

N° 4821

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

DEBAT D'ORIENTATION

sur la politique du logement du Gouvernement

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES CLASSES MOYENNES,
DU TOURISME ET DU LOGEMENT**

(25.2.2003)

La Commission se compose de: M. Ady JUNG, Président; M. Norbert HAUPERT, Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, MM. Jeannot BELLING, Lucien CLEMENT, Mars DI BARTOLOMEO (remplaçant M. Jeannot KRECKE), Robert GARCIA, Jean-Pierre KOEPP, Jos SCHEUER, Marco SCHROELL et Claude WISELER, Membres.

*

TABLE DES MATIERES*Chapitre introductif: Résumé des travaux parlementaires**Chapitre 1: Situation sur le marché du logement*

1. Demande de logements
 - 1.1. Population luxembourgeoise
 - 1.1.1. Evolution de la population au cours des dernières décennies
 - 1.1.1.1. Population résidente
 - 1.1.1.2. Frontaliers
 - 1.1.1.3. Etudiants ne logeant pas à domicile
 - 1.1.2. Principaux indicateurs démographiques en 1999 et 2000
 - 1.2. Demande d'autorisations de construire
 - 1.3. Taux d'intérêt des prêts hypothécaires depuis 1993
 - 1.4. Enquête du CEPS/INSTEAD sur les motivations du déménagement
2. Offre de logements
 - 2.1. Evolution du nombre des logements achevés
 - 2.1.1. Evolution générale
 - 2.1.2. Evolution par catégorie de logement
 - 2.1.2.1. Logement à coût modéré
 - 2.1.2.1.1. Fonds du logement
 - 2.1.2.1.1.1. Parc locatif
 - 2.1.2.1.1.2. Ventes
 - 2.1.2.1.2. Société Nationale des Habitations à Bon Marché (S.N.H.B.M.)
 - 2.1.2.1.3. Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall

- 2.1.2.2. Logement pour étudiants
- 2.2. Aspects quantitatifs concernant les logements réalisés
 - 2.2.1. Evolution de la taille moyenne des logements
 - 2.2.2. Evolution du nombre de logements achevés par immeubles à appartements
 - 2.2.3. Evolution du nombre de logements achevés par 1.000 habitants
 - 2.2.4. Evolution du nombre de logements achevés selon les régions
- 2.3. Investissements et prix
 - 2.3.1. Bâtiments résidentiels réalisés en 1999 selon les maîtres d'ouvrage respectifs
 - 2.3.2. Evolution des prix des terrains à bâtir
- 2.4. Conditions de logement
 - 2.4.1. Caractéristiques générales
 - 2.4.1.1. Statut d'occupation et type d'habitation
 - 2.4.1.2. Caractéristiques physiques des logements
 - 2.4.1.3. Confort du logement
 - 2.4.1.3.1. Critères liés au confort
 - 2.4.1.3.2. Appréciations des ménages liées au confort du logement
 - 2.4.1.3.3. Ménages face aux problèmes liés à leur logement
 - 2.4.2. Caractéristiques du logement selon les paramètres socio-économiques des ménages
 - 2.4.2.1. Critères économiques
 - 2.4.2.2. Critères sociodémographiques

Chapitre 2: Projections d'avenir

- 1. Evolution probable de la population
 - 1.1. Population résidente
 - 1.2. Frontaliers
 - 1.3. Etudiants
- 2. Défis d'une politique de l'aménagement du territoire
 - 2.1. Dix thèses de la politique de l'aménagement du territoire
 - 2.2. Concept intégré du transport et de l'aménagement du territoire (IVL)
 - 2.3. Le logement, un régulateur potentiel du trafic routier

Chapitre 3: Mesures en vigueur afin d'encourager l'investissement dans le logement

- 1. Mesures prises par le Ministère du Logement
 - 1.1. Aides à la personne (ou aides individuelles)
 - 1.1.1. Aides en capital
 - 1.1.1.1. Primes de construction/d'acquisition
 - 1.1.1.2. Prime d'épargne
 - 1.1.1.3. Prime d'amélioration de logements anciens
 - 1.1.1.4. Complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil
 - 1.1.1.5. Aides pour aménagements spéciaux revenant aux personnes handicapées physiques

- 1.1.2. Aides en intérêt
 - 1.1.2.1. Subvention d'intérêt
 - 1.1.2.2. Bonification d'intérêt
- 1.1.3. Garantie de l'Etat
- 1.1.4. Crédit-taudis
- 1.1.5. Prêts consentis par l'a.s.b.l. „Chantiers de la Fraternité Chrétienne“
- 1.2. Typologie des bénéficiaires des aides individuelles au logement en 2000 et 2001
 - 1.2.1. Typologie des bénéficiaires d'une prime de construction/d'acquisition
 - 1.2.2. Typologie des bénéficiaires d'une prime d'amélioration
 - 1.2.3. Typologie des bénéficiaires d'une subvention d'intérêt
 - 1.2.4. Typologie des bénéficiaires d'une bonification d'intérêt
- 1.3. Récapitulatif de l'ensemble des aides individuelles accordées par l'Etat en matière de logement
- 1.4. Aides à la construction d'ensembles
- 1.5. Ensemble des aides de l'Etat en matière de logement entre 1992 et 2002
- 2. Mesures sur le plan fiscal
 - 2.1. Fiscalité directe
 - 2.1.1. Déductibilité des cotisations „épargne-logement“
 - 2.1.2. Déductibilité des charges financières en relation avec l'acquisition d'un terrain à bâtir avec l'intention d'y construire
 - 2.1.3. Déductibilité des charges financières en relation avec l'acquisition d'un terrain acquis sans l'intention d'y construire
 - 2.1.4. Déductibilité des charges financières en relation avec un immeuble en voie de construction
 - 2.1.5. Déductibilité des primes d'assurance en relation avec le solde restant dû sur prêt hypothécaire
 - 2.1.6. Déductibilité des intérêts débiteurs en relation avec l'acquisition d'un immeuble occupé par le propriétaire
 - 2.1.7. Imposition de la plus-value réalisée sur la vente de la résidence principale
 - 2.1.8. Amortissement des immeubles
 - 2.1.9. Imposition des plus-values
 - 2.1.10. Transfert des plus-values
 - 2.1.11. Lotissement de terrains
 - 2.1.12. Impôt sur la fortune
 - 2.2. Fiscalité indirecte
 - 2.2.1. Remboursement de la TVA-logement
 - 2.2.2. Droits d'enregistrement et de transcription
 - 2.3. Tarif des notaires
 - 2.4. Fiscalité communale et mesures prises par certaines communes
 - 2.4.1. Impôt foncier
 - 2.4.2. Aides accordées par certaines communes

