



## **Logement au Luxembourg : une histoire à dormir debout !**

Document de travail n°9 -  
Septembre 2018

RUBEN Michel-Edouard

---



Il est un fait qu'au Luxembourg près de 3/4 des ménages sont propriétaires de leur logement (et même 85% parmi les ménages dont la personne de référence est de nationalité luxembourgeoise), que le taux de propriétaires a augmenté entre 2010 à 2016 passant de 68% à 74%<sup>1</sup>, que 43% des ménages en risque de pauvreté sont propriétaires, que 65% des propriétaires vivent dans des logements sous-occupés, que 20% des ménages sont multipropriétaires, et que le coût du logement sur le revenu des locataires (26%) est - en dépit de la faiblesse du parc social - comparable à celui de nombreux pays européens<sup>2</sup> (Royaume-Uni, Norvège, France, Pays-Bas, Danemark, Belgique, France). Se loger au Luxembourg ne serait donc pas une tâche impossible pour la majorité des résidents, comme en témoigne d'ailleurs le niveau relativement bas du taux de privation sévère lié au logement (1,6% des ménages).

Il est aussi un fait qu'au Luxembourg le « logement » est une préoccupation majeure de la population. Cette préoccupation naît entre autres de ce que le logement n'est pas un bien comme les autres (se loger étant une nécessité et une obligation de la vie), de ce que le Luxembourg est une « démocratie de propriétaires » qui entend le rester, de ce que la hausse sensible de l'endettement des ménages (de 39 % du PIB en 2000 à 62 % en 2016), principalement expliquée par l'immobilier, conduit à s'interroger sur la stabilité financière du Grand-Duché dans un contexte où 5 banques accordent plus de 90% des crédits immobiliers, et de ce que les prix de l'immobilier résidentiel augmentent au Luxembourg significativement plus vite que le coût de la vie et les salaires (entre 2010 et 2017 le prix du m<sup>2</sup> a augmenté de 37% au Luxembourg alors que le salaire moyen augmentait de 14%).

C'est ainsi que - très paradoxalement - plus de 80% des ménages<sup>3</sup> se déclarent concernés par la charge financière de leur logement alors que celle-ci ne représente « que » 19% de leur revenu total disponible<sup>4</sup>.

### **Comment expliquer la hausse des prix immobiliers résidentiels au Luxembourg ?**

Pour expliquer la dynamique des prix immobiliers résidentiels au Luxembourg, on peut évoquer un ensemble de paramètres liés à la demande et à l'offre de logements.

Du côté de la demande on trouve la croissance soutenue de la population et l'augmentation du nombre de ménages privés (avec notamment la hausse des ménages composés d'une seule personne), l'accumulation de patrimoines (le patrimoine net des ménages du Luxembourg est composé à 75% de biens immobiliers), la financiarisation des investissements dans l'immobilier (avec entre autres le développement des fonds immobiliers), l'évolution positive des revenus du travail (soutenue par la croissance économique), les conditions favorables de financement compte tenu du contexte financier (avec la baisse des taux d'intérêt, l'allongement de la durée des prêts, et l'appréciation de la solvabilité des acquéreurs qui ne repose pas sur un cadre macroprudentiel encadrant formellement l'octroi de crédits immobiliers<sup>5</sup>), les interventions des pouvoirs publics qui augmentent le pouvoir d'achat des acquéreurs (avec les subsides et les dépenses fiscales liées au marché immobilier), et les effets de concentration des populations (si des phénomènes de ségrégation socio-spatiales sont moins souvent évoqués au Luxembourg qu'ailleurs, il est cependant observé une forte demande émanant des classes moyennes supérieures et mobiles internationalement pour les logements à Luxembourg-ville et dans

---

<sup>1</sup> Voir : [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy/bloc-2c.html](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-2c.html)

<sup>2</sup> Voir : <http://www.oecd.org/fr/social/base-de-donnees-logement-abordable.htm>

<sup>3</sup> Propriétaires et locataires.

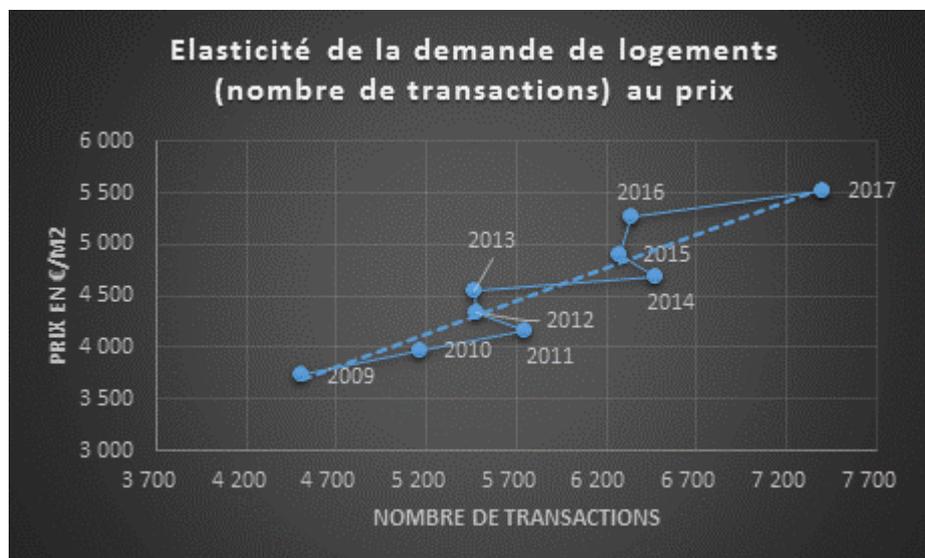
<sup>4</sup> Voir : STATEC (2013), Le coût du logement pour les ménages.

<sup>5</sup> Le projet de loi relative à des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels déposé en décembre 2017 entend corriger la donne.

sa périphérie immédiate qui s'explique par son rôle de pôle d'emploi principal du Grand-Duché et par son haut niveau d'équipements publics (hôpitaux, écoles, ministères, gare, aéroport, etc.) et privés (supermarchés, bars, salles de spectacles, restaurants, commerces, etc.)).

Du côté de l'offre, on retient généralement la mise sur le marché insuffisante de terrains constructibles (qui parfois sont « retenus » pour des raisons sentimentales (transmission intergénérationnelle, maintien du bien dans le giron familial, etc.) ou spéculatives), les contraintes d'urbanisme (avec la prolifération de normes et contraintes à respecter), la faiblesse du parc social (2% du total des logements), la faible densité du bâti (82% des bâtiments résidentiels et semi-résidentiels du Luxembourg sont des maisons unifamiliales, et 52% des immeubles à appartements comptent au maximum trois appartements), l'augmentation de la qualité des logements, et une organisation faiblement concurrentielle du secteur (avec notamment des cas de ventes de terrain combinées à des contrats de construction).

