

Contribution aux Assises - anticipées - du Logement

Document de Travail n° 20
Février 2023

RUBEN Michel-Edouard



Sommaire

I. Introduction.....	3
II. De quelques principes devant guider les règles	5
III. De quelques pistes pour relancer la production de logements.....	6
IV. Conclusion : L'épineuse question des contreparties sociales (et notes pour plus tard) ...	10

I. Introduction

« La crise du logement » sans cesse évoquée dans les médias et les discours politiques ces dix dernières années - alors que le marché immobilier connaissait un cycle d'ampleur exceptionnelle marqué par la flambée des prix et l'envolée de l'endettement des ménages - est (enfin) là, précipitée par la remontée des taux d'intérêt.

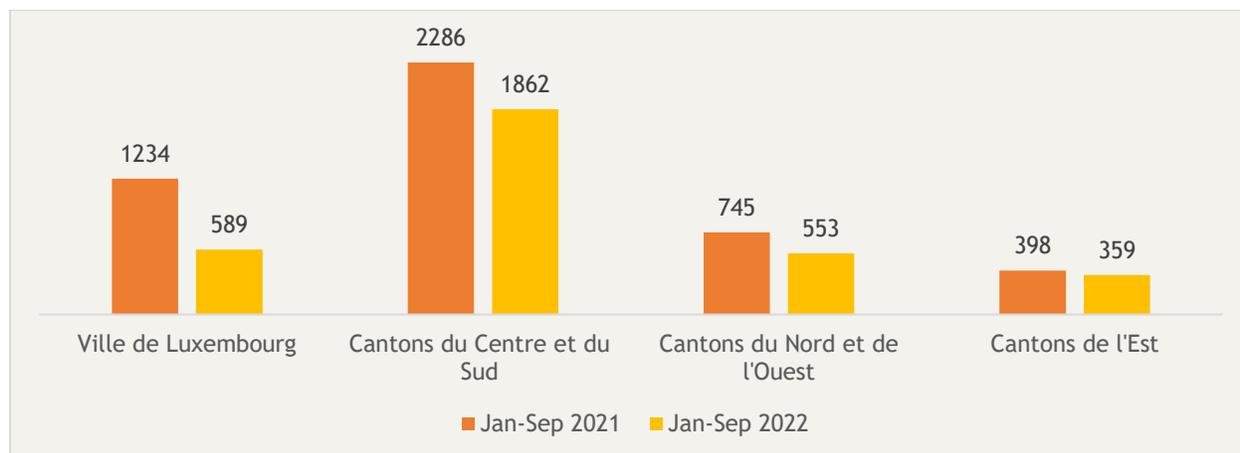
Evolution des taux d'intérêt et des prix de vente du m² (2013 - Q3 2022)



Source : STATEC

Le recul prononcé (-28%) du nombre d'autorisations de bâtir délivrées sur les 9 premiers mois de l'année 2022 et l'effondrement des ventes de logements en état futur d'achèvement (-36% au troisième trimestre 2022 en glissement annuel) semblent ainsi annoncer un net ralentissement à venir de l'activité dans le secteur de la construction résidentielle¹.

Autorisations de bâtir



Source : STATEC

¹ Le STATEC table d'ailleurs sur des baisses de 6.5% et 5.3% de l'investissement résidentiel pour 2022 et 2023.

Dans un tel contexte, la politique du logement, dont l'un des objectifs principaux (jamais atteint) a un temps été de stabiliser/maîtriser les prix immobiliers², doit s'atteler, compte tenu des perspectives démographiques (cf. Annexe 1) et de l'importance économique du secteur de la construction (près de 15% des emplois avec les effets indirects et induits)³, à relancer la production de logements neufs afin d'éviter au Grand-Duché, où le parc immobilier est relativement sous-dimensionné (387 logements pour 1.000 habitants contre 468 logements pour 1.000 habitants dans les pays de l'OCDE), de sombrer dans une crise de mal logement et/ou de perte d'attractivité causée par une situation de pénurie de logements.