Chapitre 4: Mesures proposées

1. Mesures visant à augmenter l'offre de logements
 - 1.1. Mesures directes des pouvoirs publics visant à augmenter l'offre de logements
 - 1.1.1. Activation des instruments de planification
 - 1.1.2. Création d'établissements humains durables
 - 1.1.3. Création d'un observatoire de l'habitat
 - 1.1.4. Affectation des terrains et des immeubles de l'Etat à des fins de logement
 - 1.1.5. Création de logements par des entreprises parastatales
 - 1.1.6. Création de logements dans le cadre de la reconversion de friches industrielles
 - 1.1.7. Invitation adressée aux communes en vue de vérifier l'affectation de leurs terrains et immeubles
 - 1.2. Mesures réglementaires visant à augmenter l'offre de logements
 - 1.2.1. Création de réserves foncières par les promoteurs publics
 - 1.2.2. Rappel aux communes de plusieurs mesures réglementaires existantes pour endiguer la spéculation foncière
 - 1.2.2.1. Obligation de construire
 - 1.2.2.2. Obligation de déclarer les immeubles et parties d'immeubles non occupés
 - 1.2.2.3. Autorisation préalable du changement d'affectation d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble
 - 1.2.3. Création de nouveaux instruments contre la spéculation foncière
 - 1.2.3.1. Programme d'action „Logement“
 - 1.2.3.2. Déclaration sur l'Etat de la Nation 2002
 - 1.3. Mesures fiscales visant à augmenter l'offre de logements: imposition des plus-values
 - 1.4. Mesures de nature budgétaire visant à faciliter aux communes le financement des coûts liés à l'augmentation de l'offre de logements
2. Mesures visant à augmenter l'offre de logements à coût modéré
 - 2.1. Intensification des projets de construction d'ensembles
 - 2.2. Encouragement des promoteurs publics à investir dans le logement locatif
 - 2.3. Elargissement du cercle des acquéreurs potentiels
 - 2.4. Création de zones d'assainissement
3. Mesures visant à augmenter l'offre de logements locatifs privés
 - 3.1. Promouvoir l'investissement privé dans le logement locatif
 - 3.2. Réformer la loi sur les baux à loyer
 - 3.3. Mesures fiscales visant à encourager l'investissement dans le logement locatif privé
4. Mesures visant à faciliter l'accession à la propriété
 - 4.1. Mesure directe des pouvoirs publics visant à faciliter l'accession à la propriété: promotion de la formule du bail emphytéotique
 - 4.2. Mesures de nature budgétaire visant à faciliter l'accession à la propriété

- 4.2.1. Majoration du montant de la prime de construction/ d'acquisition et révision des critères d'attribution
- 4.2.2. Promotion et modification de la prime d'épargne
- 4.2.3. Réforme de la subvention et de la bonification d'intérêt
- 4.2.4. Introduction du carnet de l'habitat
- 4.2.5. Majoration et réforme de la prime d'amélioration
- 4.3. Mesures fiscales visant à faciliter l'accès à la propriété
 - 4.3.1. Loi du 30 juillet 2002 concernant les mesures fiscales en faveur du logement
 - 4.3.1.1. Droits d'enregistrement
 - 4.3.1.2. Remboursement de la TVA-logement
 - 4.3.2. Autres mesures prévues par le programme d'action „Logement“
- 5. Mesures visant à faciliter l'accès à la location
 - 5.1. Introduction d'une garantie locative de l'Etat
 - 5.2. Allocation de loyer

Chapitre 5. Observations formulées par les différents interlocuteurs

- 1. Généralités concernant le marché du logement
 - 1.1. Pénurie de logements à des prix abordables
 - 1.1.1. Constats
 - 1.1.2. Causes
 - 1.2. Spéculation immobilière
 - 1.2.1. Ampleur du phénomène
 - 1.2.2. Attitude des professionnels du secteur immobilier
 - 1.2.3. Attitude d'autres organisations
 - 1.3. Rôle des communes
 - 1.3.1. Remarques concernant les communes
 - 1.3.2. Position du SYVICOL
 - 1.3.3. Position du Ministère de l'Intérieur
 - 1.3.3.1. Politique du logement dans le cadre de l'aménagement du territoire
 - 1.3.3.2. Politique du logement dans le cadre de l'aménagement des communes
 - 1.3.3.2.1. Amélioration qualitative de l'urbanisme
 - 1.3.3.2.2. Mise à la disposition des communes de nouveaux instruments et moyens
 - 1.3.3.2.3. Simplification des procédures
- 2. Bilan de la politique de logement menée jusqu'à ce jour
 - 2.1. Appréciation globale
 - 2.2. Avis sur les aides étatiques
 - 2.2.1. Aides destinées aux particuliers
 - 2.2.1.1. Remarques d'ordre général
 - 2.2.1.2. Difficulté de connaître l'efficacité sociale des aides étatiques
 - 2.2.2. Aides destinées aux promoteurs publics
- 3. Avis sur les mesures prévues par le programme d'action „Logement“

