

Pour (r)ouvrir le débat : Quelques observations à propos du volet « logement » de l'accord de coalition



Les difficultés d'accès au logement - considérées comme la clef de nombreuses questions sociales - et la sous-activité dans le secteur de la construction - qui constitue une menace pour l'attractivité et la poursuite du développement du Grand-Duché - tiennent une place à part dans l'accord de coalition. Si le « paquet logement » qui y est exposé ne constitue, à ce stade, qu'un ensemble de principes qu'il conviendra, décisions législatives et réglementaires faisant, de transformer en règles, il laisse entrevoir (a priori) un renouveau, fait de continuités, dans l'orientation prospective de la politique luxembourgeoise du logement.

(Poursuite de la) Politique de solvabilisation des acquéreurs ... dans le but de dynamiser le marché de la construction

S'il a été un temps courant de voir au Luxembourg opposer aides (budgétaires et fiscales) au pouvoir d'achat immobilier et nécessité d'augmenter la production de logements, le recul instantané des prix immobiliers qui serait compatible avec la hausse des taux d'intérêt¹, l'arrêt quasi-complet du segment des ventes en état futur d'achèvement (-69% en g.a. au premier semestre 2023) et la prise de conscience que le besoin en logements (e.g. perspective de croissance démographique) ne suffit pas à générer une offre supplémentaire s'il ne coïncide pas avec une demande immobilière solvable ont contribué, peu à peu, à changer la donne.

C'est ainsi qu'après avoir annoncé vouloir « atténuer la demande sur le marché immobilier »², l'ancien Gouvernement avait, dans l'espoir de soutenir à la fois les acquéreurs (la demande) et l'activité (l'offre), décidé d'augmenter significativement les aides individuelles au logement³, de rehausser (+50%) le plafond de la déduction des intérêts débiteurs sur les prêts immobiliers et de réduire le montant des droits d'enregistrement à acquitter lors d'une acquisition immobilière (Solidaritätspak 3.0).

Le nouveau Gouvernement entend poursuivre dans cette voie de « solvabilisation de la demande afin de soutenir l'offre » en renforçant, potentiellement à durée

déterminée dans certains cas, les aides aux investisseurs immobiliers, qu'ils soient propriétaires occupants ou investisseurs locatifs qui - traditionnellement - tiennent un rôle central (40% des transactions) sur le marché des appartements en construction.

Observations :

- Parce que le marché immobilier luxembourgeois a eu tendance à s'ajuster davantage par les volumes que par les prix, la volonté de relancer l'activité (transactions et construction) en tentant de réduire les coûts d'acquisition et d'augmenter le pouvoir d'achat des acquéreurs - qui bénéficieront par ailleurs de l'adaptation du barème d'imposition - fait sens⁴. Elle n'épuise néanmoins pas la question de savoir si l'espérance de plus-value immobilière - relativement réduite compte tenu des prix affichés notamment pour les logements neufs - couplée à des taux de rendement locatif - avant mesures fiscales - relativement faibles au Grand-Duché ne sont pas des freins à une reprise de l'activité tellement puissants qu'ils tendent à rendre nécessaire, à moins d'une baisse marquée des taux d'intérêt, un recul encore plus prononcé des prix immobiliers que celui observé à la fin du premier semestre 2023⁵;
- Il serait pertinent, sur le modèle de la prime compensatoire conjoncturelle de 20.000 euros, de circonscrire le nouveau Bëllegen Akt pour les investisseurs locatifs aux seuls

¹ Voir à ce sujet : Pierre Ahlborn (2022), Le taux d'intérêt est le prix le plus important qui soit.

² Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2022), Paradoxe politique (budgétaire) du logement.

³ Voir à ce sujet la loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement.

⁴ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2023), Contribution aux Assises - anticipées - du Logement.