Empêcher que l'activité de construction résidentielle ne connaisse un important trou d'air c'est également éviter au secteur une perte définitive de potentiel de croissance qui pourrait advenir à cause de faillites d'entreprises et/ou de difficultés de reconstitution de la main-d'œuvre⁴ et serait synonyme d'affaiblissement durable du nombre de logements (pouvant être) construits chaque année.

² L'exposé des motifs du projet de loi Pacte logement 1.0 évoquait des mesures destinées à « faire baisser - sinon stabiliser de manière durable - le prix du foncier et de l'habitat » et d'après le programme gouvernemental de 2013 : « Le premier objectif du Gouvernement sera de maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier » .

³ Voir à ce sujet : Fondation IDEA (2021), Construction : un secteur de poids au Luxembourg.

⁴ Le risque d'attrition de la main-d'œuvre pourrait concerner en premier lieu les travailleurs intérimaires (6,5% de l'emploi du secteur de la construction qui concentre 40% des intérimaires) qui ne sont pas éligibles au dispositif de rétention de main-d'œuvre qu'est le chômage partiel.

II. De quelques principes devant guider les règles

Afin d'affronter convenablement le défi conjoncturel susmentionné - qui vient s'ajouter, entres autres difficultés, à des années d'écart entre le nombre de logements achevés et le nombre de ménages supplémentaires -, il semble indiqué que la politique du logement - qui s'est inscrite durant une décennie dans un cadre (réglementaire et fiscal) marqué par de nombreuses ruptures - devrait *a minima* :

A. Cesser d'opposer systématiquement l'opportunité de soutenir la demande et le besoin d'augmenter l'offre :

- Les nouveaux logements mis sur le marché (et qui augmentent le stock de logements disponibles) doivent trouver preneurs (c-à-d des acquéreurs) et augmenter le pouvoir d'achat (immobilier et de consommation de services de logement) des ménages - grâce à des aides au logement - soutient l'investissement ... donc contribue *in fine* à développer l'offre immobilière. La frontière entre politique de l'offre et politique de la demande est en réalité relativement floue ;

B. Valoriser le principe que créer des logements pour tous n'est possible qu'ensemble :

- Le logement étant à la fois un bien tutélaire dont la production et l'usage sont très réglementés, un produit de première nécessité très subventionné, le principal véhicule de constitution de patrimoine des résidents, un actif à l'origine d'une part significative des crédits accordés aux ménages et un des constituants principaux de l'activité du secteur de la construction qui est un grand pourvoyeur d'emplois et un important contributeur fiscal, il est optimal et souhaitable que les (nombreux) acteurs (publics et privés) qui façonnent le développement du marché immobilier se voient comme des partenaires devant coopérer afin de rendre possible le choc d'offre de logements que tous estiment nécessaire ;

C. Reconnaître que des prix immobiliers élevés sont, hélas⁵, un corollaire de la réalité du Luxembourg qui est un petit pays riche avec une forte vitalité démographique où les prix du m² sont influencés et déterminés par certains éléments (pouvoir d'achat, manque de possibilités alternatives d'investissements, immigration, attractivité, localisation des activités économiques, mobilité sentimentale, etc.) qui dépassent le champ d'intervention de la politique du logement :

- Les promoteurs sociaux ne contribuant que marginalement à la mise sur le marché de nouveaux logements et ne parvenant pas à freiner l'allongement de leur liste d'attente, il faudra(it) éventuellement troquer la « politique du logement social » pour une « politique sociale du logement » qui vise à rendre accessible le fait de « se loger au Luxembourg » (cf. Annexe 2) y compris dans des logements (qui valent cher) détenus par des acteurs privés ;

⁵ Voir à ce sujet : Rob Nijskens, Melanie Lohuis, Paul Hilbers, Willem Heeringa (2019) : Hot Property The Housing Market in Major Cities.