- 3.1. Mesures directes des pouvoirs publics visant à augmenter l'offre de logements
 - 3.1.1. Activation des instruments de planification
 - 3.1.2. Création d'établissements humains durables
 - 3.1.3. Création d'un observatoire de l'habitat
 - 3.1.4. Affectation des terrains et des immeubles de l'Etat à des fins de logement
- 3.2. Mesures réglementaires visant à augmenter l'offre de logements
 - 3.2.1. Création de réserves foncières par les promoteurs publics
 - 3.2.2. Rappel aux communes des mesures existantes pour endiguer la spéculation foncière
 - 3.2.2.1. Obligation de construire
 - 3.2.2.2. Obligation de déclaration
 - 3.2.3. Création de nouveaux instruments contre la spéculation immobilière
 - 3.2.3.1. Opinions favorables
 - 3.2.3.2. Opinions défavorables
- 3.3. Mesures fiscales visant à augmenter l'offre de logements
- 3.4. Mesures de nature budgétaire visant à faciliter aux communes le financement des coûts liés à l'augmentation de l'offre de logements
- 3.5. Mesures visant à augmenter l'offre de logements à coût modéré
 - 3.5.1. Question de justice sociale
 - 3.5.2. Logement à coût modéré
 - 3.5.3. Zones d'assainissement
- 3.6. Mesures visant à augmenter l'offre de logements locatifs privés
 - 3.6.1. Promotion de l'investissement privé dans le logement locatif
 - 3.6.2. Réforme de la loi sur le bail à loyer
 - 3.6.3. Mesures fiscales visant à encourager l'investissement dans le logement locatif privé
- 3.7. Mesures visant à faciliter l'accession à la propriété
 - 3.7.1. Promotion de la formule du bail emphytéotique
 - 3.7.2. Mesures de nature budgétaire
 - 3.7.2.1. Renforcement des aides étatiques destinées aux particuliers
 - 3.7.2.2. Introduction du carnet de l'habitat
 - 3.7.3. Mesures fiscales
 - 3.7.3.1. Remboursement de la TVA-logement
 - 3.7.3.2. Droits d'enregistrement
 - 3.7.3.3. Amortissement de l'habitation personnelle
- 3.8. Mesures visant à faciliter l'accès à la location
- 4. Autres pistes tracées par les organisations entendues
 - 4.1. Différenciation de l'offre par populations cibles
 - 4.2. Mesures influençant le coût de la construction
 - 4.3. Normes de construction et obligation de faire réceptionner les nouvelles constructions
 - 4.4. Institution d'une agence de location pour logements sociaux

- 4.5. Lettres de crédit en garantie du risque locatif
- 4.6. Garantie du prêt hypothécaire
- 4.7. Honoraires de notaire
- 4.8. Droit de préemption
 - 4.8.1. Droit de préemption dans la législation luxembourgeoise
 - 4.8.2. Droit de préemption au profit des collectivités dans la législation étrangère
 - 4.8.2.1. Généralités
 - 4.8.2.2. Motivation de la décision de préempter
 - 4.8.2.3. Déclaration d'intention d'aliéner
 - 4.8.2.4. Fixation du prix du bien préempté
 - 4.8.2.5. Rétrocession du bien préempté
 - 4.8.2.6. Exclusion du droit de préemption

Chapitre 6: Conclusions et recommandations de la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

1. Le problème du logement en général
2. Projets d'aménagements communaux (PAG) et projets d'aménagements particuliers (PAP)
3. Disponibilité des terrains à bâtir
4. Aides aux promoteurs publics
5. Réserves foncières et droit de préemption
6. L'impôt foncier, moyen pour enrayer la rétention de terrains
7. Généralisation de l'obligation de déclaration des situations immobilières
8. Allocation de loyer
9. La loi sur le bail à loyer
10. Mesures influençant le coût de la construction
11. Obligation de faire réceptionner les nouvelles constructions
12. Agence de location pour logements à loyer modique
13. Paiement régulier du loyer, garantie suffisante pour l'octroi d'un prêt
14. Réglementation des professions du secteur immobilier

*

Chapitre introductif: Résumé des travaux parlementaires

Le présent rapport est le résultat des travaux de la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement entamés suite à l'adoption de la résolution déposée par M. Mars di Bartolomeo le 4 juillet 2001 à l'occasion de son interpellation sur la politique du logement, résolution demandant l'organisation d'un large débat d'orientation à la Chambre des Députés.

C'est ainsi qu'à partir du 23 octobre 2001 la Commission a tenu pas moins de 22 réunions et hearings afin de préparer ce débat d'orientation et de permettre au rapporteur, M. Norbert Hauptert, d'élaborer le rapport de la Commission.

La première réunion en date du 23 octobre 2001 a été destinée à l'organisation des travaux de la Commission en vue de la préparation du débat d'orientation sur la politique du logement au Luxembourg, ainsi qu'à l'examen du document élaboré par le Ministre ayant dans ses attributions le Logement et présentant une radiographie de la situation actuelle sur le marché du logement. Le Ministre a ensuite présenté lors de la réunion du 19 novembre 2001 les nouvelles mesures proposées dans le cadre d'un programme d'action „logement“ en vue de remédier à la pénurie actuelle. Un premier hearing avec les

forces vives de la nation a eu lieu le 28 janvier 2002, échange de vues qui s'est déroulé avec des représentants des organismes suivants:

- Wunnraum fir Studenten a.s.b.l.
- SNHBM
- ABBL.

La deuxième série d'entrevues a eu lieu le 1er février 2002, les organismes ci-après ayant été invités:

- Wunnengshëllef a.s.b.l.
- Administration de l'Enregistrement et des Domaines
- Chambre des Notaires
- Ministère de l'Intérieur.

Des hearings supplémentaires ont été organisés en date du 4 et du 5 février 2002, avec les invités suivants:

- ULC
- Chambre immobilière
- Chambre de Commerce
- Chambre des Métiers
- Biergerinitiativ fir bezuelbare Wunnraum
- Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils
- Fonds Kirchberg et Fonds pour la Rénovation de la Vieille Ville.

Une quatrième série d'entrevues avec les acteurs concernés par la politique du logement a eu lieu le 12 mars 2002, avec les invités suivants:

- Administration des Contributions directes
- Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat
- Syvicol
- Union des Propriétaires.