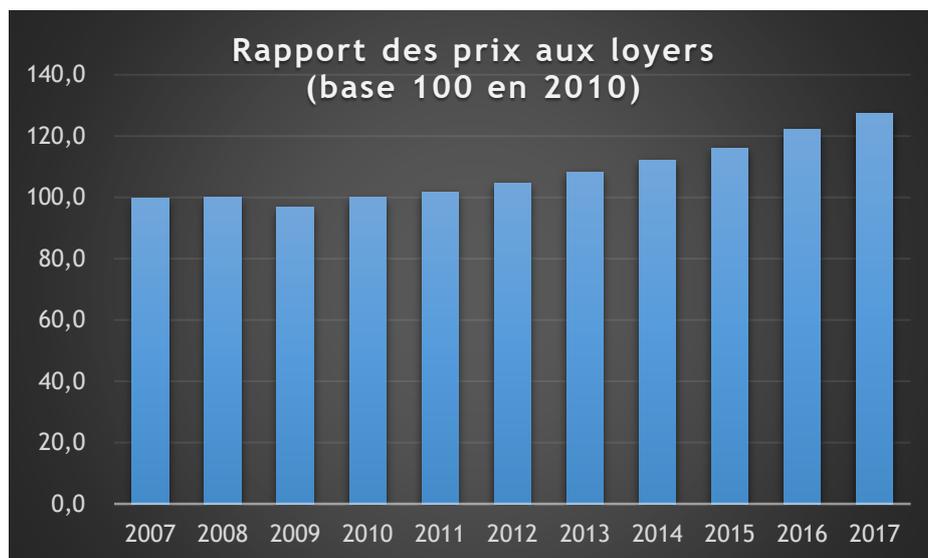
Même s'il est par principe impossible de prouver l'existence d'une bulle immobilière - car ce n'est que lorsqu'elle éclate que son existence s'impose à tous -, savoir dans quelle mesure ces éléments de demande et d'offre expliquent « fondamentalement » l'évolution constatée des prix des logements est un exercice nécessaire. Diverses études ont porté sur la question et elles ont eu pour conclusion commune que les prix affichés suggéraient une surévaluation modérée (de l'ordre de 6%) par rapport aux fondamentaux. Si ces études invitent à rejeter l'hypothèse d'une bulle immobilière au Luxembourg, il peut toutefois être signalé l'existence d'un lien positif entre la demande (nombre de transactions) et le prix des logements alors que la « logique économique » voudrait que la demande évolue en sens contraire de l'évolution des prix.



Source : STATEC

Par ailleurs, en comparant l'évolution des prix de vente à celle des loyers, il ressort que les prix augmentent près de deux fois plus vite que les loyers. Le ratio prix/loyer a ainsi augmenté de 27% depuis 2007, ce qui signifie que le rendement de l'investissement (mesuré par le rapport loyer/prix) s'est dégradé. Plus que la rentabilité d'un nouvel investissement locatif et de se loger, la motivation de nombreux acheteurs au Luxembourg serait donc

l'espoir de réaliser une plus-value à la revente, ce qui s'apparente à un comportement spéculatif<sup>6</sup>.



Source : OCDE

### Y a-t-il un déficit en logements au Luxembourg ?

Il est répété à longueur de déclarations politiques, de motions, de publications, et de prise de parole des partenaires sociaux<sup>7</sup> qu'il y a un déficit criant de logements au Luxembourg. Cette assertion repose largement sur une étude<sup>8</sup> de 2011 portant sur les besoins en logements au Luxembourg qui concluait que compte tenu de l'évolution démographique projetée, de la réserve de mobilité nécessaire, et des logements perdus à remplacer « il faudrait construire 6.500 logements nouveaux au Luxembourg » par an entre 2010 et 2030. Puisqu'on n'a construit au Luxembourg que 2.730 logements par an en moyenne entre 2010 et 2015, la « croyance » selon laquelle le Grand-Duché accumulait un déficit significatif en logements (ce qui est de nature à renforcer la dynamique des prix), s'est répandue. Concrètement, il y aurait eu - sur la base de l'assertion qu'il fallait construire 6.500 logements par an - un déficit de 22.620 logements au Luxembourg entre 2010 et 2015<sup>9</sup>.

Sauf qu'en réalité, ces chiffres sont douteux, voire faux.

S'il y avait eu effectivement un manque de 22.620 logements entre 2010 et 2015 au Luxembourg, la taille moyenne des ménages aurait dû sensiblement augmenter pour pallier ce manque, ou le nombre de sans-abris dans le pays aurait dû exploser ; or il n'en a rien été. Entre 2010 et 2015, la taille moyenne des ménages privés au Luxembourg a même baissé passant de 2,43 à 2,37, le pourcentage de résidents vivant dans un logement surpeuplé est passé de 7,8% à 6,8%, et il n'y a pas eu - de toute évidence - une explosion du sans-abrisme compatible avec le manque de logements supposé. Il pourrait être avancé que ce déficit en logements est compatible avec une baisse de la taille des ménages, une

<sup>6</sup> Le comportement spéculatif évoqué peut cependant en partie s'expliquer par le contexte financier compte tenu des rendements, faibles, des placements alternatifs (notamment les produits de taux) dans l'environnement actuel de politique monétaire accommodante, de faible inflation, et de taux d'intérêt bas.

<sup>7</sup> Voir : <https://ces.public.lu/dam-assets/avis/avis-17418-aa-2018-.pdf>

<sup>8</sup> François Peltier (2011), Projections des ménages privés et besoins en logement 2010-2030, STATEC Working Paper.

<sup>9</sup> Lors du récent débat de consultation sur la problématique du Logement à la chambre des députés, il était ainsi avancé dans le document de synthèse publié à cette occasion que « le déficit en logements pour la période allant de 1985 à 2014 s'élève à 32.087 logements ».

baisse du taux de surpeuplement, et une non-explosion du sans-abrisme car des ménages ont été s'installer au-delà des frontières. Mais cet argument ne serait pas recevable car pour arriver à la conclusion qu'il fallait construire 6.500 nouveaux logements par an au Luxembourg, il était projeté que le Grand-Duché compterait 223.050 ménages privés (531.090 individus) en 2015, or la réalité est qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le Grand-Duché comptait 233.329 ménages privés (552.989 individus); l'évasion résidentielle ne peut donc être retenue pour expliquer la pertinence d'une estimation de déficit en logements de 22.620 unités entre 2010 et 2015.

Dans l'étude sur les projections de besoins en logements susmentionnée, la demande potentielle en logements, fonction de l'évolution démographique, a été confondue - à tort - avec le nombre de logements à construire. Selon toute vraisemblance, il existait au départ de la projection, qui ne considérait pas le stock de logements disponibles dans le pays, des logements disponibles qui ont pu être mobilisés/transférés pour absorber une partie de l'évolution du nombre de ménages. D'ailleurs, contrairement à ce qui était « supposé entre les lignes » dans la publication du STATEC, il n'existait probablement pas un déficit de logements au départ de la projection, mais un excédent de logements<sup>10</sup>. Par conséquent, le besoin en construction de logements neufs a été inférieur à la demande potentielle en logements pour servir la croissance du nombre de ménages privés (+5.600 en moyenne par an entre 2010 et 2015).

Aussi, l'hypothèse selon laquelle il fallait construire environ 1.900 logements par an pour remplacer des logements perdus (logements vétustes démolis, logements transformés en bureaux, etc.) n'était probablement pas pertinente et a contribué à surestimer le nombre de logements à construire.

En somme, il n'y avait pas « besoin » de construire 6.500 logements par an au Luxembourg entre 2010 et 2015 contrairement à ce qui est souvent avancé et qui alimente la hausse des prix en envoyant le signal d'un fort déficit en logements construits au Luxembourg. Les 2.730 logements construits par an en moyenne sur la période ont ainsi apparemment suffi, compte tenu du stock qui était disponible, pour loger la population.

---

<sup>10</sup> Lors de la déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2012, Jean-Claude Juncker déclarait d'ailleurs : « Je trouve qu'il n'est pas normal que dans ce pays, un aussi grand nombre de logements soient inoccupés. Je ne connais pas leur nombre, mais en parcourant le pays et en regardant les rues et les maisons, je constate qu'il existe au Luxembourg un grand nombre de maisons inoccupées ».

## Et si on avait effectivement construit 6.500 logements par an entre 2010 et 2015 ?

La construction de 6.500 logements par an entre 2010 et 2015 aurait significativement modifié la « face » du Grand-Duché qui aurait compté 22.620 logements de plus en fin de période. A population équivalente à celle effectivement observée en 2015 (562.958 habitants), soit ces logements auraient été vacants, soit la taille moyenne des ménages aurait été de 2,16 en 2015 (au lieu de 2,37) si la population des ménages privés s'était intégralement répartie dans ces logements<sup>11</sup>. A taille des ménages comparable à celle observée entre 2010 et 2015, le Luxembourg aurait « dû » compter près de 620.000 habitants en 2015, soit davantage qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018, sous l'hypothèse que les 22.620 logements auraient été occupés.

