aperçu comparatif des pratiques fiscales en matière de succession

	Aux enfants	Entre époux ou partenaires officiels	Aux parents un peu plus éloignés (frères, sœurs...)	Aux autres
Luxembourg	Aucun	Aucun	15% Majoration de taux au-delà de 10.000 euros jusqu'à 48% au-delà de 1.750 000€	
France	Abattement de 100.000€ sur l'actif net taxable <u>7 tranches d'imposition*</u> < 8.072€: 5% >1.805.677€: 45%	Aucun	Abattement de 15.932€ < 24.430€: 35% > 24.430€: 45%	55% ou 60% en fonction du degré de parenté
Belgique	<u>Flandre (3 tranches)</u> < 50.000 €: 3 % De 50.000 à 250.000€: 9 % > 250 000 €: 27% <u>Bruxelles (6 tranches)*</u> < 50.000€: 3 % > 500.000€: 30 % <u>Wallonie (9 tranches)*</u> < 12.500€: 3 % > 500.000€: 30 %		<u>Flandre (3 tranches)</u> < 75 000€: 30% de 75.000 à 125.000€: 55% >125.000€: 65% <u>Bruxelles (7 tranches)*</u> <12.500€: 20% >250.000€: 65% <u>Wallonie (5 tranches)*</u> < 12.500€: 20% > 175.000€: 65%	<u>Flandre (3 tranches)</u> < 75.000€: 45% de 75.000 à 125.000€: 55% > 125.000€: 65% <u>Bruxelles (4 tranches)*</u> <50.000€: 40% > 175.000€: 80% <u>Wallonie (4 tranches)*</u> <12.500€: 30% >75.000€: 80%
Allemagne	Abattement de 400.000€ (200.000€ pour les petits-enfants)	Abattement de 500.000€ Taux de 7 à 30% entre 75.000 et 26.000 000€	Abattement de 20.000€ Taux de 15 à 43%	Abattement de 20.000€ Taux de 30 à 50%

Source : Successions en Europe par Notaires d'Europe

*seules les valeurs extrêmes c'est-à-dire la première et la dernière tranche d'imposition sont indiquées ici.

Initiative #2: inciter les propriétaires à mieux occuper les surfaces existantes disponibles chez eux pour libérer l'offre (bis)

Toujours du côté de l'offre, l'espace existant pourrait sans aucun doute être « mieux » occupé, partagé et exploité au prix d'une certaine « dédramatisation » des différents statuts de locataires et d'une atténuation de la philosophie du « tout propriétaire ».

Ne pas suspendre les aides en cas de location chez soi

Aujourd'hui, les propriétaires occupants bénéficiaires de la prime de construction ou d'acquisition, de la subvention d'intérêt ou de la bonification d'intérêt, accordées sur base de critères sociaux, ne peuvent mettre en location une partie de leur logement sous peine de les voir suspendues, sauf si le locataire est « étudiant en post secondaire du Grand-Duché de Luxembourg » ce qui semble très restrictif au vu des besoins potentiels (stagiaires, Volontaires Internationaux en Entreprises, salariés en CDD, personnes seules...). De même, le bénéficiaire d'un crédit d'impôt sur les actes notariés (Bëllegen Akt) ne peut louer, même partiellement, son logement durant deux ans (période minimale durant laquelle il doit effectivement occuper le bien). Ces interdictions de location partielle pourraient être levées afin de permettre aux propriétaires qui le « souhaitent » d'apprécier un complément de revenu : ainsi, 43% des personnes en risque de pauvreté sont propriétaires. De plus, 27% des personnes en risque de pauvreté vivent dans des logements sous occupés tout statut d'occupation confondu (locataires et propriétaires).

