

DECRYPTAGE N°54

La perma-crise du logement
ou l'inacceptable comme
norme !

Michel - Edouard
Ruben

Mars 2026

idea

La perma-crise¹ du logement ou l'inacceptable comme norme !

Il existe des crises que l'action publique finit par circonscrire. Et puis il y a celles qui, à force d'être administrées sans être résolues, se transforment en cadre permanent. De toute évidence, la perma-crise du logement que connaît le Luxembourg appartient à la seconde catégorie.

Anatomie d'une lutte

Depuis des décennies, voire depuis toujours, la fraction de son revenu que le ménage moyen doit consacrer à se loger préoccupe les autorités luxembourgeoises qui s'évertuent à mener une politique active du logement.

La loi sur les habitations à bon marché date de 1906, les loyers sont légalement plafonnés à 5% du capital investi depuis 1955, un Fonds du logement social (devenu Fonds du Logement en 1979) a été institué en 1972, une grande loi destinée à promouvoir l'accès à la propriété immobilière des personnes à revenu modeste, la viabilisation régulière de terrains à bâtir, la construction d'ensembles de logements à coût modéré et la création de logements locatifs publics est entrée en vigueur en 1979, un ministère du Logement a été créé en 1989, la réforme fiscale de 1990 a introduit de coûteuses mesures budgétaires destinées à inciter bailleurs privés et propriétaires-occupants à investir dans l'immobilier, le Premier ministre Jean-Claude Juncker a fustigé les « prix (immobiliers) fous pour des gens normaux » en 2002 et déposé (en tant que ministre des Finances) trois projets de loi - destinés à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, à aider les particuliers à la recherche d'un logement personnel et à inciter aux travaux de création et de rénovation dans l'intérêt d'un logement

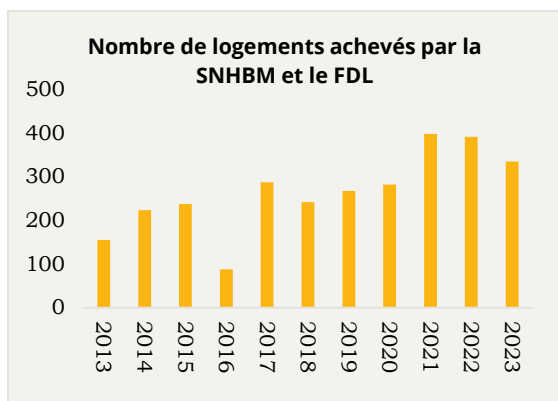
personnel - dans la foulée ; une loi (pacte logement) destinée à « baisser, voire stabiliser de manière durable, les prix du foncier et de l'habitat » a été adoptée en 2008, le Premier ministre a dénoncé la gourmandise de certains propriétaires fonciers dans son exposé sur l'état de la nation de 2012 (« Est-ce vraiment nécessaire que ceux qui possèdent des terrains exploitent jusqu'à la dernière goutte de sang ceux qui en ont besoin ? Est-ce vraiment nécessaire ? (...) Nous nous détruisons nous-mêmes »), puis son gouvernement a déposé (en décembre 2012) un projet de loi portant création de la Société nationale de développement urbain ayant pour vocation de conférer à l'État « un important outil technique, administratif, financier et commercial pour dynamiser l'offre de logements »².

Après l'ère Juncker (Boden-Schank), la « coalition Gambie » (2013 – 2023) a repris le flambeau et poursuivi le volontarisme en matière de logement (subvention de loyer, pacte logement 2.0 (art. 29 bis), nouvelles lois sur le logement abordable et sur les aides au logement, stratégie nationale de logements abordables, etc.) jusqu'à verser dans le « socialisme immobilier » (création d'un Fonds spécial pour le logement abordable, programme d'achats de VEFA, élargissement du cercle des ménages éligibles à la vente de logements abordables et à coût modéré, montée en puissance des promoteurs publics, etc.).

¹ N.B. Par « perma-crise du logement », il faut entendre un état durable dans lequel le volume de logements achevés est jugé insuffisant au regard des besoins, et/ou

dans lequel les coûts d'accès au logement (loyers, prix) sont considérés comme trop élevés.

² Ce projet sera retiré du rôle des affaires de la Chambre des députés en 2014.