⁵ Voir à ce sujet : STATEC, LISER (2023), Le logement en chiffres #14.

investissements dans des logements à construire/en construction ou dans des logements du stock immobilier existant qui n'ont jamais été habités ;

- La règle anti-abus (plafonnement) de l'amortissement accéléré qui sera retenue devra(it) veiller à ne pas créer une situation d'iniquité fiscale entre les investisseurs comme cela est actuellement le cas avec la règle de limitation de l'avantage à deux immeubles qui discrimine au bénéfice des investisseurs locatifs dans des « gros et coûteux » logements ;
- Tout en évitant l'écueil de Goodhart⁶, viser un objectif annuel de construction de logements à moyen terme servirait utilement à préciser la dynamisation attendue du marché de la construction et aurait permis d'objectiver les débats sur le potentiel de construction résidentielle dans le pays, les besoins (en main-d'œuvre, en décharges pour déchets inertes, etc.) qui en découlent et la pertinence, à cette aune, des perspectives de croissance démographique.

Socialisme Immobilier 2.0 +

Avec la volonté de combler le significatif retard luxembourgeois en matière de logements en mains publiques et de porter à moyen terme jusqu'à 20% le stock de logements durablement abordables, le précédent Gouvernement s'était doté d'une stratégie nationale du logement abordable ayant comme bras armés le Fonds spécial pour le logement abordable (financier, entre autres, de projets d'envergure), le pacte logement 2.0 (qui contraint les promoteurs privés à céder, au prix de réalisation, des logements aux communes ou à l'État) et la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable (destinée à promouvoir l'accès au logement prioritairement pour les personnes à revenu modeste).

Cet interventionnisme public sur le marché immobilier (qui dans le contexte de la crise de

construction avait été augmenté d'un volet acquisition de logements en VEFA⁷) sera poursuivi (« le Gouvernement investira à grande échelle dans la construction de logements abordables publics »), renforcé (« la possibilité d'élargir l'application de l'article 29bis à un plan d'aménagement particulier « quartier existant » pour créer des logements abordables lors d'une densification ultérieure sera analysée », « l'État recourra davantage aux offres d'immeubles complets mis en vente », « le régime de l'exemption d'impôt sur le revenu des plus-values et des bénéfices de cession, institué à l'article 29 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat, sera étendu au Fonds du logement ») et modernisé (« le Gouvernement analysera la possibilité d'élargir le système d'aides pour la création de logements abordables aux acteurs privés, dans des conditions précises », « chaque élargissement de périmètre sera conditionné à ce que au moins 30% de la surface construite brute soient dédiés aux logements abordables », « le Gouvernement créera un cadre légal pour la location-vente des logements locatifs construits par les communes ou les promoteurs publics »).

Observations :

- En complément de l'impérieuse nécessité de « renforcer le stock de logements abordables », il serait bienvenu d'évaluer en profondeur le modèle luxembourgeois de logements sociaux (location abordable par des promoteurs sociaux, ventes abordable et à coût modéré par des promoteurs publics) afin, notamment, de pouvoir apprécier le degré de mixité⁸ et le parcours résidentiel au sein du parc abordable existant et de connaître le niveau de dépendance aux aides publiques des promoteurs sans but de lucre⁹. Aussi, tout comme il est prévu

⁶ En vertu de la loi de Goodhart « lorsqu'une mesure devient un objectif, elle cesse d'être une bonne mesure ».

⁷ Voir à ce sujet :

<https://logement.public.lu/fr/professionnels/acquisition/delogementsenvefaparletat.html>

⁸ La question de la mixité au sein du parc de logements abordables, évoquée dans le programme de coalition (« il sera veillé à ce que la mixité sociale soit assurée dans les projets de construction des promoteurs publics »), est

potentiellement une question d'importance sociale épineuse ; la tentative de faire figurer dans le registre national des logements abordables la nationalité des candidats-locataires qui a été avortée suite aux critiques du Conseil d'État est exemplaire des difficultés à conduire une politique multidimensionnelle de mixité sociale dans les logements du parc locatif abordable.