M. Norbert Hauptert a été nommé rapporteur à l'unanimité lors de la même réunion, vu que la Commission avait entre-temps abandonné l'idée de tenir un débat d'orientation sans rapport.

Le 30 avril 2002, la Commission a tiré les conclusions des hearings préparant le débat d'orientation sur le logement et a décidé d'organiser encore quelques entrevues supplémentaires, à savoir le 5 et le 6 juin 2002, auxquelles ont participé les organismes ci-après:

- Chambre de Travail
- Chambre des Employés privés
- Chambre des Fonctionnaires et Employés publics
- Chambre d'Agriculture.

Le 17 juin 2002, la Commission a examiné la proposition de loi 4908 portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ainsi que les motions déposées à l'occasion de l'interpellation de M. Mars di Bartolomeo sur la politique du logement et l'évolution des prix des terrains à bâtir.

Lors de la réunion du 1er octobre 2002, la Commission a examiné une première ébauche du rapport de M. Hauptert, ainsi qu'un questionnaire élaboré par ses soins et devant lui permettre de formuler les conclusions de la Commission dans le rapport précité. L'examen du questionnaire a été poursuivi lors des réunions du 3 octobre, du 24 octobre, du 11 novembre, du 25 novembre et du 29 novembre 2002.

Des échanges de vues avec le Ministre de l'Intérieur, notamment dans le contexte de la réforme de la législation concernant l'aménagement des communes, ont eu lieu les 10 décembre 2002 et 15 janvier 2003. A l'occasion de la réunion du 15 janvier 2003, la Commission a en outre examiné la motion No 4 relative au droit de préemption immobilier déposée par M. Jeannot Krecké le 16 juillet 2002 à l'occasion des débats en séance plénière sur les projets de loi 4971, 4972 et 4973 (mesures fiscales en faveur du logement), ainsi que la partie du projet de rapport de M. Hauptert relative aux conclusions de la Commission. Le projet de rapport a été examiné lors des réunions du 22 janvier et 6 février 2003. La Commission a adopté le projet de rapport le 25 février 2003.

Chapitre 1: Situation sur le marché du logement

1. Demande de logements

1.1. Population luxembourgeoise

1.1.1. Evolution de la population au cours des dernières décennies

1.1.1.1. Population résidente

D'après les derniers chiffres disponibles du STATEC, la situation démographique se présentait comme suit:

au 1er janvier 2001, le Grand-Duché comptait 441.300 habitants, correspondant à une augmentation de la population totale de 1,3% par rapport à 2000.

Pendant la seule période de 1991 à 2001, notre population a augmenté d'environ 57.000 habitants, ce qui correspond à un accroissement de 1,35% par année. Cette augmentation se compose de 45.150 unités résultant du solde migratoire (environ 3.760 unités par année) et le reste résultant du solde naturel.

Tableau: évolution de la population entre 1980 et 2001

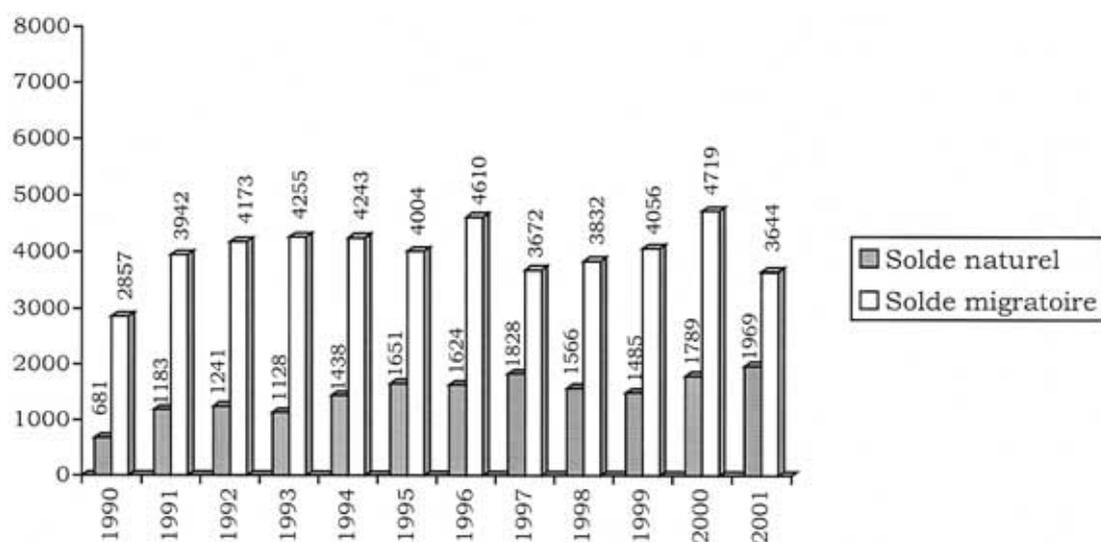
Année ¹	Population au 1er janvier ²	Solde naturel	Solde migratoire	Accroissement total ²	Variation en %
1980	363.500				
1985	366.200	+ 708	+ 1.992	+ 2.700	+ 0,74
1989	375.800	+ 2.086	+ 7.514	+ 9.600	+ 2,62
1990	379.300	+ 681	+ 2.857	+ 3.500	+ 0,93
1991	384.400	+ 1.163	+ 3.942	+ 5.100	+ 1,35
1992	389.800	+ 1.241	+ 4.173	+ 5.400	+ 1,40
1993	395.200	+ 1.128	+ 4.255	+ 5.400	+ 1,38
1994	400.900	+ 1.438	+ 4.243	+ 5.700	+ 1,44
1995	406.600	+ 1.651	+ 4.004	+ 5.700	+ 1,42
1996	412.800	+ 1.624	+ 4.610	+ 6.200	+ 1,52
1997	418.300	+ 1.828	+ 3.672	+ 5.500	+ 1,33
1998	423.700	+ 1.566	+ 3.832	+ 5.400	+ 1,29
1999	429.200	+ 1.485	+ 4.056	+ 5.500	+ 1,30
2000	435.700	+ 1.789	+ 4.719	+ 6.300	+ 1,50
2001	441.300	+ 1.969	+ 3.644	+ 5.600	+ 1,50