Assurer un traitement fiscal favorable des revenus de la location « chez soi »

Une exonération fiscale ou un crédit d'impôt, possiblement dégressif dans le temps, sur les revenus nets des propriétaires occupants provenant de la location de biens « chez eux » (chambre, studio...) pourrait compléter la proposition sus-évoquée. Plusieurs possibilités sont envisageables : une immunité d'impôts totale (avec le risque d'une absence de sélectivité et d'encadrement du loyer d'où la nécessité de l'assortir de conditions comme dans le cas français ou d'introduire un plafond comme dans le cas anglais) (voir tableau 4), un abattement limitant l'avantage au taux marginal (tendant à rendre la mesure moins intéressante pour les contribuables les moins

imposés), un crédit d'impôt (qui permettrait, indirectement, de limiter les loyers pratiqués en définissant son montant à partir d'une surface et d'un prix au m² maximaux). Cette incitation serait conditionnée à une durée minimale d'occupation par le locataire afin de ne pas subventionner des modèles de location de courte durée, au respect de certaines règles de surfaces²¹, à un plafond de loyer défini en fonction de la surface habitable (par mètre carré) et de la localisation (pour tenir compte des disparités géographiques à l'échelle du pays). Elle pourrait également être liée à des conditions de revenu ou de statut des locataires (plutôt que des bailleurs, l'objectif étant de libérer un maximum de surfaces habitables).

Cette mesure, couplée à la « Bedroom tax », rétablirait ainsi une certaine neutralité économique consistant d'une part à « taxer le vide » et d'autre part à « récompenser le plein ».

²¹ Reprises et adaptées du règlement ci-joint en tenant compte du fait qu'il ne s'agit pas de location professionnelle : http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/v01-01-2016_RGD_modifie_25-02-1979_criteres_location_salubrite1.pdf.

Tableau 4 : Deux modèles de traitement fiscal des revenus de la location dans sa résidence principale

Grande-Bretagne	France
<p>« Rent a room scheme »: crédit d'impôt sur « les recettes de location » pour un propriétaire occupant qui met en location une chambre vacante dans son logement avec un plafond de revenus locatifs de £7500 à atteindre pour être taxé</p> 	<p>Exonération des produits de la location ou de la sous-location d'une partie de la résidence principale du bailleur consentie à un prix raisonnable²²</p> <p>La location d'une ou plusieurs pièces de sa résidence principale est exonérée si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - elle est contractualisée (bail), - la pièce louée, meublée, fait partie de la résidence principale du bailleur, - elle dispose de 20 mètres cubes (surface de 9m2 et hauteur de 2,20m minimum), - le loyer est fixé dans des limites raisonnables, - le locataire a accès à l'eau, à l'électricité, au chauffage, aux sanitaires, à une cuisine, - le logement est la résidence principale du locataire.

 **Reconnaître l'existence juridique de la colocation et clarifier le cadre applicable sans le rigidifier**

En complément, il conviendrait, de donner un cadre plus lisible²³ à la colocation pour accompagner un phénomène désormais connu mais parfois « craint » de certains bailleurs, voire découragé par certaines communes. Il pourrait être intégré au corpus législatif en vigueur, voire défini, comme certaines communes luxembourgeoises ont tâché de le faire, en clarifiant les différentes formes existantes de partage d'un bien pour définir la législation de référence (location d'un même logement par plusieurs locataires, meublé

²² L'article 35 bis du code général des impôts (CGI) prévoit que sont exonérées de l'impôt sur le revenu les personnes qui louent ou sous-louent une partie de leur habitation principale pour les produits de la location lorsque les pièces louées constituent pour le locataire ou le sous-locataire en meublé sa résidence principale et que le prix de la location est fixé dans des limites raisonnables. Pour apprécier si le prix de la location est raisonnable, l'administration publie deux plafonds selon les régions, réévalués chaque année, en deçà desquels le loyer est réputé raisonnable. Pour 2018, ces plafonds de loyer annuel par mètre carré de surface habitable, charges non comprises, sont fixés à 185€ en Île-de-France et 136€ dans les autres régions. Voir : <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/9844-PGP>.

²³ En France, la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renoué (ALUR), a donné un statut juridique à la colocation pour assurer une meilleure sécurité juridique et matérielle au bailleur comme aux locataires.

ou non ; location de chambres, meublées ou non dans des logements collectifs (au-delà de 6 personnes); location de chambre meublée « chez l’habitant »...). Ce cadre se voudrait prescriptif mais pas excessivement restrictif²⁴ pour ne pas anéantir un marché prometteur, qui répond à une vraie demande.