⁹ L'appréciation de la capacité d'autofinancement des promoteurs sans but de lucre pourrait notamment justifier

dans l'accord de coalition d'« évaluer et d'adapter au besoin la loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement», la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable devrait faire l'objet d'une évaluation avec la visée de simplifier, voire de clarifier, certaines démarches administratives qu'elle impose ;

- L'analyse de la possibilité d'élargir le système d'aides pour la création de logements abordables aux acteurs privés prévue dans l'accord de coalition pourrait être l'occasion de considérer l'opportunité d'intégrer les investisseurs locatifs, puisqu'ils bénéficient de conséquentes aides fiscales¹⁰ (amortissement accéléré, (futur) Bëllegen Akt à des fins d'investissement dans le logement locatif, déductibilité non plafonnée des intérêts d'emprunt, etc.), à la stratégie nationale du logement abordable et de troquer la politique du logement social pour une politique sociale du logement ; aussi, la possibilité d'appliquer le taux de TVA intermédiaire à la construction de logements destinés à servir la politique sociale du logement pourrait, au même titre que la modernisation des règles d'aides d'État concernant les services d'intérêt économique général en lien avec le manque de logements abordables, l'augmentation du montant de la faveur fiscale en matière de la TVA logement 3% et l'introduction des transferts des plus-values immobilières à l'intérieur du pays, figurer à l'agenda des discussions envisagées sur le thème de la fiscalité du logement entre le Luxembourg et la Commission européenne ;
- Certains éléments de prix contenus dans le cahier des charges du Ministère

du logement¹¹ qui sert de baromètre à la politique d'acquisition de VEFA par l'État semblent être dépassés à l'aune du relatif¹² succès de l'offre d'achat de logements qui a été menée par la Ville de Luxembourg ; dès lors, une adaptation du cahier des charges, cohérente avec l'évaluation de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable susmentionnée, est à envisager et une « régionalisation » transparente des niveaux d'incidence foncière au titre des montants éligibles semble une alternative à considérer.

La complexe question de l'objectif de la politique du logement

« L'objectif primaire du Gouvernement sera d'assurer un logement décent à un prix abordable au plus grand nombre de personnes, que ce soit en matière de logements abordables, de logements locatifs ou en matière d'accès à la propriété » ; « le Gouvernement facilitera l'accès à la propriété de leur logement pour toutes les personnes exprimant un tel souhait ».

Observations

- A côté de la dynamisation à court terme de l'activité de construction que commandent les cycles du marché immobilier et des besoins en logements, le nouveau Gouvernement semble vouloir à moyen terme à la fois inscrire la politique du logement dans la continuité de tous les Gouvernements luxembourgeois depuis plus de 60 ans¹³ qui ont tenu à encourager l'accès à la propriété des habitations personnelles¹⁴ et conscientiser sur le fait que la « démocratie de propriétaires » a

de relâcher quelque peu la durée (40 ans) relativement longue des conventions qui les lient au Ministère du logement.

¹⁰ Voir à ce sujet : Observatoire de l'Habitat (2022), L'impact des politiques sociales et fiscales en matière de logement sur la situation de revenu des locataires et propriétaires et Fondation IDEA (2022), La politique du logement : Entre bons motifs et gros montants !

¹¹ Voir à ce sujet le Règlement ministériel du 18 octobre 2023 instituant un cahier des charges pour le développement de logements abordables.

¹² La Ville de Luxembourg serait parvenue en l'espace d'un mois et demi à acquérir sur le seul territoire de la Ville de Luxembourg davantage de logements en construction que la Commission d'acquisition logements abordables du

Ministère du logement en près d'un an sur l'ensemble du territoire.

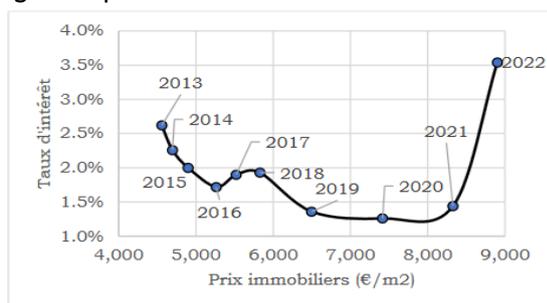
¹³ Le motif d'accession à la propriété est apparu comme fondement de la politique du logement au Luxembourg en 1956.