- D. **Considérer que** - compte tenu de sa métropolisation accélérée et des niveaux atteints par les prix immobiliers - **le Grand-Duché est peut-être contraint de devenir un territoire plus locatif que ce qu'il n'a été par le passé récent** (cf. Annexes 3 et 4) :
- Chaque locataire devant nécessairement pouvoir compter sur un bailleur, l'investissement locatif privé est dès lors un potentiel allié objectif de la politique du logement (abordable) à ne pas négliger, voire à ménager ;
- E. **Cesser de (faire) croire que « construire plus » signifie « baisse automatique des prix immobiliers et amélioration instantanée de l'accessibilité à la propriété »** :
- Nonobstant les nombreuses difficultés en présence (disponibilité de la main-d'œuvre, malthusianisme communal, capacités des décharges pour déblais de terrassement, etc.)⁶, « Construire plus » est, à l'aune des perspectives démographiques, une impérieuse nécessité ; mais il est tout à fait possible que « construire plus » coïncide(ra) avec un équilibre de marché où les prix immobiliers continue(ro)nt d'augmenter⁷. De plus, un recul marqué des prix, qui pourrait transformer la crise du logement en crise immobilière n'est pas, pour des raisons évidentes, un objectif souhaitable⁸.

III. De quelques pistes pour relancer la production de logements

A **court terme**, relancer la production de logements tend - vu le faible nombre de transactions sur le segment du neuf (VEFA)⁹ - à se confondre avec la nécessité d'augmenter la demande immobilière agrégée (des propriétaires occupants et des investisseurs-bailleurs).

En somme, après le « socialisme pandémique » puis le « socialisme énergétique »¹⁰, les perspectives dégradées du secteur de la construction pourraient à certains égards justifier le lancement d'un « socialisme immobilier de circonstance¹¹ » (fait de dépenses fiscales, de réductions de taxes et de commandes publiques) qui devrait rappeler certaines initiatives de 2002¹² qui entendaient juguler le déséquilibre entre l'offre et les besoins en logements.

- **Réintroduction des transferts de plus-value**

Jusqu'en 2015, la plus-value dégagée lors de la vente d'un bien immobilier pouvait être transférée sur un bien de remplacement, à condition notamment que les immeubles acquis en remplacement soient nouvellement construits¹³. Dans le contexte actuel, une réintroduction de cet incitant

⁶ Voir à ce sujet : Fondation IDEA (2022), Mission : construire plus. Etat : compliqué.

⁷ Voir à ce sujet : Gérard Yann (2022), Promotion immobilière : Le mirage du choc d'offre.

⁸ Selon le FMI, sur les près de 50 crises bancaires systémiques de ces dernières décennies, plus des deux tiers ont été précédées par un effondrement des prix immobiliers ; voir à ce sujet : Christopher Crowe, Giovanni Dell'Ariccia, Deniz Igan, Pau Rabanal (2011), How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences.

⁹ 297 ventes au troisième trimestre 2022 contre une moyenne de 600 par trimestres en 2021.

¹⁰ Noms usuels du keynésianisme qui a guidé l'orientation prospective de la politique budgétaire dans le contexte des crises sanitaire-économique et énergético-inflationniste.

¹¹ Voir à ce sujet : Fédération des artisans, Chambre des métiers (2022), 6 mesures pour mitiger la pénurie de logements et éviter une crise du secteur de la construction et Fondation IDEA (2022), Quelques réflexions sur le budget 2023 !

¹² Voir à ce sujet la loi du 30 juillet 2002 déterminant plusieurs mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation et la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

¹³ Voir à ce sujet : Règlement grand-ducal du 17 juin 1992 portant exécution de l'article 102, alinéa 8 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

fiscal (éventuellement couplé à une mesure de type quart-taux) pourrait utilement contribuer à la relance de l'investissement dans de nouveaux logements.

- **Baisse des droits d'enregistrement**

A 7%, les droits d'enregistrement dus suite à des mutations immobilières sont au Luxembourg particulièrement élevés en comparaison européenne. Il est par ailleurs notable que ce taux soit resté figé au Grand-Duché à 7% alors qu'il reculait de 4,4% à 2,8% en moyenne au sein de l'UE entre 2002 et 2021.