Sources : SNHBM, FDL

S'agissant du nouveau gouvernement issu des élections de 2023, il en est déjà à plusieurs « paquets-logement » destinés à relancer le marché du logement et a (r)ouvert le chantier de la simplification du droit de l'urbanisme et du logement³.

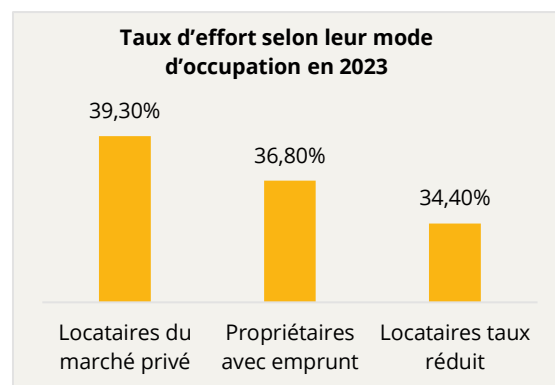
Perma-crise ou (dés)ordre établi

En dépit d'un interventionnisme de tout instant, les sujets de « mécontentement immobilier » (déficit de construction, niveau élevé des prix, thésaurisation des terrains par les propriétaires fonciers, lenteur des procédures d'urbanisme, capture des autorités communales par les citoyens attachés au BANANA⁴, etc.) demeurent nombreux.

C'est qu'à force de projets de réformes qui avancent au rythme de la procession d'Echternach (e.g. impôt à la mobilisation de terrains, impôt sur la non-occupation de logements, créneau temporaire de viabilisation/créneau temporaire de construction de logements, remembrement ministériel, etc.), de fausses bonnes idées⁵ et de règles bien écrites (e.g. obligation de construire, taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation, plafonnement des loyers, etc.) mais mal, voire pas, appliquées, la

politique du logement ne parvient pas à « régler » les problèmes et ne fait qu'accompagner les nombreux déséquilibres en présence.

La crise du logement s'est ainsi progressivement transformée en un (dés)ordre établi : habiter au Luxembourg est une compétition dans laquelle certains ménages laissent une fraction substantielle de leur revenu à cause de prix/loyers élevés et d'une offre de logements insuffisante !



Source : Observatoire de l'habitat

Mais « démocratie de propriétaires » oblige⁶, il n'est pas nécessairement souhaité, ni forcément économiquement souhaitable, que la bulle robuste, notamment du segment des VEFA, se dégonfle.

Pour preuve :

- La SNHBM s'est résolue à faire de la publicité sur les ondes belges⁷ pour son projet Elmen plutôt que de (pouvoir) réviser à la baisse ses prix de vente ;
- Le Fonds Kirchberg a dû se résoudre à racheter⁸ 124 des 135 appartements du projet Kiem 2050 faute de demande suffisante aux prix demandés ;

³ Voir à ce sujet :

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2025/01-janvier/10-meiseier-bauen.html

⁴ Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything.

⁵ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2024), Du recours à l'emphytéose pour l'accession à la propriété sociale.

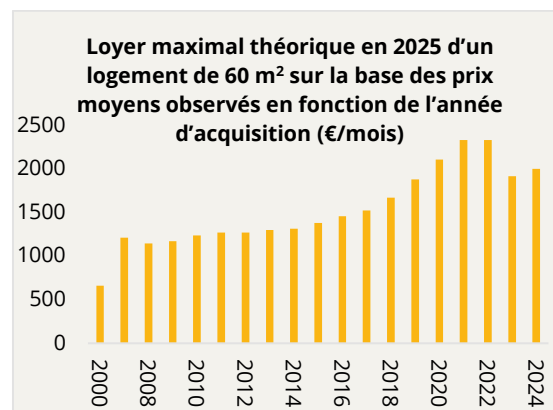
⁶ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2023), La démocratie de propriétaires est en grand danger.

⁷ Voir à ce sujet : <https://www.luxtimes.lu/luxembourg/luxembourg-social-housing-sought-buyers-in-belgium-minister-confirms/73054215.html>

⁸ Voir à ce sujet : <https://www.kiem2050.lu/fr/actualites/le-fonds-kirchberg-acquierte-124-appartements-dans-le-developpement-kiem-2050-dimmobel>.