Plus concrètement, il s’agirait de :

- **Déposséder les concepts et mesures légales** encadrant « les garnis » (meublés) et les « logements collectifs », notamment le « Règlement grand-ducal du 15 juin 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d’hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location » qui prévoit, pour prendre l’exemple le plus désuet, « une cuisine équipée de dix feux augmentés d’autant de feux qu’il y a de locataires au-delà de six ».
- **Expliciter dans quelle mesure les communes peuvent limiter la colocation via le zonage défini dans leur Plan d’Aménagement Général** (acceptable dans des logements de type maison unifamiliale ? Seulement dans des logements de type collectif ? etc.).
- **Clarifier le montant maximal des revenus locatifs** pouvant être tirés de la location de chambres meublées ou de logements collectifs par les exploitants professionnels, en fonction de la durée de séjour.

Promouvoir ce mode d’habitat au niveau national

L’ensemble de ces mesures bénéficierait d’une campagne de valorisation des profils des « nouveaux » colocataires car le recours à ce modèle d’occupation, comme à des chambres meublées chez l’habitant, n’est pas l’apanage de populations en difficulté mais aussi celui de populations, notamment salariées, aux besoins plus transitoires.

²⁴ Comme le voudrait la proposition de loi n° 6830 qui suggère d’inclure dans la loi l’obligation d’avoir une salle de séjour pour des logements meublés occupés par trois à cinq personnes (actuellement prévu à partir de 6 occupants) Voir: http://chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/165/486/146845.pdf

Initiative #3: des aides pour « les plus petits »

Pour améliorer l'efficacité de la politique du logement, limiter les potentiels effets inflationnistes et d'aubaine de certaines aides comme leur coût pour les finances publiques, il conviendrait d'en accentuer le ciblage. Si la « sélectivité sur base de critères socio-économiques » devait transcender la réforme fiscale de 2017, en matière de logement, l'introduction d'un critère d'âge en matière d'épargne logement a fait « seule » figure de nouveauté²⁵. Quant au Budget 2018, il s'est contenté d'étendre aux personnes mariées ou en contrat de partenariat depuis plus de 3 ans sans enfants l'exemption existante en matière de droits de succession.

Moins de 10% du montant des aides allouées est actuellement « fléché » selon des critères socioéconomiques ou environnementaux clairement définis (voir Tableau 4). Ainsi, les plus onéreuses bénéficient « au grand nombre » et d'autres encore, qui sont fonction du taux marginal d'imposition des bénéficiaires, telles que la déductibilité des intérêts débiteurs et des cotisations d'épargne logement, s'avèrent plus favorables aux revenus « élevés ».

²⁵ Cette réforme fiscale a introduit des critères préférentiels liés à l'âge pour les moins de 40 ans qui mettent de côté pour acheter ou construire leur futur logement en doublant le plafond déductible de leurs impôts.

Tableau 4 : Aperçu des principales aides individuelles au logement, de leurs critères d'obtention et de leurs montants inscrits au budget pour 2017

Critères	Sociaux	Environnementaux	Montants
Aides			
Aides individuelles en capital, en intérêt			
Subventions d'intérêt	V	-	36.000.000
Bonifications d'intérêt	V	-	
Primes de construction d'amélioration et d'acquisition	V	-	7.700.000
Subvention loyer	V	-	10.000.000 (budgétés)
Prêt climatique à taux réduit	-	V	245.333 (fiche d'impact ²⁶)
Prêt climatique à taux 0	V	V	715.100 (idem)
<i>Sous-total</i>			<i>54.660.433</i>
Mesures fiscales			
TVA logement	-	-	198.000.000
Crédit d'impôt sur les actes notariés	-	-	163.000.000
Exemption de la plus-value de cession pour la résidence principale	-	-	74.000.000
Déductibilité des intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle	-	-	49.000.000
Déductibilité des cotisations d'épargne logement	Doublement du plafond déductible pour les moins de 40 ans	-	24.000.000
Abattement sur les plus-values de cession du patrimoine privé	-	-	2.000.000
TOTAL			564.660.433€

Par ailleurs, pour favoriser le développement de (plus) « petites surfaces », diversifier le parc et tenir compte des inégalités de taille liées aux revenus (voir tableau 5), les critères de surface auxquels certaines aides sont conditionnées (prime de construction, subvention d'intérêt ou encore les aides pour la construction d'ensembles de logements subventionnés aux communes) pourraient d'une part être abaissés, d'autre part être étendus à d'autres aides.

²⁶Voir: http://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServetImpl?path=/export/exped/sexpdata/Mag/144/660/164539.pdf.