Source: STATEC

(1) (situation au 1.1. de chaque année)

(2) chiffres arrondis

Evolution de la population: solde naturel et solde migratoire entre 1990 et 2001



Graphique: Ministère du Logement (Source STATEC)

Evolution de la population du Grand-Duché entre 1981 et 2001

Année (au 1er janvier)	Population totale	Population luxembourgeoise	Population étrangère
1981	364.850	270.500	94.350
1987	369.400	269.050	100.350
1989	375.800	273.000	102.800
1990	379.300	273.400	105.900
1991	384.400	274.400	110.000
1992	389.800	275.100	114.700
1993	395.200	275.500	119.700
1994	400.900	276.400	124.500
1995	406.600	274.100	132.500
1996	412.800	274.800	138.000
1997	418.300	275.500	142.800
1998	423.700	276.000	147.700
1999	429.200	276.300	152.900
2000	435.700	276.300	152.900
2001	441.300	276.600	164.700
Variation 1981-2001	+ 76.450	+ 6.100	+ 70.350

Source: STATEC

Depuis le début des années '80, l'accroissement de la population étrangère est de dix fois supérieur à celui de la population indigène.

En 2001, le rapport population luxembourgeoise/population étrangère a été de 1,68:1.

La part de la population étrangère dans la croissance de la population totale du Grand-Duché entre 1981 et 2001 est de 92%.

1.1.1.2. Frontaliers

On constate une croissance très forte du nombre des frontaliers, surtout depuis les années 1990. La cause de ce phénomène réside dans le développement de l'économie du Grand-Duché et les besoins du marché du travail luxembourgeois qui en résultent. Il s'est avéré que la main-d'oeuvre indigène a été et reste encore insuffisante pour répondre à ces besoins. Par contre, l'économie des régions limitrophes du Grand-Duché n'a pas connu le même essor alors qu'elles affichaient une grande disponibilité de la main-d'oeuvre.

En 1974, on dénombrait 10.000 frontaliers. Pour l'an 2002, le STATEC et le CEPS/INSTEAD évaluent le nombre de frontaliers à plus de 100.000. En moins de 30 ans, le nombre de frontaliers a été multiplié par dix, une croissance qui est à qualifier de spectaculaire. Aujourd'hui, les frontaliers représentent un tiers de la population active du pays.

La population frontalière se compose comme suit: il y a environ 52% de résidents français, 28% de résidents belges et 20% de résidents allemands.

Les frontaliers peuvent être répartis en deux catégories. Il y a d'une part les personnes originaires des régions limitrophes qui viennent travailler au Luxembourg, et d'autre part, celles originaires d'autres régions françaises, belges ou allemandes qui viennent s'installer dans les régions frontalières pour venir travailler dans notre pays. Dans ce contexte, il convient de noter que 80% des frontaliers résident à moins de 20 kilomètres de la frontière luxembourgeoise.

Pour conclure on peut dire qu'au cours des dix dernières années, les salariés transfrontaliers ont pris une part croissante dans le développement de l'économie luxembourgeoise. En raison de l'envergure de cette implication, il s'avère indispensable de mieux cerner différents aspects de cette catégorie de salariés et de l'impact socio-économique du phénomène transfrontalier pour le pays. C'est pourquoi le STATEC et le CEPS/INSTEAD ont décidé de mener au cours du mois de juin 2002 une enquête approfondie sur les salariés transfrontaliers.

1.1.1.3. Etudiants ne logeant pas à domicile

Aujourd'hui, de nombreux étudiants étrangers viennent au Grand-Duché dans le but de poursuivre leur parcours scolaire ou d'effectuer un stage dans le cadre de leurs études.

D'après l'annuaire statistique, le nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur inscrits dans les établissements du Centre Universitaire (CUNLUX), de l'Institut Supérieur d'Etudes et de Recherches Pédagogiques (ISERP), de l'Institut Supérieur de Technologie (IST), de l'Institut d'Etudes Educatives et Sociales (IESS) et les formations du brevet de technicien supérieur (BTS) organisées dans le cadre du Lycée technique ECG et du Lycée technique des Arts et Métiers a évolué comme suit:

<i>Année académique</i>	<i>Effectifs</i>
1985/1986	1.746
1990/1991	2.128
1994/1995	2.822
1995/1996	3.059
1996/1997	3.116
1997/1998	3.359
1998/1999	4.156
1999/2000	4.051 (situation au 15.10)
2000/2001	4.901 (situation au 15.10)

Il convient de conclure que sur une période de 15 ans, le nombre d'étudiants inscrits dans un des établissements de l'enseignement supérieur du Grand-Duché a presque triplé.

D'après le „Livre Blanc de l'Enseignement Supérieur“ de mai 2000, le nombre de demandes de logements adressées à l'association sans but lucratif „Wunnraum fir Studenten“ a évolué de 342 demandes en 1993 à 1.028 demandes dans le courant de l'année académique 1998/99. Pour l'année 1999/2000, 1.864 demandes ont été adressées à cette association.

La demande de logements pour étudiants s'est donc développée de façon substantielle. En effet, sur une période de moins de 10 ans, le nombre de demandes a augmenté de plus de 500%.

1.1.2. Principaux indicateurs démographiques en 1999 et 2000

D'après les chiffres publiés par le STATEC sur le mouvement de la population, les tendances principales concernant l'année 2000 par rapport à l'année 1999 ont été les suivantes:

– *Maintien d'un niveau élevé des flux migratoires*

En 2000, l'excédent migratoire a été moins élevé qu'en 1999, soit – 1.075 (– 22,8%), pour s'élever à 3.644 unités.

Pour la même année, on a enregistré 11.765 entrées et 8.121 sorties, contre 12.794 arrivées et 8.075 départs en 1999.