- Le cahier des charges du ministère du Logement retient comme montants maximaux éligibles pour l'acquisition de logements en VEFA des coûts de construction (hors part foncier) de l'ordre de 7.000 euros/m² ;
- L'article 1601-9 du Code civil « dans le cas de vente en l'état futur d'achèvement (...) La part du terrain dans le prix total ne peut dépasser 10%, sauf si le vendeur justifie d'un prix de revient ou d'une valeur de réalisation supérieurs » qui encadre - *de jure* - l'incidence foncière est totalement absent des débats ;
- Il n'existe aucun niveau de prix/m² à partir desquels le bénéfice des dépenses fiscales immobilières (amortissement accéléré, abattement immobilier spécial, Bëllegen akt) est refusé.

Aussi, alors que le marché locatif est tendu et que sont proposés à la location des *coliving* que même des HENRY (*High Earners, Not Rich Yet*) risquent de trouver hors de prix⁹, le respect du cadre fixé par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation - qui permet que certains logements qui valent cher puissent néanmoins être loués à des loyers relativement abordables¹⁰ - ne semble pas être une priorité¹¹.



Sources : Observatoire de l'Habitat, calculs de l'auteur

Par ailleurs, ce n'est guère audacieux que de « miser » que le choc d'offre jusqu'à 6.000 logements/an¹² régulièrement évoqué n'aura pas lieu dans un horizon prévisible :

- Les promoteurs privés, qui sont en droit de tirer des bénéfices des risques qu'ils ont pris¹³, n'ont pas - nécessairement - intérêt à précipiter un tel choc qui pourrait les mettre en difficulté¹⁴ ;
- Les propriétaires-occupants (tout comme les défenseurs de l'environnement¹⁵) ont un goût prononcé pour les oppositions et les recours contre les projets immobiliers ;
- Les capacités actuelles de production de logements¹⁶ sont probablement inférieures à celles du passé compte tenu du recul de l'évolution de l'emploi dans le secteur de la construction et de la faillite de plusieurs entreprises de la chaîne du logement ;

⁹ Voir à ce sujet : Constance Uyttebrouck, Karolina Zięba-Kulawik, Antoine Paccoud (2024), Typologie de logements locatifs partagés, de courte durée et digitalisés.

¹⁰ Voir à ce sujet : Ministère du Logement (2021), Le plafond légal du loyer - Comment déterminer le capital investi dans un logement mis en location ?

¹¹ Voir à ce sujet : <https://www.reporter.lu/luxemburg-politik-interview-claude-meisch-nicht-erwarten-dass-haeuser-vom-himmel-fallen/>.

¹² Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2024), Objectif 6.000.

¹³ Voir à ce sujet : Mădălina Mezaș, Antoine Paccoud, Loretta Lees (2025), A « gentrification regime » change : The fiscal roots of buy-to-let gentrification in Dudelange, Luxembourg.

¹⁴ D'après des calculs du FMI, si entre 2012 et 2016 il avait été construit 10% de logements de plus que ce qui a été effectivement construit au Luxembourg, l'évolution des prix immobiliers y aurait été, toutes autres choses égales par ailleurs, de 3,5% au lieu de 5% (soit un ralentissement de 30%) ; l'impact sur la dynamique des prix d'un volume de construction supérieur de 50% par an pourrait donc, sur la foi de cette étude, être « monumental » et représenter un manque à gagner important pour les promoteurs.

¹⁵ Voir à ce sujet : <https://www.meco.lu/wp-content/uploads/2022/02/Einspruch-Villeroy-Boch.pdf>.

¹⁶ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2023), Construction de logements, éclairer une contradiction fondamentale.