Il est également important de considérer qu'une telle alternative aurait pu avoir des effets « pervers et surprenants ». La construction de 6.500 logements par an représentant un volume de construction 138% plus élevé que ce qui a été effectivement réalisé depuis 2010, elle aurait supposé le recrutement de milliers de salariés du secteur de la construction<sup>12</sup>, de mobiliser davantage de foncier<sup>13</sup>, et aurait probablement satisfait une demande latente (frontaliers, investisseurs institutionnels, spéculateurs, multipropriétaires, etc.). Tout cela combiné aurait pu déboucher sur une hausse des prix immobiliers résidentiels plus importante que celle effectivement observée depuis 2010<sup>14</sup>.

### Quid du futur ?

Bien entendu, qu'il n'était pas « nécessaire » de construire 6.500 logements au Luxembourg depuis 2010 pour loger la population ne dit rien... du futur. A mesure que le temps passe et que le nombre de ménages privés augmente (sous l'effet de la démographie, mais aussi du divorce, de la désaffectation pour les modes traditionnels de cohabitation, de la hausse du nombre de jeunes adultes habitant seuls et non pas en couple, de la hausse du nombre de famille monoparentale, etc.), l'excédent en logements (qu'il conviendrait de déterminer précisément) finira bien par se tarir, et peut être regrettera-t-on prochainement de ne pas avoir disposé de 22.620 logements vacants entre 2010 et 2015<sup>15</sup>.

Compte tenu de l'évolution prévisible de la population, des fondamentaux économiques du Grand-Duché (haut niveau d'attractivité et de compétitivité, importance des travailleurs frontaliers), de certains éléments extérieurs (le BREXIT, le choix du Luxembourg par la Chine pour en faire son hub financier en Europe), et de la préférence des résidents du Luxembourg pour la « pierre » qu'ils considèrent comme une valeur sûre, la probabilité d'un retournement du marché immobilier au Luxembourg semble faible ; les prix des logements devraient donc continuer de progresser dans un horizon prévisible. Parce que la hausse des prix des logements accentue les inégalités, contribue à l'étalement urbain (qui est source de stress, d'inefficacités économiques et de pollution), voire peut conduire à une perte de compétitivité du Luxembourg (puisque le coût du logement se répercute sur les salaires et l'immobilier d'entreprises), une politique publique visant à modérer la hausse des prix

---

<sup>11</sup> Un entre deux (moins que 22.620 logements vacants et une taille moyenne des ménages supérieure à 2,16 quoiqu'inférieure à 2,37) étant une autre possibilité.

<sup>12</sup> Avec un impact à la hausse sur les coûts de construction en cas de tension sur le marché du travail.

<sup>13</sup> Renchérisant, compte tenu de la demande croissante, le prix du foncier.

<sup>14</sup> Alternativement, le FMI a calculé que si entre 2012 et 2016 il avait été construit 10% de logements de plus que ce qui a été effectivement construit, l'évolution des prix immobiliers au Luxembourg aurait été, toutes choses égales par ailleurs, de 3,5% au lieu de 5% (soit un niveau inférieur de 36%), l'impact d'un volume de construction supérieur de 138% sur la dynamique des prix aurait donc pu être « dramatique ».

<sup>15</sup> Tout comme on devrait regretter d'avoir alimenté la hausse des prix en criant (faussement) sur tous les toits qu'il y a actuellement un déficit de logements au Grand-Duché.

devrait à l'avenir être une demande de plus en plus pressante des résidents, et une obligation de plus en plus importante pour les pouvoirs publics<sup>16</sup> à mesure que la « nécessité » de construire plus pour répondre à la demande de logements compte tenu de la hausse du nombre de ménages sera une réalité.

Il n'y a pas de solutions « miracle » pour modérer les prix de l'immobilier, mais une combinaison de mesures reposant sur une connaissance plus fine des besoins en présence, permettant de stimuler l'offre et de corriger les distorsions du côté de la demande, devraient y contribuer.

### **Savoir pour agir**

La dernière projection des ménages privés et des besoins en logements date de 2011 ; comme évoqué *supra*, ce n'est pas prendre trop de risques que de dire que les chiffres avancés dans cette étude (besoin de construire 6.500 logements par an) méritent d'être affinés, et qu'ils ont probablement contribué à biaiser les anticipations concernant les prix immobiliers à la hausse. Puisque la formulation de réponses adaptées à la problématique du logement au Grand-Duché suppose un diagnostic juste de la réalité en présence, une nouvelle étude afin d'évaluer les besoins en logements (en différenciant demande en logements et nombre de logements à construire pour satisfaire cette demande) est donc primordiale. Cette étude devrait considérer non seulement l'évolution prévue du nombre de ménages privés, mais également le stock de logements disponibles (en y incluant les logements vacants). L'existence d'un Registre des Bâtiments et des Logements au Luxembourg depuis 2011 devrait d'ailleurs permettre d'avoir des éléments plus précis à cet égard.

Aussi, une communication officielle devrait avoir lieu pour informer la population, voire les partenaires sociaux, que contrairement à ce qui était régulièrement avancé, il n'y a pas eu au Luxembourg un déficit de construction de 3.770 logements par an depuis 2010<sup>17</sup>.

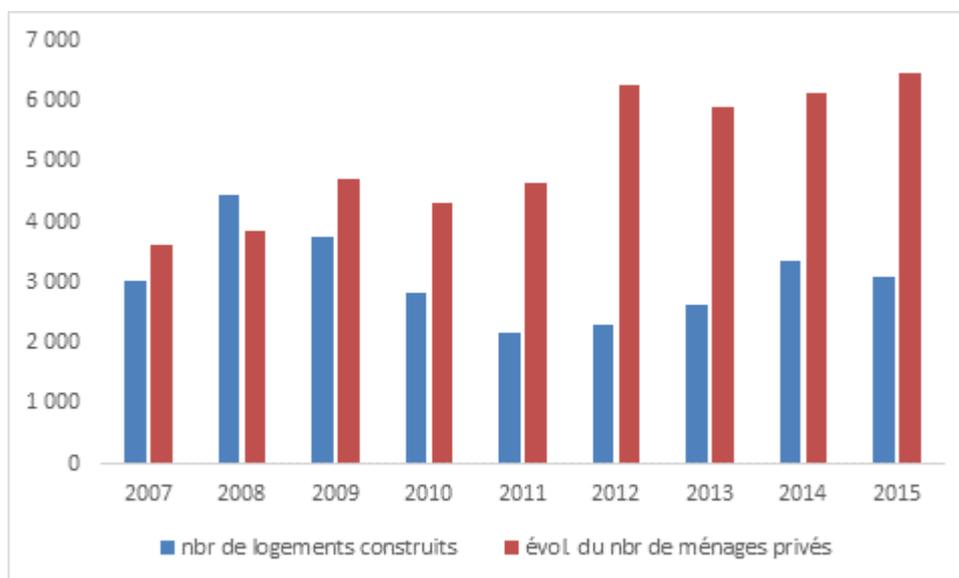
---

<sup>16</sup> Actuellement, alors que près de 85% des ménages dont le chef de famille est de nationalité luxembourgeoise sont propriétaires, on peut « supposer » que modérer la hausse des prix des logements n'est pas perçu comme une obligation urgente pour les pouvoirs publics puisque la hausse des prix enrichit la majorité des électeurs.