Par ailleurs, alors qu'au moment de son introduction le Bëllegen Akt valait quasi-abolition des droits d'enregistrement pour de nombreux acquéreurs, le pouvoir d'achat immobilier de ce crédit d'impôt sur les actes notariés se trouve, du fait de l'envolée des prix (+190% depuis 2002), fortement réduit.

Superficie moyenne d'un appartement dont le Bëllegen Akt (20.000 euros) suffit à couvrir la totalité des droits d'enregistrement (m²)



Source : Calculs IDEA

Une réduction des droits d'enregistrement sur les transactions immobilières - pouvant aller dans certains cas jusqu'à l'exonération - semble par conséquent un levier à actionner.

Le régime néerlandais qui exonère de droits d'enregistrement les jeunes ménages (jusqu'à 35 ans) à condition que le bien acheté ne dépasse pas un certain montant est à ce titre un modèle à considérer¹⁴. Alternativement, voire complémentaiement, la majoration de 2/10 mise en place par la loi du 13 mai 1964 ayant pour objet l'amélioration et l'harmonisation des régimes de pension contributifs pourrait être suspendue.

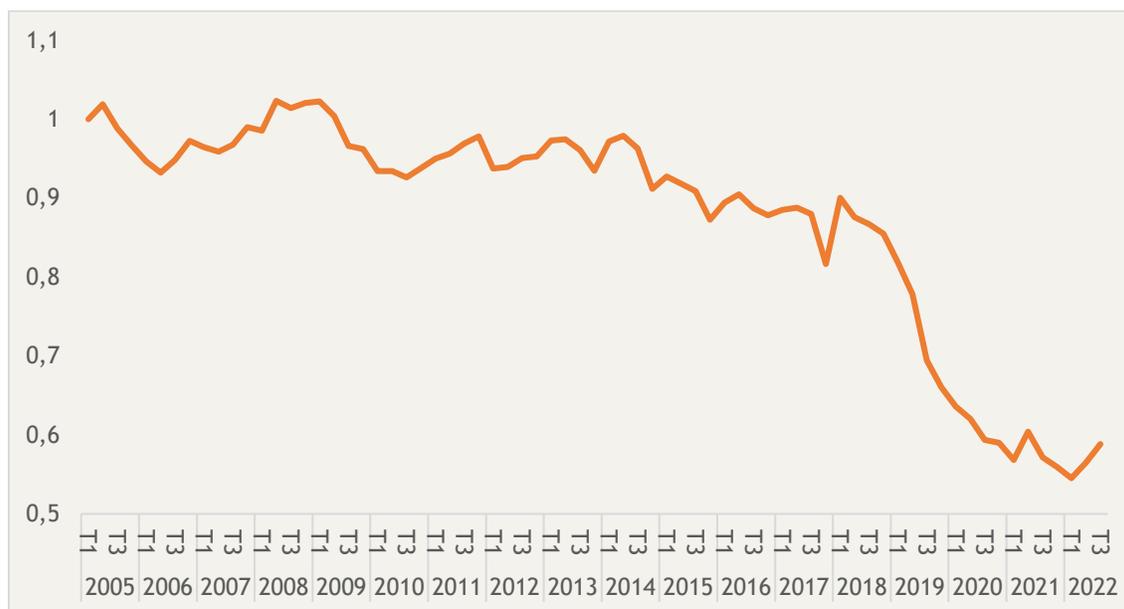
- **Abrogation du nouveau régime d'amortissement accéléré**

L'investissement locatif - qui a représenté certaines années près de 50% des ventes d'appartements en état futur d'achèvement - est un important moteur de l'activité de construction. Puisque la décélération de l'amortissement accéléré avait été présentée par

¹⁴ Cela devrait singulièrement concerner le neuf même si, au titre de l'égalité de traitement et de la neutralité fiscale, il peut être juridiquement contraignant de devoir généraliser une telle mesure à l'ensemble des transactions.

l'Observatoire de l'Habitat comme (en partie) responsable de la réduction de l'activité sur le marché du neuf en 2021¹⁵, les nouvelles limitations introduites par la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget pour l'exercice 2023 sont pour le moins anachroniques¹⁶, d'autant plus que la rentabilité apparente de l'investissement locatif (mesurée par le rapport entre les indicateurs de loyers et de prix de vente) s'inscrit en recul.

