Stratégie en matière de logement

Propositions de la Chambre des Métiers

CHAMBRE
DES MÉTIERS
LUXEMBOURG

Février 2023

1. Mesures d'urgence temporaires destinées à éviter une crise du secteur de la construction

La hausse des taux d'intérêts et un climat d'incertitude généralisé impactent négativement l'activité du secteur de la construction. En guise d'exemple, le nombre de logements autorisé lors des 3 premiers trimestres 2022 a chuté de 28% par rapport à la même période en 2021 ! Il faut noter que cette baisse de la demande, couplée à une hausse des coûts, risque de mettre en péril un certain nombre d'acteurs de la construction.

Objectif : propositions visant à soutenir les investissements dans la pierre pour ne pas accélérer le ralentissement de l'activité du secteur de la construction avec toutes les conséquences négatives que cela entraînerait : baisse de l'offre de logements (hausse des prix et des loyers) et pertes d'emplois

Concrètement, la Chambre des Métiers demande la mise en place urgente de 6 mesures sur une période de 12 mois pour dynamiser les investissements dans la production de logements.

- Abolir les frais d'enregistrement sur la quote-part construction déjà réalisée pour permettre aux constructeurs de constituer des stocks de logements et d'occuper leurs salariés.
- Utiliser le Fonds spécial de soutien au développement du logement pour acquérir des projets privés qui sont en suspens.
- TVA Logement 3% (1) : doubler le plafond de 50.000€ à 100.000 € par logement crée ou rénové.
- TVA Logement 3% (2) : réintroduire le taux super-réduit pour la création de logement locatif.
- Augmenter le crédit d'impôt sur les actes notariaux de 20.000 à 30.000 € ("Bëllegen Akt").
- Revoir les mesures annoncées freinant l'investissements dans la création de logements locatifs. Il faut reconsidérer la baisse de l'amortissement accéléré de 4% à 2 % et lier le rendement maximal du capital investi à l'évolution du taux d'inflation dans le cadre du bail à loyer. La Chambre des Métiers demande le retrait des amendements gouvernementaux au projet de loi dit « bail à loyer ».

2. Mesures structurelles destinées à augmenter l'offre de logements (abordables)

Au regard de l'ampleur du défi, les promoteurs publics n'ont de toute évidence pas les moyens pour accroître leur offre de manière à satisfaire l'ensemble de la demande en logements à prix abordables dans des délais raisonnables. En effet, la ville de Vienne, citée à tout bout de champ par la classe politique, s'est lancée sur cette voie il y a 100 ans déjà ! Fort de ce constat, il s'agit d'impliquer davantage le secteur privé afin d'augmenter la production de ce type d'habitations.