<sup>17</sup> Les effets - s'ils existent - d'une telle communication sur les prix immobiliers résidentiels seraient en réalité probablement faibles compte tenu de l'évolution démographique prévue, du contexte financier, du redressement - quoique timide - de l'inflation, de l'orientation positive de la croissance et du Brexit.

## Stimuler l'offre

Le nombre de logements construits au Luxembourg ressort comme étant inférieur à l'évolution du nombre de ménages privés depuis des années.



Si cet écart, croissant sur les dernières années, a pu être absorbé grâce au stock de logements disponibles, cette dynamique, si elle devait se poursuivre, finirait à terme par déboucher sur une pénurie de logements, qui devrait alors être absorbée par un surpeuplement des logements existants, et risquerait fort de faire « flamber » les prix. Sous l'hypothèse (réaliste), que le nombre de ménages continuera d'augmenter - voire que la taille des ménages continuera de diminuer - il convient de stimuler l'offre<sup>18</sup>.

Cela suppose **d'agir d'abord sur les contraintes urbanistiques et sur la lourdeur des procédures d'autorisation**. Il convient dès lors de connaître précisément quelles procédures qui, sans être « nécessaires », continuent de retarder les chantiers (malgré les mesures introduites par la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus »), et de les simplifier. Cela pourrait se faire avec la constitution **d'un groupe de travail incluant des représentants du SYVICOL, des Ministères concernés (en incluant le Ministère du Logement<sup>19</sup>), et d'experts (architectes, urbanistes, etc.)** qui serait chargé de produire un rapport et de faire des recommandations en ce sens.

Aussi, il faudra **mobiliser les logements existants et inoccupés**. Il pourrait ainsi être décidé de **fiscaliser les loyers implicites des logements inoccupés** afin d'inciter les propriétaires de ces logements à les mettre sur le marché de la location, ou à les vendre. Concrètement, il s'agirait de calculer le loyer implicite du logement inoccupé (qui pourrait par exemple correspondre à une fraction du capital investi, jusqu'à 5% au bout de 5 années de vacance par exemple) et de le taxer comme le sont les loyers effectivement perçus par un propriétaire qui loue son logement<sup>20</sup>. Il conviendrait également de **mobiliser les terrains à bâtir**. Il pourrait ainsi être **repensé la taxation des terrains non bâtis se trouvant sur le potentiel foncier constructible**. La taxe annuelle de non-affectation à la construction

<sup>18</sup> Sans alarmer la population en annonçant des besoins en constructions au-delà du raisonnable et du nécessaire, voir point précédent : savoir pour agir.

<sup>19</sup> D'après le document de synthèse du Débat de consultation sur le logement « *le ministère du Logement n'a aucune compétence en ce qui concerne les procédures administratives dans le cadre d'un projet de construction* ».

<sup>20</sup> Il s'agirait là d'un mode de calcul unifié de la taxe annuelle spécifique sur les immeubles bâtis ou les parties d'immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement prévue dans le pacte logement avec les communes.

pourrait ainsi être rendue « obligatoire » sur tout le territoire national et ne plus être laissée à la discrétion des autorités communales. Toujours dans l'idée de faciliter la mobilisation des terrains à bâtir, le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain consacrant, entre autres, **les contrats sur les terrains à bâtir (Baulandvertrage)** devrait être poursuivi jusqu'à avoir force de loi.

Ensuite, les communes, le Fonds du Logement, la Société nationale des habitations à bon marché, le Fonds de compensation, pourraient « tenir » un rôle de producteurs et d'investisseurs pivots en logements au Grand-Duché en utilisant pleinement les outils à leur disposition (préemption, expropriation, bail emphytéotique, investissements dans l'immobilier), et en conduisant une politique agressive de production de logements subventionnés. Ces logements subventionnés (à la fois disponibles à la vente et à la location) devraient par ailleurs **consacrer des nouvelles formes de propriété et de location au Luxembourg** (coopératives d'habitations, community land trust<sup>21</sup>, colocation intergénérationnelle, emphytéose, droit d'occupation<sup>22</sup>, LSOA (location sociale avec option d'achat), etc.)<sup>23</sup>.

Par ailleurs, il semble possible (et nécessaire) d'**augmenter la densité de construction en permettant/facilitant la construction de bâtiments de plus grande hauteur**, et en reconsidérant certaines prescriptions dimensionnelles et obligations accompagnant les constructions.

Enfin, parce qu'avec les changements sociodémographiques en cours la baisse tendancielle de la taille des ménages devrait se poursuivre, il faudra « s'attaquer » à la sous-occupation des logements. A cet égard, une **attention particulière devrait être portée à l'impact du vieillissement de la population sur le marché immobilier résidentiel. Actuellement, de nombreuses personnes âgées occupent des maisons de trop grande taille**, et ce phénomène pourrait s'amplifier puisque le vieillissement de la population s'accompagnera de départs des enfants de la maison, de veuvage, et de moindre souhait de mobilité. Il pourrait alors être envisagé la création d'incitations<sup>24</sup> afin de **favoriser les colocations intergénérationnelles et la constitution d'habitats collectifs pour personnes âgées actives (colocation de seniors)**, et l'adaptation du parc de logements existants au vieillissement afin de faciliter la mobilité résidentielle<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Un Community Land Trust, appelé en droit français Organisme Foncier Solidaire, est une personne morale à but non lucratif ayant pour objet de détenir la propriété de terrains sur lesquels des logements sont bâtis, et ce afin que ces derniers restent perpétuellement à coût abordable, et nettement inférieurs au prix du marché, voir à ce sujet : <https://communitylandtrust.wordpress.com/cltb/qui-sommes-nous/>

<sup>22</sup> Il s'agit d'un système, développé notamment en Finlande sous le nom de « asumisoikeus asuminen », qui combine acquisition d'une partie (par exemple 15%) d'un logement subventionné et location de la partie restante. La part acquise est indexée sur l'indice du coût de la construction, et peut être revendue.

<sup>23</sup> Une attention particulière devrait cependant être portée au fait que le développement d'un parc important de logements subventionnés peut, si mal pensé, engendrer des distorsions de concurrence avec le secteur privé ; voir à ce sujet la plainte déposée par l'organisation suédoise des propriétaires immobiliers privés auprès de la Commission européenne et contestant les aides accordées par l'Etat aux communes pour la construction de logements subventionnés.

<sup>24</sup> Sous-taxation des revenus ainsi gagnés, subventions pour la transformation de sa résidence principale sous-occupée afin d'y accueillir des « colocataires » sur le modèle des aides à la pierre prévues pour la construction de logements pour personnes âgées, etc.

<sup>25</sup> Entendue ici comme le déménagement des seniors de sa résidence principale (éventuellement sous-occupée) pour un logement de moindre taille mais adaptée, ce qui permettra, par exemple, de mettre sa résidence principale en location.

### **Encadré 1 : Regard sur le vieillissement de la population et l'immobilier**

Le vieillissement en cours de la population du Luxembourg devrait s'accélérer au cours des prochaines années. Il est ainsi prévu que de 14% actuellement, la proportion des plus de 65 ans dans la population totale passerait à 21% en 2040. L'impact de cette tendance inéluctable sur le marché immobilier résidentiel et la politique du logement du Luxembourg, relativement peu évoqué, devrait cependant être significatif. Parce que la population « senior », souvent propriétaire, est en général moins mobile que la moyenne de la population et qu'elle a tendance à conserver et vivre dans des logements surdimensionnés (pour des raisons affectives et d'habitude souvent, de coûts du déménagement parfois), il pourrait en résulter, à comportement inchangé, une inadéquation croissante entre la taille des ménages « senior » et l'espace habitable dont ils disposeront ; puisque les logements ainsi habités ne seront a priori pas disponibles pour loger des ménages de plus grande taille, cela pourrait affecter - à la hausse - les prix du logement. Aussi, l'adaptation du parc de logements au vieillissement et à la dépendance sera nécessaire pour faciliter et permettre le maintien et les soins à domicile des personnes âgées<sup>26</sup> ; alors qu'actuellement 33% des personnes vivant seules sont âgées d'au moins 65 ans, il faudra être vigilant à ce que ce maintien à domicile ne contribue pas à l'inadéquation entre taille des ménages et surface habitable. Enfin, parce que le vieillissement de la population pose *de facto* la question de la fin de vie, il conviendra d'adresser - notamment fiscalement - les nombreuses conséquences en matière immobilière qui en découleront (établissement d'hébergements pour personnes âgées en situation de dépendance, boom des successions, âge avancé des enfants des baby-boomers disparus et qui hériteront en étant, souvent, déjà propriétaires eux-mêmes, etc.).