Rapport loyer/prix (T1 2005 = 1)



Source : Observatoire de l'habitat

Abroger le nouveau régime d'amortissement accéléré serait par conséquent un signal bienvenu de nature à rassurer (et encourager) les investisseurs locatifs. Aussi, l'abattement immobilier spécial pourrait de nouveau être accordé aux contribuables qui réalisent un bénéfice commercial, un bénéfice agricole et forestier ou un bénéfice provenant de l'exercice d'une profession libérale (comme avant la limitation décidée dans le cadre du budget 2023).

En plus de soutenir l'activité de construction, de telles décisions, de nature à alimenter l'offre locative, bénéficieraient *in fine* également aux ménages modestes qui, majoritairement, se trouvent dans l'incapacité d'acquérir leur résidence principale¹⁷ et risquent d'être pénalisés par une raréfaction de biens à louer pouvant causer des hausses significatives des loyers exigés.

- **Hausse de la « faveur fiscale » de TVA-logement**

L'application du taux super-réduit de la TVA à l'acquisition d'un logement affecté à des fins d'habitation principale a connu plusieurs réformes depuis 1991 (notamment la hausse de la faveur fiscale de 38.000 à 50.000 euros en 2002 et une distinction, à partir de 2015, suivant

¹⁵ Voir à ce sujet : <https://www.chd.lu/fr/node/400>

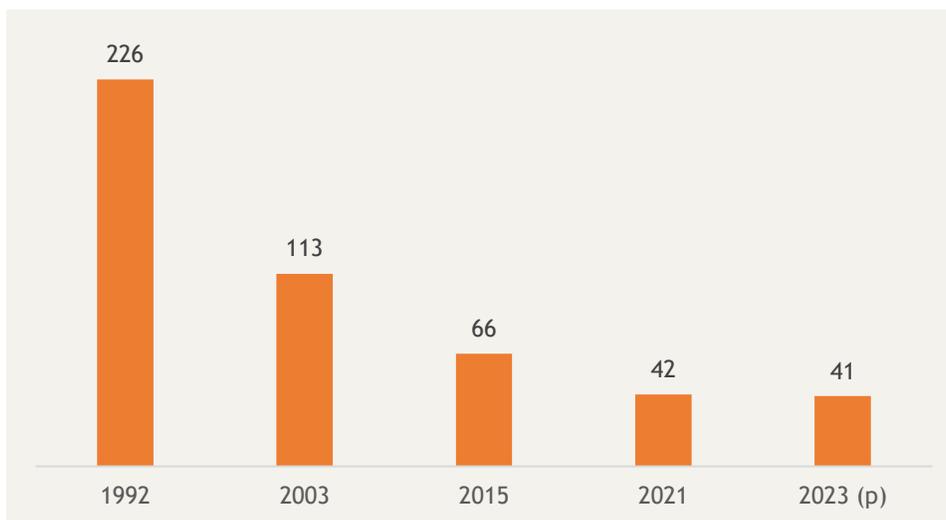
¹⁶ Voir à ce sujet : Fondation IDEA (2022), Paradoxe politique (budgétaire) du logement.

¹⁷ 55% des ménages en situation de risque de pauvreté sont locataires et selon la BCL seulement 18% des locataires auraient été en mesure de rembourser l'hypothèque nécessaire pour l'achat du bien qu'ils louaient en 2018 (depuis, les prix immobiliers et les taux d'intérêt ont fortement augmenté).

que l'acquisition émane de propriétaires-occupants (qui continuent à bénéficier du dispositif) ou d'investisseurs locatifs (qui en ont été exclus)).

Tout comme pour le Bëllegen-Akt, l'équivalent-achat de la TVA-logement se trouve fortement érodé par la forte progression des prix immobiliers et des coûts de la construction.