2.1. Permettre au secteur privé de participer à l'effort national de création de logements abordables

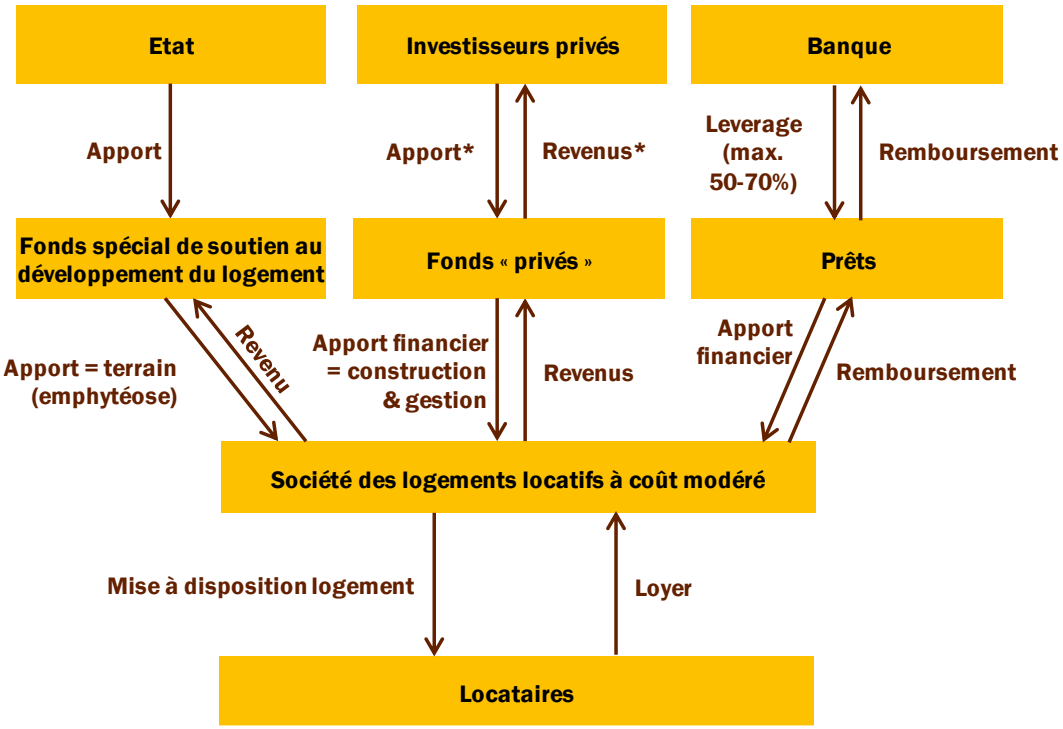
2.1.1. Mettre en œuvre le modèle de partenariat public-privé proposé par la Chambre des Métiers

Le modèle de la Chambre des Métiers a pour objectif de réunir les efforts du secteur public et privé afin d'avoir un impact accru sur le marché du logement, et plus particulièrement sur l'offre de logements locatifs abordables.

Il repose sur 3 piliers qui correspondent en même temps à ses sources de financement.

L'Etat, par le biais du « Fonds spécial de soutien au développement du logement » joue un rôle central, alors qu'à travers l'apport de terrains, il permettra de limiter les coûts des logements et par conséquent le loyer. Par ailleurs, l'intervention de l'Etat devrait inspirer une certaine confiance aux investisseurs privés en soulignant la vocation sociale du projet. La mise à disposition de terrains se ferait dans le cadre de l'emphytéose qui permettrait de neutraliser en quelque sorte le coût du foncier.

L'Etat pourrait notamment utiliser le foncier obtenu à travers la cession de terrains dans le cadre de la réalisation d'un lotissement (PAP « nouveau quartier ») visé à l'article 29bis de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.



* Incitatif fiscal : type d'incitatif reste à déterminer

Par ailleurs, il est tout à fait imaginable que les communes se joignent à l'effort de l'Etat.

Le fonds privé devra recueillir des fonds auprès des investisseurs privés (particuliers, entreprises, institutions) et servirait à financer la construction proprement dite des logements et à couvrir les frais de fonctionnement.

Enfin, les prêts des établissements financiers représentent le 3e pilier du modèle, en permettant d'accroître, à travers l'effet levier, le nombre et / ou l'envergure des projets à financer.

Le modèle devrait aboutir à un loyer abordable, et donc inférieur au loyer du marché, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, le prix du foncier qui constitue le principal « driver » des prix des logements au Luxembourg serait neutralisé par l'apport de terrains dans le chef de l'Etat et la mise à disposition en emphytéose.

Ensuite, l'apport de capitaux à moindre coût serait assuré par le fait que les investisseurs privés accepteraient un rendement financier brut moins élevé, en contrepartie d'un incitatif fiscal qui augmente le rendement net, à rendement brut égal.

La mission de la « société des logements locatifs à coût modéré » serait de gérer la construction de logements, d'assurer la gestion du parc immobilier, de même que la gestion financière courante (paiement des loyers par les locataires, rémunération des « stakeholders », …).