¹⁴ Il est toutefois notable que le précédent Ministre du logement (Henri Kox) avait semblé regretter la politique axée sur le « propriétaire » ; ainsi avait-il écrit dans sa préface au rapport d'activités 2022 du Ministère du logement qu'« à cause d'une politique erronée, axée pendant des décennies sur la demande et soutenant prioritairement l'accès à la propriété alimentant une hausse des prix des logements, le Luxembourg est aujourd'hui en grand manque de logements publics locatifs abordables ».

vécu¹⁵. La réforme projetée du bail à loyer qui serait articulée autour de la volonté « de garantir une grande protection aux bailleurs et d'inciter les investisseurs privés à investir dans la création de logements supplémentaires » et le constat que « la pénurie de logements abordables et locatifs représente un des principaux défis auxquels le Luxembourg est confronté » sont ainsi cohérents avec l'hypothèse que le Grand-Duché serait appelé à devenir un territoire plus locatif que par le passé et en ligne avec l'idée que la demande locative serait amenée à être de plus en plus soutenue compte tenu de la crise d'accès à la propriété causée par l'évolution du couple prix immobilier/taux d'intérêt et de l'évolution socio-démographique projetée au Luxembourg (de plus en plus de ménages unipersonnels, de plus en plus de familles monoparentales, de plus en plus de ménages en provenance de pays tiers, etc.).

Notes pour plus tard : La régionalisation de la crise d'accessibilité à la propriété

Après une décennie (2013 - 2022) durant laquelle le prix du m² est passé au Luxembourg de 4.500 euros à 8.900, que, dans le sillage de la forte remontée des taux d'intérêt, les prix immobiliers reculent (ce qui est le cas depuis le quatrième trimestre 2022) était - à bien des égards - prévisible.

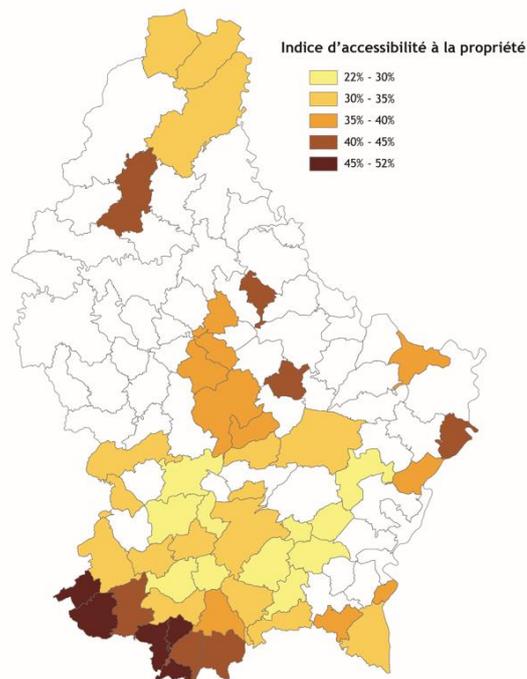


Sources : BCL, Observatoire de l'habitat

¹⁵ Voir à ce sujet : Michel-Eduard Ruben (2023), La démocratie de propriétaires est en grand danger.

¹⁶ L'indice d'accessibilité à la propriété correspond au taux d'effort et mesure la part du salaire brut que le résident moyen de chaque commune devrait consacrer aux versements hypothécaires pour rembourser l'achat d'un appartement de 60 m² situé dans sa commune de résidence en 2022 ; les hypothèses retenues pour calcul du taux

Mais si - en théorie - une baisse des prix immobiliers est de nature à réduire les inégalités patrimoniales et à bénéficier aux primo-acquéreurs, elle constitue - en pratique - un potentiel défi social de taille pour le Grand-Duché dans la mesure où les logements dont les prix ressortent comme étant surévalués (à l'aune de l'indice d'accessibilité à la propriété¹⁶) seraient en priorité localisés dans les communes (où habitent les propriétaires) les plus modestes.



Sources : BCL, Observatoire de l'habitat, calculs de l'auteur

Une reprise des transactions à des niveaux de prix sensiblement en retrait (et davantage alignés avec les niveaux de salaires des habitants des différentes communes) pourrait donc, entre autres, ne pas être dénuée de conséquences sur la répartition des richesses dans le pays.

Michel-edouard.ruben@fondation-idea.lu

d'effort sont les suivantes : apport de 10%, durée du crédit de 25 ans, taux d'emprunt de 3.5%, prix enregistrés et salaires bruts de 2022. N.B. Les 49 communes pour lesquelles les données nécessaires au calcul du taux d'effort sont disponibles abritent 80% de la population du Grand-Duché.