Estimation de la superficie maximale pouvant bénéficier de la TVA-logement (m²)



Source : Calculs IDEA

Une adaptation du montant maximal de la TVA-logement, figé à 50.000 euros depuis 2002 (après avoir été porté à 60.000 euros entre 2009 et 2012), serait dès lors cohérent avec la volonté de donner un nouveau souffle à l'activité de construction via un soutien du pouvoir d'achat immobilier ; en tenant compte de l'évolution de l'indice du coût de la construction depuis 2002 (+60%), la faveur fiscale pourrait être portée à 80.000 euros.

Aussi, en accord avec la dernière réforme européenne de la directive TVA, l'application (jusqu'à un certain seuil) du taux réduit (7%) sur les achats de logements neufs par les investisseurs bailleurs est une option à envisager.

- **Implication d'investisseurs providentiels**

Si le Fonds spécial de soutien au développement du logement (bras armé du Ministère du logement qui finance principalement des projets conventionnés et bénéficiant d'aides à la pierre) pourrait (voire compte) utilement augmenter son intervention sur le marché immobilier en faisant l'acquisition de logements privés, il ne semble pas disposer d'une envergure financière suffisante pour être l'investisseur en dernier ressort à même de combler - seul - un potentiel creux d'investissements résidentiels¹⁸.

Complémentairement, (il est souvent évoqué que) le Fonds de compensation (FDC) pourrait augmenter ses engagements dans le marché immobilier luxembourgeois¹⁹ ; une exposition

¹⁸ Selon le rapport annuel 2021 du Fonds spécial de soutien au développement du logement « 37 millions d'euros, soit 12% des participations, sont dédiés à l'acquisition d'immeubles clé en main ou en VEFA et 18 millions d'euros (6% des participations) à la rénovation d'immeubles existants avec création de nouveaux logements ».

¹⁹ L'immobilier (commercial et résidentiel) ne représente qu'une faible part (5%) du total des actifs investis (en direct et via des fonds immobiliers) par le FDC.

accrue du FDC au risque immobilier grand-ducal, potentiellement synonyme de moindre diversification à cause du biais domestique, n'est toutefois pas la panacée et pourrait avoir un impact négatif sur le taux de rendement de la réserve des pensions - notamment s'il était attendu que les logements acquis soient mis en location à des loyers abordables²⁰.

Aussi, puisque le besoin criant en biens neufs trouve ses racines dans l'attractivité économique du Luxembourg et pèse sur ses perspectives de croissance, les entreprises pourraient être incitées²¹ à renouer avec une politique active du logement et à (s')investir de façon plus significative dans le développement du parc immobilier²².

- **Introduction anticipative de certaines mesures prévues dans le projet de loi n°7938**

Sur le modèle de ce qui a été fait pour la subvention loyer dans la foulée de l'accord tripartite de mars 2022²³, il pourrait être décidé de précipiter l'adoption de certaines mesures de soutien au pouvoir d'achat immobilier (augmentation de 30% du montant maximum de la garantie de l'État, élargissement du cercle des bénéficiaires des aides à la propriété (prime d'accession à la propriété, subvention d'intérêt)) contenues dans le projet de loi (7938) relative aux aides individuelles au logement. Par ailleurs, la mise en place de la prime pour la création d'un logement intégré qui « ne peut être destiné qu'à la location et doit être subordonné en surface au logement principal » prévue dans le projet de loi serait (triple²⁴) bienvenue.

IV. Conclusion : L'épineuse question des contreparties sociales (et notes pour plus tard)

Même dans une version minimaliste et limitée dans le temps, les - indispensables quoique s'apparentant à de vieilles recettes - mesures précitées auraient pour la plupart un impact fiscal significatif. Certes, ces coûts budgétaires, qui seront d'autant plus importants que les mesures décidées parviendront à relancer les transactions/activités dans le segment des VEFA, peuvent être relativisés à l'aune de l'alternative que constituent le sous-investissement en logements et la baisse du taux d'utilisation des capacités de production des entreprises du secteur de la construction ; il serait néanmoins pertinent qu'ils soient concédés en échange de contreparties afin de limiter leur portée inflationniste, de garantir leur valeur ajoutée sociale, de minimiser leurs effets distributifs et de préserver les intérêts du fisc.