La relation entre le Fonds spécial de soutien au développement du logement et la Société des logements locatifs à coût modéré devrait être réglée par un cahier des charges précisant les modalités en relation avec la construction de logements, les loyers applicables, etc. Ce cahier des charges ferait partie du contrat d'emphytéose.

Le Ministère du Logement préciserait les critères d'éligibilité des locataires en termes de mixité sociale et en fonction des déciles de revenu disponible.

Cette société serait détenue par les pouvoirs publics impliqués et les investisseurs privés.

L'Etat quant à lui bénéficierait d'un droit de préemption dans le cas de la cession de logements.

En raison du faible rendement brut il faudrait prévoir un incitatif fiscal.

Les plus-values du modèle préconisé se retrouvent à plusieurs niveaux.

- L'effort conjoint du secteur public et privé permettra de mener une politique du logement réalisant un nombre significativement plus élevé de logements à loyer modéré dû à la mobilisation de fonds privés.
- Sur le plan des finances publiques, la mise en œuvre du présent modèle engendrera un coût moindre pour l'Etat que s'il avait exclusivement recours aux promoteurs publics. De manière simplifiée, l'économie équivaut au montant apporté par les investisseurs privés duquel il faudrait soustraire le déchet fiscal induit par la mise en place d'un incitatif fiscal.
- Les locataires, de leur côté, bénéficieront d'un logement dont le loyer se situe en-dessous du loyer du marché grâce à la logique de financement inhérente au modèle.
- Les investisseurs privés jouiront d'un rendement sur les fonds investis tout en investissant dans un projet « socialement responsable ».
- Par la mise en œuvre de ce modèle, le secteur de la construction pourra stabiliser, voire accroître son activité, avec à la clé un effet positif sur le taux de chômage et les finances publiques.

2.1.2. Promouvoir activement la réalisation de logements pour salariés

Concernant le projet de loi relative au logement abordable[1], la Chambre des Métiers déplore que le secteur privé ne puisse pas contribuer à l'effort national de création de logements abordables, car le projet exclut d'office les acteurs commerciaux du cercle des promoteurs habilités à bénéficier des aides étatiques y prévues. Ainsi, et même si le cadre légal est en train de changer à travers le projet précité, les acteurs soutenus par l'Etat, avec leur capacité largement insuffisante pour atténuer les tensions sur le marché du logement, resteront les mêmes.

[1] Dossier parlementaire N°7937

Aussi il semble très improbable que le projet de loi entraînera des répercussions telles que la problématique du logement à prix abordable soit résolue dans un délai raisonnable.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faille prévoir des incitatifs pour les entreprises particulières ou des secteurs économiques désireux de créer des logements à prix abordables pour leurs salariés remplissant les critères d'éligibilité prévus par le législateur.

2.2. Mobiliser des terrains à bâtir

Concernant la mobilisation de « Baulücken », la Chambre des Métiers estime qu'il s'agirait de sensibiliser les propriétaires fonciers avant la mise en œuvre de mesures plus drastiques comme l'introduction ou le relèvement de taxes.

2.2.1. Renforcer l'outil fiscal

Bien qu'en principe la Chambre des Métiers soit réticente quant à l'introduction de nouvelles taxes, elle a soutenu l'idée d'une taxe nationale ayant pour objectif de mobiliser des terrains à bâtir face à l'ampleur de la pénurie de logements à prix abordables.

Par ailleurs, elle était d'avis que la fiscalité pourrait également constituer un levier pour augmenter l'offre foncière, notamment à travers une réforme de l'impôt foncier qui devrait inciter les propriétaires à mettre sur le marché leurs terrains à bâtir.

La Chambre des Métiers est en train de rédiger son avis par rapport au projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements[2].

2.2.2. Mettre en œuvre le concept des « Baulandverträge ».

Une mesure innovante pour stimuler l'offre de terrains à bâtir et exercer un effet modérateur sur l'évolution des prix du foncier consisterait à étendre de manière ponctuelle les périmètres d'agglomération dans le cadre de « Baulandverträge ».