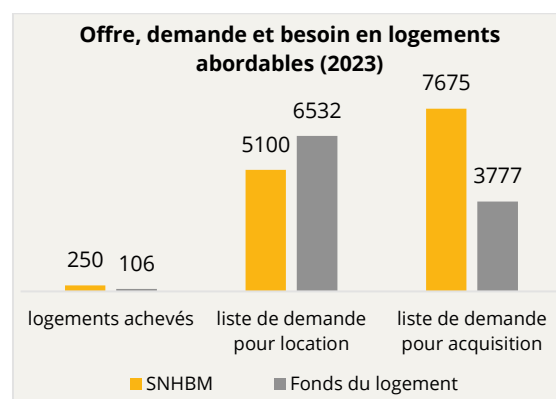
- L'absence, durant des décennies, de stratégie foncière de la part des autorités publiques, comme en témoigne la forte dépendance des grands projets de logements subventionnés aux anciennes friches industrielles (Wiltz, Dudelange, Belval, Schifflange), ne permet pas aux promoteurs publics de jouer un rôle de « bâtisseur » pivot ;
- Les autorisations de bâtir délivrées entre 2023 et 2025, qui constituent un indicateur avancé de construction de logements pour les trois à cinq prochaines années, sont incompatibles avec l'objectif d'achever 6.000 logements/an ;
- Le modèle historique (VEFA) de financement de la construction de logements au Luxembourg traverse une grave crise de confiance.

Un problème ... sans solution

Dès lors, entre avancées louables mais insuffisantes, innovations relativement superficielles, instruments de régulation qui n'existent qu'en théorie et charmes du malthusianisme foncier, la crise du logement devrait poursuivre sa trajectoire bien huilée : des cycles d'investissement (i.e. volume de construction) qui ne correspondent pas aux besoins projetés, des difficultés croissantes pour les primo-accédants, des loyers toujours plus dynamiques et des tensions - économiques, démographiques, sociales - exacerbées par les difficultés d'accès au logement !

Trop risquées politiquement (e.g. obligation de construire, obligation de production de logements abordables par les différents partenaires sociaux, impôts fonciers), trop coûteuses pour les finances publiques (e.g.

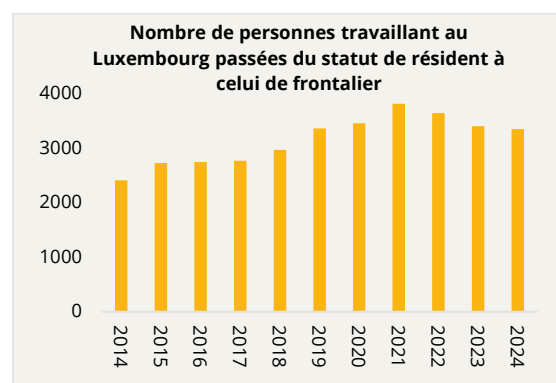
expropriation, préemption), trop menaçantes pour l'accumulation patrimoniale (e.g. application du plafonnement des loyers), trop dérangeantes pour les défenseurs zélés de certains cadres de vie (e.g. augmentation de la densité résidentielle), les solutions à la crise du logement, si jamais elles existent, ne verront probablement pas le jour. Ainsi, dans dix ans se tiendront assurément les mêmes discussions sur comment sortir de la crise du logement¹⁷ !



Sources : SNHBM, FDL

Conclusion :

-Wunnrecht? Jo kloer ! Mä dat heescht net onbedéngt, datt's de zu Lëtzebuerg wunne muss¹⁸.



Source: IGSS

¹⁷ Voir à ce sujet : CES (1971), Les problèmes relatifs à la construction de logements au Grand-Duché, CES (1999), Les problèmes liés au logement, CES (2013), l'accès à un logement abordable.

¹⁸ Traduction « Droit au logement ? Oui bien sûr ! Mais cela ne veut pas forcément dire que tu dois habiter au Luxembourg. »



Michel - Edouard Ruben
Economiste senior IDEA

MICHEL-EDOUARD.RUBEN@IDEA.LU

A PROPOS D'IDEA

IDEA est un laboratoire d'idées autonome, pluridisciplinaire et ouvert.
Créée à l'initiative de la Chambre de Commerce en 2014,
notre think tank a pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg.

IDEA s'est donné pour mission de susciter et d'alimenter un débat public
de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques
d'envergure dans le cadre d'une démarche globale s'appuyant sur les trois piliers de son action :

Identifier les grands défis ;

Produire des connaissances et des idées nouvelles ;

Alimenter et participer au débat public.



Scannez ou cliquez pour rester connectés :



**Je me
connecte**

Les idées de la semaine directement dans votre boîte mail ? **Je m'abonne à la newsletter.**