---

<sup>26</sup> Il est généralement observé une demande forte des personnes âgées de pouvoir être maintenues le plus longtemps possible dans leur logement et leur quartier.

## Corriger les distorsions du côté de la demande

Compte tenu de l'attrait au Luxembourg pour la pierre, la demande de logements (pour se loger, placer son épargne, ou spéculer) est forte parmi les résidents. Cette demande, dans un contexte de forte rigidité de l'offre, est par ailleurs soutenue par des conditions de crédits immobiliers très favorables (sur les dernières années plus de 40% des prêts ont eu un « Loan To value » de plus de 80%, entre 2007 et 2018 les taux d'intérêt sur les nouveaux crédits immobiliers sont passés de plus 4% à moins de 2%), et par des aides publiques à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif qui alimentent, de façon pas toujours optimale ni justifiée, la dynamique des prix.

Si le projet de loi relative à des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels va introduire des mesures afin de contrer les risques (instabilité financière, surendettement) pouvant découler de conditions de crédits étant trop laxistes, la doctrine luxembourgeoise d'aides à l'acquisition tous azimuts et sans nécessairement considérer la capacité contributive des personnes aidées n'est nullement remise en cause. Pourtant, ces aides n'ont jamais été évaluées de façon probante, et certaines ont été mises en place il y a plusieurs années dans un contexte où les besoins en logement et les conditions socio-économiques étaient différents d'aujourd'hui.

Une revue générale critique des interventions<sup>27</sup> de l'Etat sur le marché immobilier au Luxembourg semble donc nécessaire. Ce screening articulé autour du coût d'opportunité<sup>28</sup>, de l'impact sur la dynamique des prix<sup>29</sup>, et du caractère redistributif des aides déboucherait, vraisemblablement, sur une réorganisation générale des dispositifs d'aide et sur refonte de la fiscalité immobilière luxembourgeoise, dont certains éléments - comme ceux applicables en matière de droits de succession - remontent au 19<sup>ème</sup> siècle<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Subsidies, dépenses fiscales, et taxation immobilière.

<sup>28</sup> Le montant des dépenses fiscales (abattements/déductions, exonérations et réductions) visant à favoriser l'accession à la propriété et la création de logements permettrait à l'Etat d'acheter près de 1.000 appartements chaque année.

<sup>29</sup> Selon une étude de la BCE, le traitement fiscal favorable au Luxembourg incite les ménages à augmenter leurs investissements dans l'immobilier de 13 % par rapport à la situation avec un traitement fiscal neutre, voir : S. Fatica et D. Prammer, « Housing and the tax system: How large are the distortions in the euro area » ECB Working Paper Series 2087, July 2017.

<sup>30</sup> Voir à ce sujet le projet de loi (4972) portant réduction des droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles.

## Encadré 2 : Les aides à l'accession à la propriété

« Depuis plus d'une centaine d'années, l'une des préoccupations de tous les gouvernements du Luxembourg consiste à faciliter et à encourager l'accès à la propriété des habitations personnelles »<sup>31</sup>. Les pouvoirs publics ont en conséquence instauré de nombreux dispositifs d'aide (incitations fiscales, aides directes, prêts à des conditions favorables, etc.) qui permettent d'accroître la capacité d'achat à crédit des ménages, favorisent l'investissement locatif, et soutiennent indirectement les secteurs de la construction et des activités immobilières qui représentent 12% de l'emploi total. Ces aides totalisaient plus de 550 millions d'euros en 2017, soit 15% du montant total des ventes de logements. Au vu du budget qui leur est consacré, évaluer leur capacité à atteindre les objectifs qui leur sont assignés sans pour autant engendrer d'effets pervers (effets inflationnistes, effets d'aubaine, surendettement des ménages, etc.) constitue une nécessité.

### Aperçu des principales aides à l'accession à la propriété

Aides	Prise en compte de la capacité contributive (revenus)	Montants 2017 (MIO. €)
Subventions d'intérêt	OUI	17.6
Bonifications d'intérêt	OUI	11.2
Primes de construction d'amélioration et d'acquisition	OUI	7.9
TVA logement	NON	198
Crédit d'impôt sur les actes notariés	NON	163
Exemption de la plus-value de cession pour la résidence principale	NON	74
Déductibilité des intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle	NON	49
Déductibilité des cotisations d'épargne logement	NON	27

Source : Ministère du Logement, Ministère des finances, Fondation IDEA.

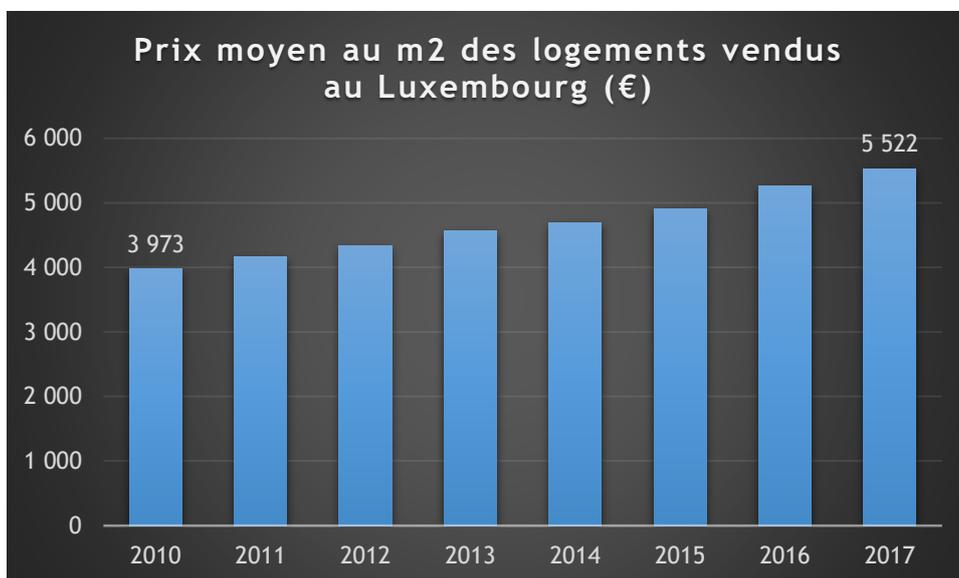
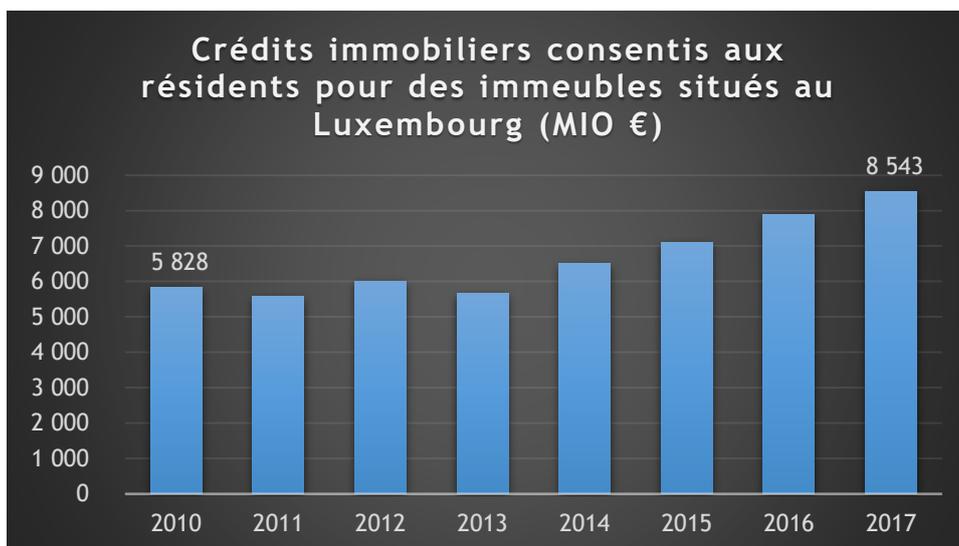
Aussi, toute réflexion sur le renchérissement des prix immobiliers au Luxembourg devrait intégrer la question de la répartition spatiale de la création des logements, et donc la question de la répartition spatiale des emplois sur le territoire. Alors que la déconcentration de l'activité est recherchée depuis le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire de 2003, cet objectif n'a pas été atteint. C'est ainsi que « de nombreux CDA (centres de développement et d'attraction) peinent à remplir leur rôle de pôle d'attraction pour les entreprises et l'emploi »<sup>32</sup>, que la population de la capitale a augmenté de 36% entre 2007 et 2017 (contre 27% pour tout le pays), que la proportion d'entreprises dans la commune de Luxembourg est restée stable autour de 30%, et que plus d'un quart des nouveaux logements construits sont situés dans l'agglomération de la capitale<sup>33</sup>, offrant une « prime » d'attractivité à Luxembourg-ville et l'agglomération proche, alimentant la hausse des prix, et risquant de mettre à mal la mixité sociale à Luxembourg-ville dans la mesure où cette hausse des prix combinée à la concentration de l'activité tend à éloigner les catégories « populaires » de Luxembourg-ville au bénéfice de ménages aisés voulant habiter à proximité de leur lieu de travail, et de jeunes actifs célibataires sans enfants vivant notamment en colocation.