D'après la Chambre des Métiers, la mise en œuvre des « Baulandverträge » (créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements) pourrait constituer un outil efficace pour augmenter l'offre de terrains constructibles, alors qu'elle implique une extension du périmètre d'agglomération en obligeant cependant en même temps les propriétaires fonciers à viabiliser leurs terrains à bâtir et à y réaliser des logements endéans un certain délai.

Il faut cependant accélérer le processus d'adoption du projet de loi en cause[3].

2.3. Simplifier drastiquement les procédures d'autorisation en matière d'urbanisme

Les procédures d'autorisation constituent un des principaux facteurs responsables des tensions sur le marché du logement. Comme d'autres organisations internationales, l'OCDE a également identifié la lourdeur des procédures administratives en tant qu'une des causes de l'offre anémique de logements en matière d'urbanisme.

---

[2] Dossier parlementaire N°8082

[3] Document parlementaire N°7139

Il faut enfin avoir le courage politique d'appliquer le principe selon lequel « la construction d'infrastructures est autorisée endéans le périmètre d'agglomération » sans que des considérations environnementales ne viennent bloquer cette activité. En effet, celles-ci ont d'ores et déjà été prises en compte en amont, lors de l'établissement du PAG qui désigne sur cette base les terrains à considérer comme zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

En sus, il s'agit enfin de mettre en œuvre une réelle stratégie de simplification administrative pour laquelle la Chambre des Métiers a des propositions concrètes.

2.4. Optimiser l'occupation des sols en augmentant la densité du bâti

Alors que les prix du foncier sont le principal vecteur responsable du renchérissement des logements une piste à suivre consiste à réduire la quote-part du terrain dans les prix des logements à travers l'augmentation de la densité du bâti.

Selon la Chambre des Métiers, il s'agit tout d'abord d'agir sur les mentalités en luttant contre le stéréotype d'après lequel une densité accrue est systématiquement associée à une piètre qualité de vie. Une solution pourrait consister dans la réalisation de projets-pilotes et l'organisation de journées « portes ouvertes ».

De façon complémentaire, les communes devraient augmenter, dans les quartiers appropriés, la densité du bâti en revoyant par exemple les hauteurs maxima constructibles. Il conviendrait également de les sensibiliser à ce que certaines politiques menées sur le plan local sont contraires à l'objectif de la densification au cas où ces dernières sont poussées trop loin. Il faudrait adopter une approche pragmatique.

Finalement, il s'agirait d'explorer des pistes plus innovantes comme celles d'étudier le potentiel dégagé par l'ajout d'un étage supplémentaire dans certains quartiers des villes du pays ou de construire plus d'immeubles fonctionnels comprenant des logements (p. ex. supermarché avec des unités de logements aux étages supérieurs).

Pour des raisons urbanistiques et d'aménagement cohérent du territoire, l'augmentation de la densité devrait s'opérer avant tout dans les villes.

2.5. Analyser de manière approfondie les effets économiques de la fiscalité immobilière concernant le logement locatif

Selon l'avis de divers experts, certains dispositifs de la fiscalité immobilière privilégieraient les investisseurs dans le logement locatif au détriment des primo-accédants et contribueraient ainsi à alimenter la hausse des prix des logements.

Or, selon la Chambre des Métiers, une analyse approfondie et objective de ces mesures s'impose avant de procéder à d'éventuelles modifications des dispositions fiscales en cause.

2.6. Recadrer les aides individuelles au logement

Les aides étatiques (tant les aides directes que les dispositifs fiscaux) accordées à une large part de la population risquent d'être inefficientes et mêmes contreproductives, en ce qu'elles sont susceptibles d'alimenter la hausse des prix des logements en rendant la demande plus solvable. Il est donc plus efficace d'augmenter l'offre de logements abordables. Par conséquent, les aides individuelles devraient être très bien ciblées.