– *Solde naturel (naissances – décès) en progression*

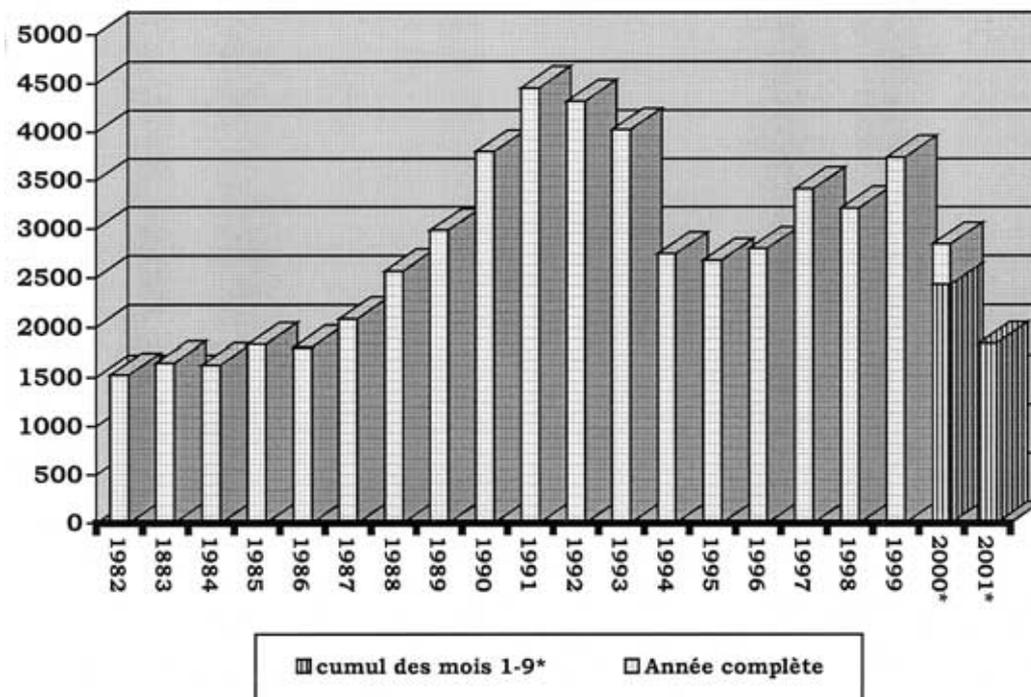
En 2000, le taux de natalité s'élevait à 13,05 ‰ contre 12,91 ‰ en 1999, par contre le taux de mortalité était en baisse (8,56 ‰ contre 8,77 ‰ en 1999).

Le recul de la mortalité et la hausse de la natalité font passer l'excédent des naissances par rapport aux décès de 1.789 en 1999 à 1.969 en 2000.

1.2. Demande d'autorisations de construire

Entre 1982 et 1991, le nombre d'autorisations de bâtir n'a quasiment pas cessé d'augmenter pour atteindre un niveau record en 1991 avec 4.452 unités (+ 78% par rapport à 1980). A partir de 1992, la situation s'est renversée.

Evolution du nombre des autorisations de bâtir entre 1982 et 2001



Source: STATEC

Graphique: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

En 2001, le nombre n'est plus que de 2.846 unités de logements contre 3.411 unités autorisées en 2000, ce qui constitue une diminution de quelque 16,5%. Quant à l'année 2002, il y a lieu de relever que le nombre de logements autorisés (cumul des 6 premiers mois), comparé à la même période de l'année 2001 est en légère augmentation (+ 11,3%).

Autorisations de bâtir délivrées selon les différentes catégories de bâtiments en 2000 et 2001 (cumul des mois 1-9)

	2000	2001	
	<i>nbr aut.</i>	<i>nbr aut.</i>	<i>var. %</i>
Maisons individuelles	641	615	- 4,1
Maisons à appartements			
– bâtiments	190	141	- 25,8
– logements	1.666	1.216	- 27
Logements dans bâtiments non résidentiels	124	6	- 95,2
Total logements	2.431	1.837	- 24,4

Source: STATEC – indicateurs rapides

1.3. Taux d'intérêt des prêts hypothécaires depuis 1993

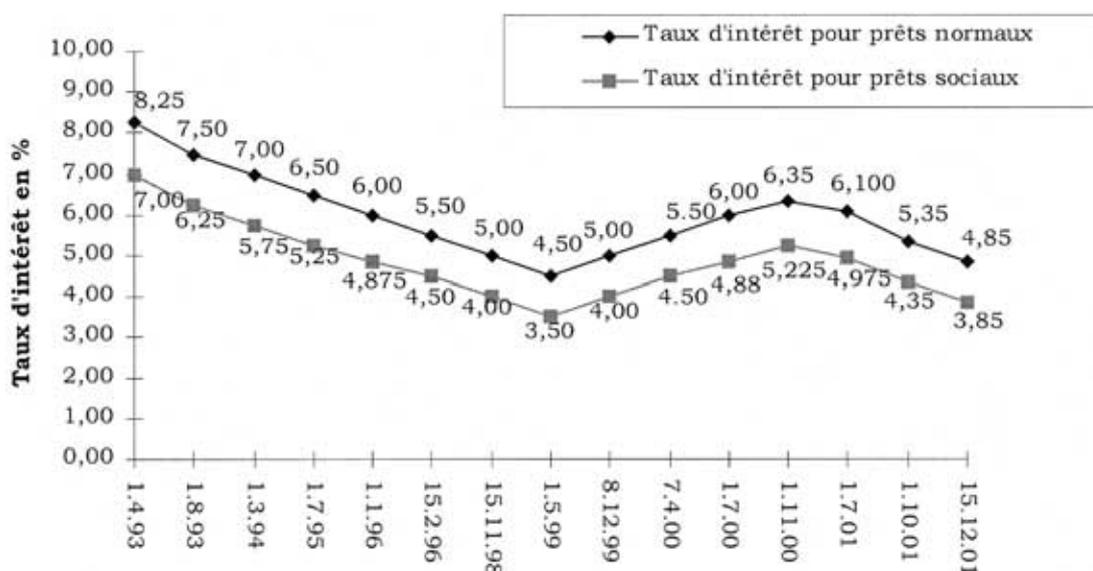
Le taux d'intérêt des prêts hypothécaires a une influence non négligeable sur la charge financière grevant l'acquisition d'un logement. Il est donc important d'analyser dans le cadre de la demande de logements l'évolution de ce taux.