Tableau 5 : Surface par type de ménage et selon le statut de pauvreté au Luxembourg, 2012 (en m2)

Types de ménage	Moyenne			Mediane		
	Total	Pauvres	Non-pauvres	Total	Pauvres	Non-pauvres
Adulte seul	101.4	68.1	107.1	90.0	50.0	92.0
1 adulte, 1 enfant	98.7	70.4	117.6	90.0	67.0	100.0
1 adulte, 2 enfants	127.5	123.7	130.0	120.0	120.0	130.0
1 adulte, 3 enfants	127.2	120.1	141.6	100.0	95.0	140.0
2 adultes	140.2	89.2	143.3	130.0	72.0	135.0
2 adultes, 1 enfant	135.8	103.3	140.3	130.0	95.0	135.0
2 adultes, 2 enfants	153.0	96.1	162.4	143.0	83.0	150.0
2 adultes, 3 enfants	169.9	122.7	184.3	160.0	110.0	178.0

Sources : STATEC ; EUROSTAT

- 💡 Définir de **nouvelles bornes** (plancher et plafond) pour les constructions futures avec des urbanistes et des architectes familiers des « petites surfaces ».
- 💡 Etendre le **critère de surface** à la bonification d'intérêt (comme à la subvention d'intérêt) et au « Bëllegen Akt » pour le réserver à des résidences principales respectant ces nouvelles bornes (ce qui pourrait indirectement introduire un certain degré de sélectivité sociale dans son application). Pour limiter le risque d'effets de seuil, l'avantage ne serait accordé qu'à concurrence de ces bornes (et rien au-delà).
- 💡 Aujourd'hui, les droits d'enregistrement et de transcription dus à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines s'élèvent à 7% du prix d'achat. Une possibilité serait d'introduire un **nouveau système de droits d'enregistrement progressifs en fonction de la surface** (par exemple 0% en dessous des seuils, puis 6%, 8%...) mais aussi du statut d'occupant²⁷ de l'acheteur voire de son patrimoine²⁷.
- 💡 **Ne pas octroyer d'aides pour construire ou acquérir à l'état neuf une fameuse « quatre façades »** (liberté de choix préservée mais pas

²⁷ Pour comparaison, en Belgique, le taux des droits d'enregistrement est de 10% en Région flamande, de 12,5% à Bruxelles et en Région Wallonne. Depuis le 1er janvier 2016, ce taux y a été porté à 15% dans le cas de l'acquisition d'une troisième habitation.

de subvention publique à des projets gourmands en ressources foncières).

Une orientation des aides vers les « petites » surfaces pourrait ainsi favoriser les jeunes ménages ainsi que les résidents les moins aisés.

Plus généralement, la soumission des principaux coups de pouce fiscaux à certaines conditions de ressources financières, de taille ou de patrimoine privé²⁸, sans éliminer les inégalités d'accès au marché, pourrait limiter les « repas gratuits » et permettrait de dégager des moyens substantiels à réallouer plus efficacement (au secteur locatif social, à la constitution de réserves foncières, aux aides à la pierre...).

²⁸ Si sa soumission partielle à des critères environnementaux comme proposé dans le « projet de loi déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement » (n° 6336), déposé en 2011 mais non voté, semble séduisante elle serait de nature à favoriser ceux qui ont les moyens d'acquérir des biens performants sur le plan énergétique et lèserait les personnes aux revenus les plus modestes leur laissant les biens les moins performants, sans possibilité de bénéficier d'avantages fiscaux pourtant bienvenus.
Voir: http://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=/export/exped/sexpdata/Mag/144/660/164539.pdf.

Le projet prévoyait premièrement de conditionner pour moitié le crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement à des conditions de performance énergétique lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir d'habitation (« crédit d'impôt supplémentaire énergétique ») et, deuxièmement, de faire bénéficier les propriétaires immobiliers d'un amortissement fiscal accéléré en cas de rénovation énergétique de logements existants donnés en location.

©Fondation IDEA asbl 2018

Directeur de la publication : Marc Wagener

Tél 42 39 39 376 - Email : marc.wagener@fondation-idea.lu

Auteur de la publication : Sarah Mellouet

Tél 42 39 39 486 - Email : sarah.mellouet@fondation-idea.lu