<sup>31</sup> Source : Exposé des motifs du Projet de loi portant réduction des droits d'enregistrements et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles.

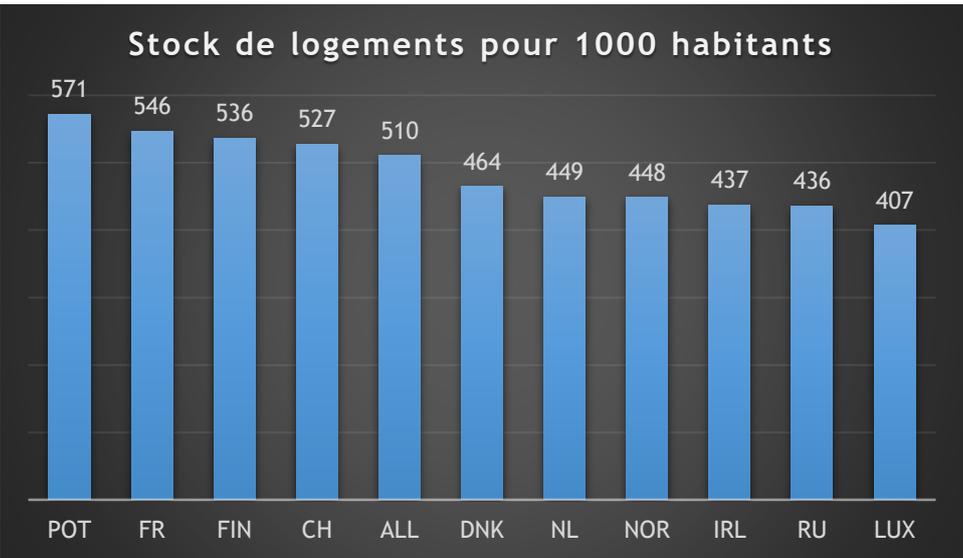
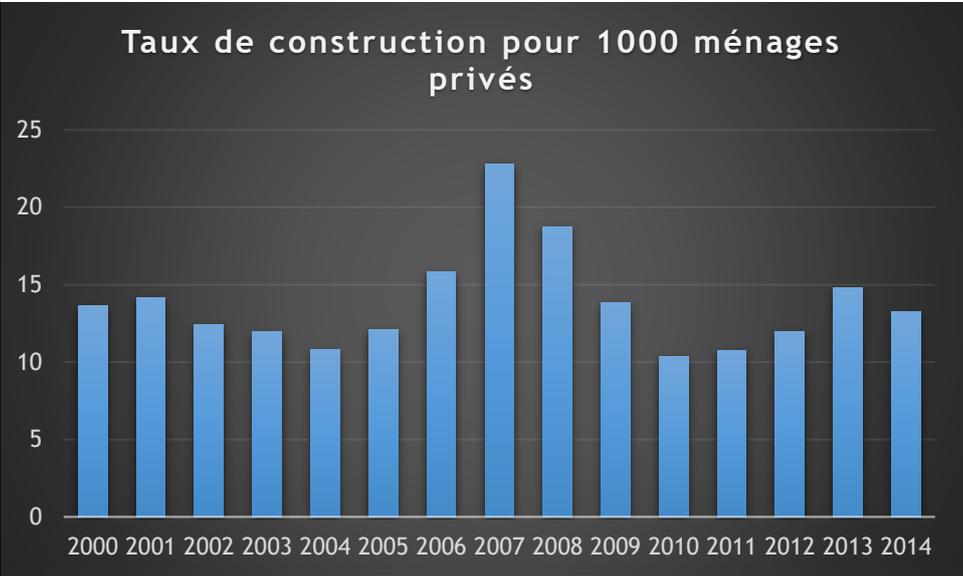
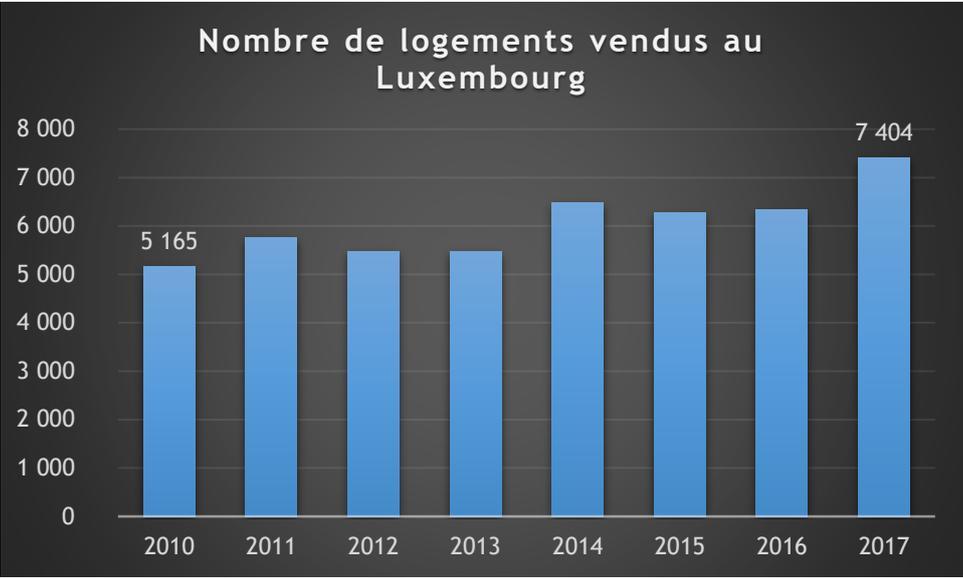
<sup>32</sup> Voir : DECOVILLE Antoine, FELTGEN Valérie (2018), Diagnostic du développement territorial. LISER, Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire.