Suite à la détente des taux d'intérêt sur les marchés des capitaux, les taux d'intérêt pour les prêts hypothécaires ont diminué considérablement entre 1992 et début 1999. En effet, entre le 1er janvier 1992 et le 31 décembre 1998, le niveau des taux d'intérêt a diminué de 9% à 5%, ce qui constitue une baisse de 45%.

Dans le sillage de cette diminution, le Gouvernement a réduit également le taux plafond des intérêts débiteurs pour les prêts dits sociaux. Le taux social a diminué pendant la même période de 7% à 4%, de sorte que l'écart entre les taux des deux types de prêt a été réduit de 2% en 1992 à seulement 1% dès la fin de l'année 1996.

Or, entre mi-1999 et juin 2001, il y a eu plusieurs augmentations des taux d'intérêt respectifs. C'est seulement fin 1999, suite à une décision du Gouvernement, que le taux social, toujours dans le sillage de l'évolution des taux pour les prêts hypothécaires, a été augmenté à 4%. Trois hausses du taux social ont été opérées en 2000. Depuis le 1er janvier 2003, le taux social est fixé à 3,35%.

Evolution des taux d'intérêt relatifs aux prêts hypothécaires entre 1993 et 2001



Source et Graphique: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

1.4. Enquête du CEPS/INSTEAD sur les motivations du déménagement

La demande sur le marché du logement se compose d'une part des personnes qui sont à la recherche de leur première demeure et d'autre part des ménages qui sont à la recherche d'une autre résidence. Cette dernière catégorie constitue une part non négligeable de la demande du marché du logement luxembourgeois. Il a donc paru intéressant d'analyser ce volet de la demande avec les motivations et aspirations des ménages à la recherche d'une nouvelle demeure. C'est dans cette optique que le CEPS/INSTEAD a réalisé en 2000 une enquête sur le logement auprès de 2.374 ménages luxembourgeois.

Parmi ces ménages, 14,9% (590 ménages) prévoient de déménager ou ont déjà emménagé dans un autre logement en 2000 ou 2001.

Majoritairement luxembourgeois (52%), les ménages concernés se composent de 2 à 3 personnes (52%).

Le chef de famille, de sexe masculin dans 76% des cas, appartient à la classe d'âge 20 à 40 ans (52%).

Par ailleurs, ces ménages disposent de faibles ressources (2.107 euros et moins par mois) provenant de l'activité de deux membres du ménage dans 71% des cas.

La raison principale motivant les déménagements est la recherche d'un logement offrant un meilleur service. En effet, 36% des ménages enquêtés souhaitent un logement plus grand, et 26% un logement de meilleure qualité.

De plus, 27% des personnes qui déménagent disent qu'elles désirent être indépendantes et 18% des déménagements sont la conséquence d'une rupture ou d'un divorce.

La majorité des ménages changeant de résidence sont locataires du logement (53,7%), 47% optent pour un statut de propriétaire et 49,6% restent locataires.

Les résultats de l'enquête indiquent que 43,2% des ménages souhaitent un logement en appartement contre 41,5% une maison unifamiliale.

2. Offre de logements

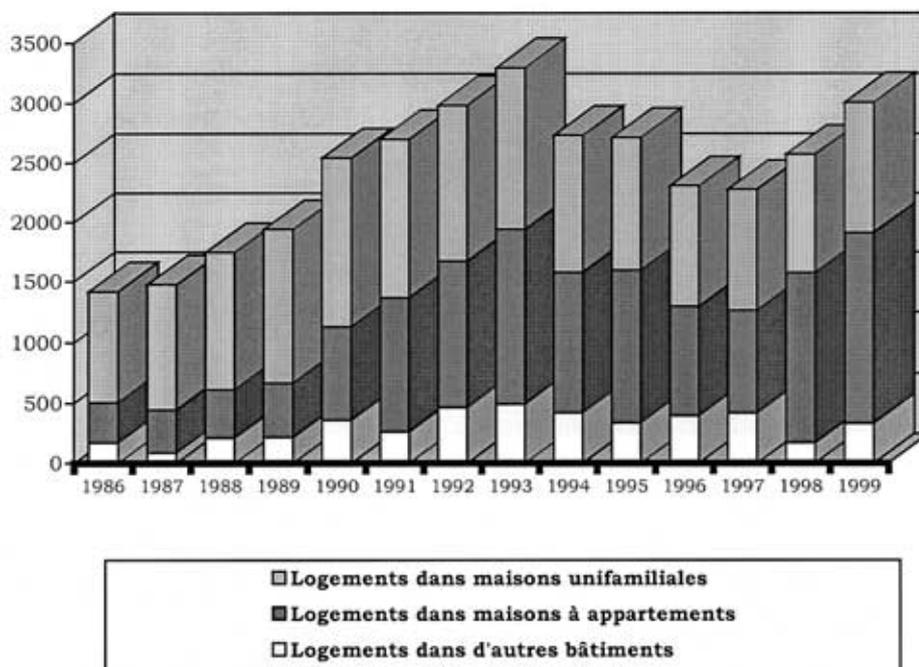
2.1. Evolution du nombre des logements achevés

2.1.1. Evolution générale

Entre 1986 et 1998, 30.632 logements ont été achevés sur le territoire du Grand-Duché, correspondant en moyenne à 2.356 unités par année.

Dans les années 90, cette moyenne a été dépassée avec 2.673 logements en moyenne achevés entre 1990 et 1998, contre seulement 1.645 unités réalisées entre 1986 et 1989.

Quant à l'année 1999, 3.007 logements ont été achevés, soit une augmentation de 16,9% par rapport à l'année 1998.