Mais parce que les défis que connaît le Luxembourg en matière de logements sont en réalité plus aigus que le trou d'activités qui semble poindre, tout « socialisme immobilier de circonstance » devrait être construit comme n'étant que la première pierre avant une **refondation de la politique du logement** qui, optimalement, devrait avoir au centre de sa fonction objectif **une alliance (entre partenaires publics et privés) pour - à moyen terme -**

²⁰ Voir à ce sujet : <https://www.reporter.lu/luxemburg-immobilienmarkt-die-preise-und-der-zinsschock/>

²¹ Voir à ce sujet : Michel Wurth (2022), Créer un deuxième marché immobilier.

²² Voir à ce sujet : <https://fedil-echo.lu/carteblanche/quelques-reflexions-a-propos-de-la-question-immobiliere/>

²³ Voir à ce sujet la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer.

²⁴ Sous l'hypothèse que la mise en place de cette prime incite à la création de logements intégrés effectivement donnés en location, cela bénéficierait à la fois au secteur de la construction (en termes d'activités), aux propriétaires vivant dans des logements sous-occupés (en termes de revenus) et aux locataires (du fait de l'augmentation de l'offre locative).

construire jusqu'à 7.000 logements par an (voire davantage), afin d'accompagner convenablement le développement démographique projeté (et à certains égards souhaitable).

Annexe 1 : Evolution de l'accessibilité à la propriété pour un individu disposant du revenu moyen

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022e
Revenu (€)	3.137	3.424	3.340	3.568	3.641	4.018	4.272
Taux hypothécaire (fin d'année)	1,72%	1,90%	2%	1,36%	1,26%	1,44%	3,31%
Prix d'un logement de 60 m ² (€)	315.728	331.301	349.741	389.866	444.927	499.608	532.800
Apport (10%)	31573	33130	34974	38987	44493	49961	53280
Emprunt (€)	284.155	298.171	314.767	350.880	400.434	449.647	479.520
Mensualité (25 ans, €)	1.166	1.249	1.323	1.380	1.557	1.786	2.352
Taux d'effort (Mensualité/revenu)	37%	36%	40%	39%	43%	44%	55%