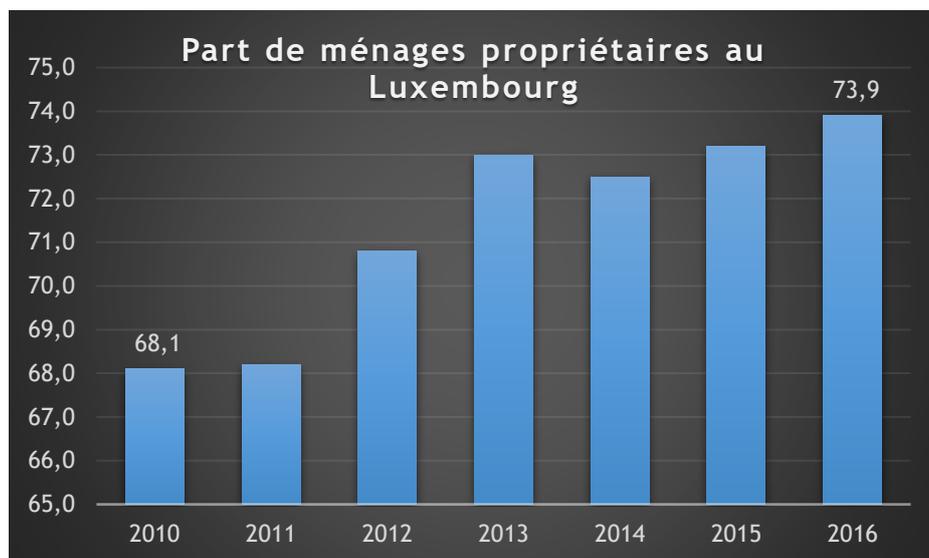
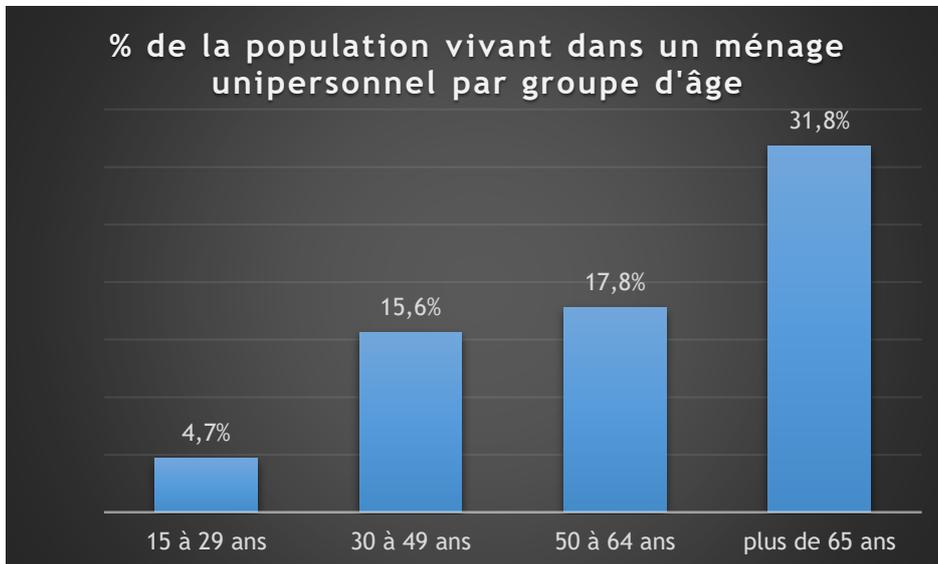
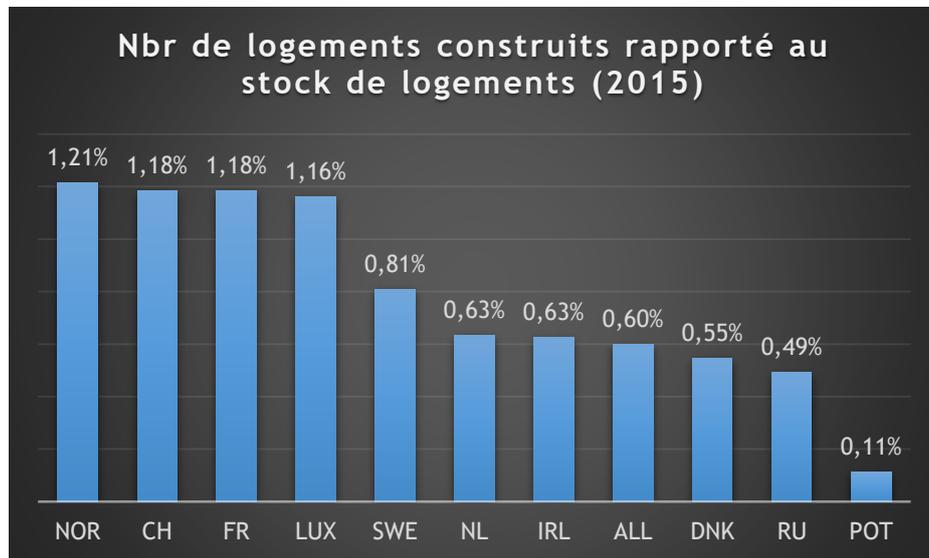
<sup>33</sup> Voir : IMF (2018), Luxembourg selected issues, Country Report No. 18/97.

Annexe<sup>34</sup> :

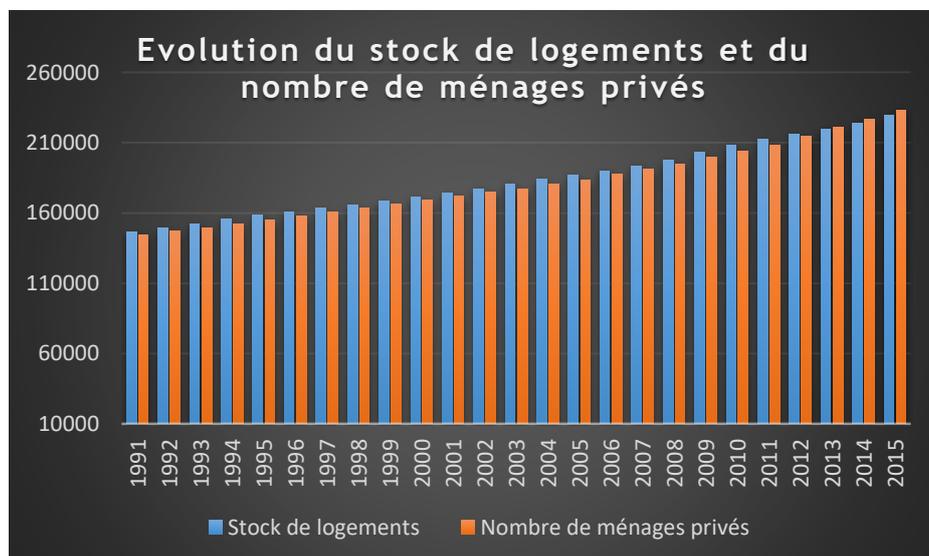
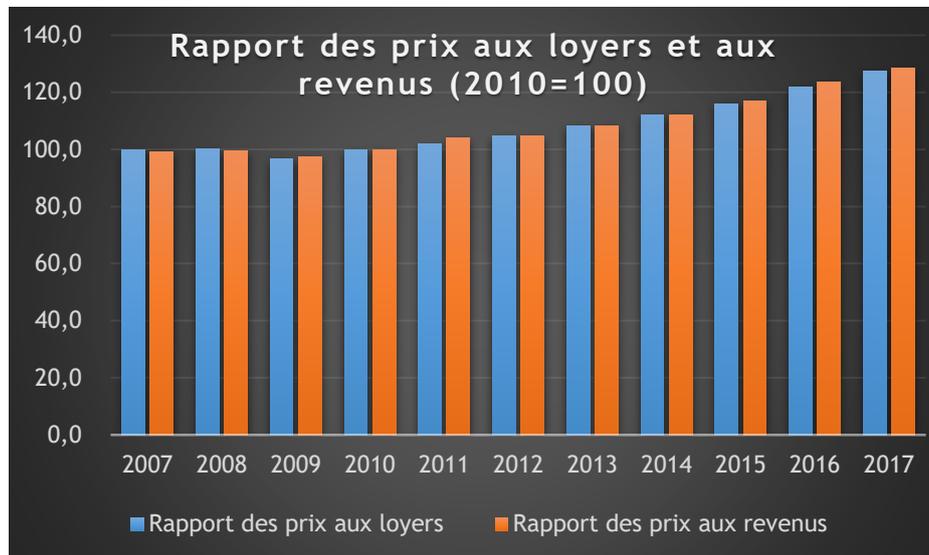
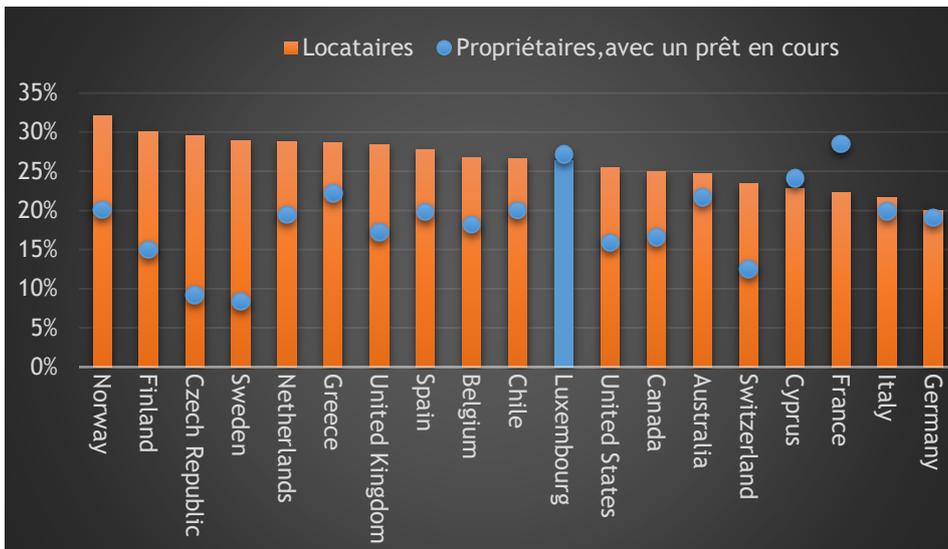


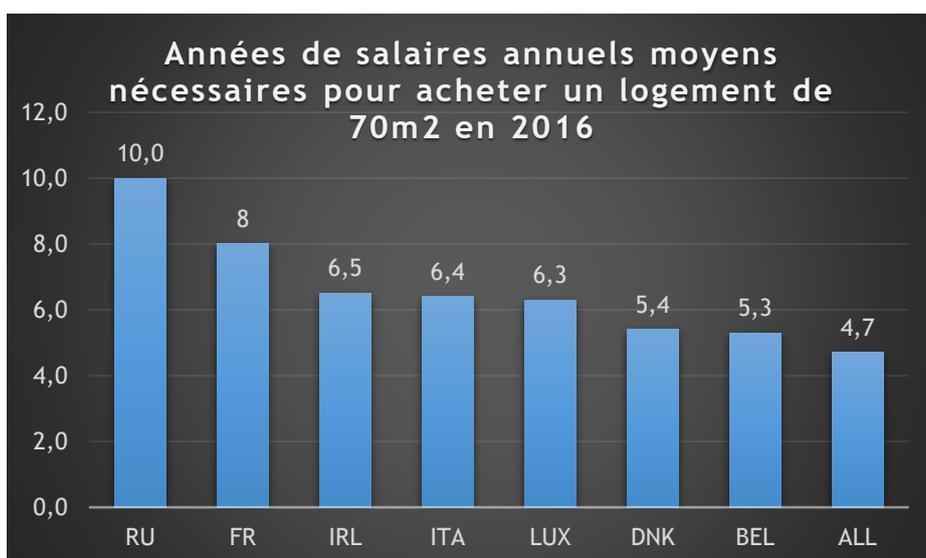
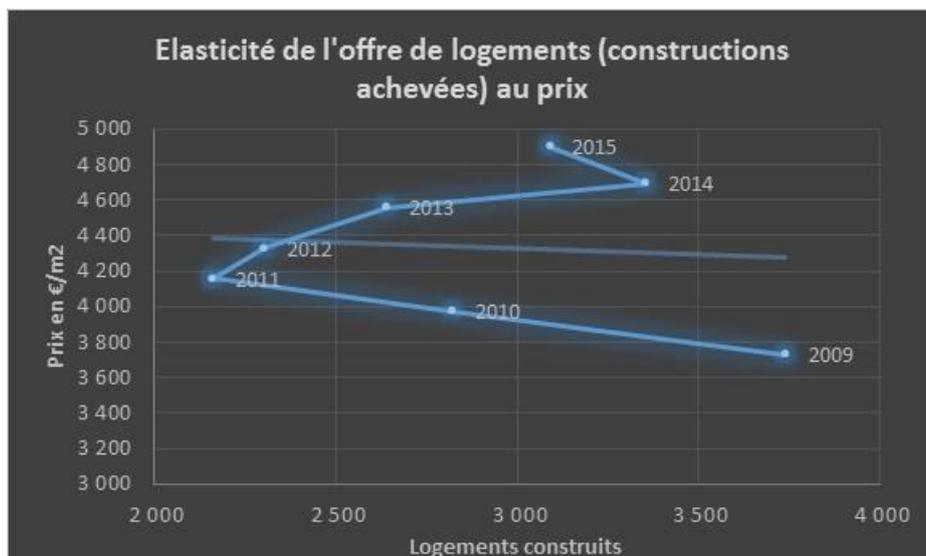
<sup>34</sup> Sources : BCL, STATEC, Observatoire de l'habitat, OCDE, calculs IDEA, Eurostat.





## Coûts du logement sur le revenu disponible en 2014





### Besoins en logement nouveaux 2010-2030 projetés

	2011 - 2010	2012 - 2011	2013 - 2012	2014 - 2013	2015 - 2014	2016 - 2015	2017 - 2016	2018 - 2017	2019 - 2018	2020 - 2019	2021 - 2020
Accroissement Ménages	3955	4045	4072	4093	4149	4164	4049	4147	4148	4165	4153
Augmentation logements vacants	119	121	122	123	124	125	121	124	124	125	125
Remplacements de logement perdus	1771	1821	1872	1923	1975	2028	2082	2135	2190	2245	2300
<b>Total</b>	<b>5845</b>	<b>5987</b>	<b>6066</b>	<b>6138</b>	<b>6249</b>	<b>6318</b>	<b>6253</b>	<b>6407</b>	<b>6462</b>	<b>6535</b>	<b>6577</b>
	2022 - 2021	2023 - 2022	2024 - 2023	2025 - 2024	2026 - 2025	2027 - 2026	2028 - 2027	2029 - 2028	2030 - 2029	total	
Accroissement Ménages	4197	4154	4065	4121	4124	4029	4009	3920	3942	81702	
Augmentation logements vacants	126	125	122	124	124	121	120	118	118	2451	
Remplacements de logement perdus	2356	2413	2470	2526	2584	2642	2700	2758	2815	45605	
<b>Total</b>	<b>6679</b>	<b>6692</b>	<b>6657</b>	<b>6771</b>	<b>6832</b>	<b>6792</b>	<b>6829</b>	<b>6795</b>	<b>6876</b>	<b>129759</b>	

Source : STATEC