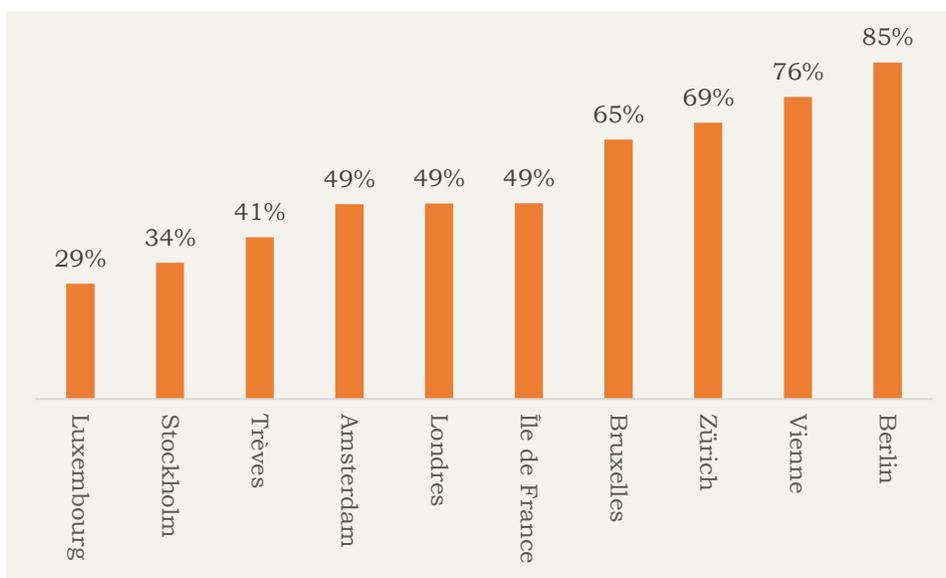
Source : Eurostat

Annexe 2 : Besoin en logements

Scénario	2018-2019	2020-2024	2025-2029	2030	Total
Scénario "PIB 3% - 33% frontaliers"					
Accroissement des ménages	12 748	35 605	38 101	7 755	94 209
Renouvellement du parc existant	526	1 447	1 649	355	3 978
Réserve de mobilité	765	2 136	2 286	465	5 653
Total	14 040	39 188	42 037	8 576	103 840
Par an	7 020	7 838	8 407	8 576	7 988
Scénario "PIB 3% - 50% frontaliers"					
Accroissement des ménages	12 748	33 118	31 257	6 285	83 408
Renouvellement du parc existant	526	1 445	1 622	345	3 939
Réserve de mobilité	765	1 987	1 875	377	5 004
Total	14 040	36 550	34 755	7 007	92 351
Par an	7 020	7 310	6 951	7 007	7 104
Scénario "PIB 3% - 66% frontaliers"					
Accroissement des ménages	12 748	30 777	24 820	4 903	73 247
Renouvellement du parc existant	526	1 444	1 596	336	3 903
Réserve de mobilité	765	1 847	1 489	294	4 395
Total	14 040	34 067	27 906	5 533	81 545
Par an	7 020	6 813	5 581	5 533	6 273

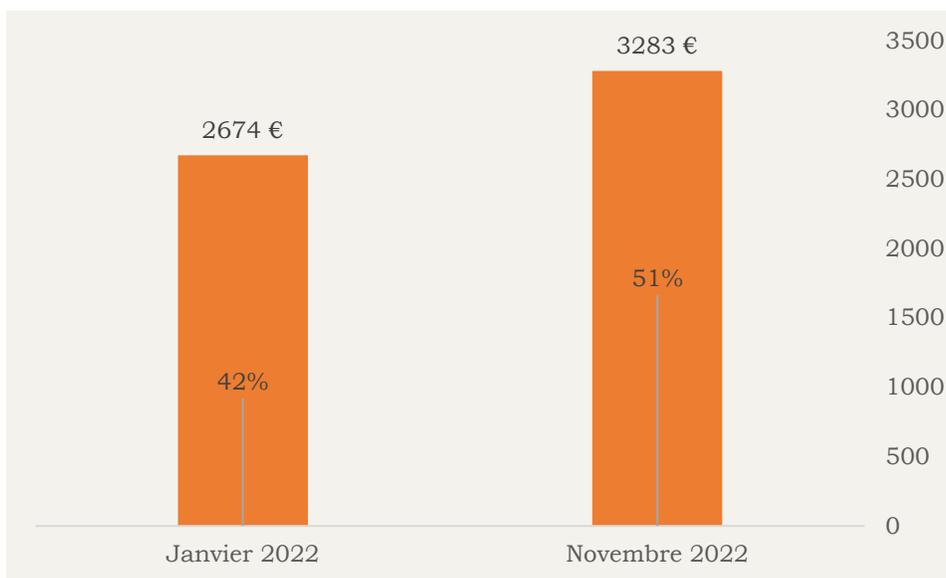
Source : STATEC

Annexe 3 : Part des ménages locataires dans plusieurs métropoles et à Luxembourg (en 2011)



Source : Eurostat

Annexe 4 : Evolution de l'accessibilité à la propriété sociale (mesurée par les mensualités et les taux d'effort) pour un ménage avec 3 enfants à la limite de l'éligibilité à la prime d'acquisition²⁵



Sources : Calcul IDEA - VDL

²⁵ Pour les besoins du calcul les hypothèses suivantes sont retenues : Un ménage (avec 3 enfants) disposant d'un revenu net de 6.380 euros par mois, un crédit sur 25 ans couvrant 90% du prix du logement, les taux d'intérêt de janvier (1,49%) et novembre (3,31%) 2022, la moins chère (743.841 euros) parmi 17 maisons avec droit d'emphytéose sur terrain mises en vente par la Ville de Luxembourg (<https://www.vdl.lu/fr/vivre/logement/trouver-un-logement/acheter-un-bien-de-la-ville/a-vendre-maisons-avec-droit-demphyteose-sur-terrain-a-hamm>).