Source: STATEC

Graphique: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

2.1.2. Evolution par catégorie de logement

2.1.2.1. Logement à coût modéré

2.1.2.1.1. Fonds du logement

Le Fonds pour le logement à coût modéré (FLCM) a été institué par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. C'est un établissement public autonome qui jouit de la personnalité civile. Il est placé sous la tutelle du membre du Gouvernement ayant le Logement dans ses attributions.

La loi du 8 novembre 2002 a transformé le FLCM en Fonds pour le développement de logement et de l'habitat. Ses missions consistent notamment à conclure toute opération relative à l'achat de maisons et bâtiments à rénover, à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir, de même qu'à la construction de logements à coût modéré.

Une fois rénovés ou achevés, ces logements sont soit vendus, soit loués. Ainsi, le Fonds tient à la fois le rôle d'un promoteur public et celui d'un gestionnaire de logements.

2.1.2.1.1.1. Parc locatif

Le parc locatif du Fonds du logement est le plus important du Grand-Duché de Luxembourg. Au 31 décembre 2001, il comptait 1.374 unités de logement.

Eu égard à la forte concentration des demandes en logements à coût modéré pour les régions centre et sud du pays, la capitale et les communes de Differdange, d'Esch-sur-Alzette et de Dudelange recensent à elles seules près des 3/4 du parc locatif du Fonds, comme il résulte du tableau ci-dessous.

<i>Communes</i>	<i>Unités de logement</i>	<i>Répartition en %</i>
Luxembourg	482	35,08
Differdange	259	18,85
Esch-sur-Alzette	179	13,02
Dudelange	105	7,64
Rumelange	55	4,00
Schifflange	54	3,93
Grevenmacher	31	2,25
Colmar-Berg	1	0,07
Bertrange	30	2,18
Sanem	25*	1,81
Echternach	23	1,67
Merttert	21	1,52
Bettembourg	19	1,38
Troisvierges	19	1,38
Wiltz	14	1,01
Ettelbruck	13	0,94
Wellenstein	10	0,72
Diekirch	2	0,14
Junglinster	4	0,29

<i>Communes</i>	<i>Unités de logement</i>	<i>Répartition en %</i>
Hosingen	5	0,36
Steinsel	1	0,07
Mondercange	17	1,23
Pétange	1	0,07
Reisdorf	4	0,29

* dont 6 maisons unifamiliales mises à la disposition du Fonds par la commune de Sanem

En complément de ces maisons et appartements, le Fonds dispose de logis, ou de logements communautaires, intégrés dans des foyers et réservés à l'hébergement des réfugiés politiques et des travailleurs immigrés.

Au 31 décembre 2000, le nombre de ces logis s'élevait à 82 unités dont 64 logis pour réfugiés politiques et 18 logis pour travailleurs immigrés.

2.1.2.1.1.2. Ventes

Chaque année, le Fonds du logement met en vente des logements ou des places à bâtir, eu égard à son statut de promoteur immobilier.

Le Fonds vend ses constructions à leur prix de revient et favorise ainsi l'accession à la propriété des particuliers à revenus modestes, qui ne pourraient se permettre une acquisition sur le marché privé.

Ainsi, dans le courant de l'exercice 2001, le Fonds a procédé à la vente de 9 appartements, d'un commerce, de 5 garages et d'un emplacement de parking.

Au total, ces ventes à des particuliers représentent un montant de 1.046.500 euros.

Quant aux appartements vendus durant l'exercice 2001, ils portent à 815 le nombre total des unités de logement et de places à bâtir mis sur le marché immobilier par le Fonds du logement à ce jour.

Tout comme les logements locatifs, les logements vendus par le Fonds sont situés principalement dans la capitale et dans les communes du sud du pays.

<i>Communes</i>	<i>Unités de logement</i>	<i>Répartition en %</i>
Luxembourg	430	52,76
Dudelange	123	15,09
Esch-sur-Alzette	109	13,37
Kayl-Tétange	62*	7,61
Wiltz	29*	3,56
Ettelbruck	19	2,33
Walferdange	18	2,21
Grevenmacher	7	0,86
Echternach	7	0,86
Sanem	6	0,74
Bettembourg	5	0,61

* y compris des places à bâtir vendues avec les plans de construction

2.1.2.1.2. Société Nationale des Habitations à Bon Marché (S.N.H.B.M.)

L'activité de la S.N.H.B.M. se concentre actuellement sur 5 grands projets de construction à Luxembourg-Cents (Domaine Carmel), à Roodt-Syr (a Millesch), à Differdange (Cité Léon-Kauffman), à Bonnevoie (Itzegeknupp) et au Kirchberg. Le projet du Carmel réalisé en collaboration avec le Fonds du logement couvre un ensemble de terrains de 18 hectares et prévoit la construction de 230 appartements et de 73 maisons unifamiliales. 138 appartements et 48 maisons unifamiliales sont déjà habités par leur propriétaire, 53 logements dont 12 destinés au locatif social sont en voie d'achèvement et 39 appartements ainsi que 25 maisons unifamiliales sont en projet.

Dans la Cité Léon-Kauffman à Differdange, 16 maisons unifamiliales ont été réalisées et la mise en chantier de 7 maisons supplémentaires est prévue pour cet été.

Le projet Itzegeknupp couvrant quelque 10 hectares de terrain prévoit la construction prochaine de 180 appartements et 170 maisons unifamiliales.

Au plateau du Kirchberg (Domaine du Kiem), la S.N.H.B.M. a projeté la construction d'environ 400 logements dont 45 maisons unifamiliales. Ce projet sera réalisé sous peu.

Dans le cadre de sa politique de diversification régionale, la S.N.H.B.M. prévoit la construction de 38 logements à Mamer et à plus long terme la réalisation de logements sur le site des friches industrielles.

Depuis sa création, la S.N.H.B.M. a procédé à la construction de 6.775 logements dont 3.720 logements construits dans les années 30 sous le régime des logements populaires. Les 3.055 logements restants se répartissent comme suit: 691 dans la région du bassin minier (Esch-sur-Alzette, Dudelange, Differdange, Pétange, Schiffflange, Soleuvre et Tétange), 2.241 dans la commune de Luxembourg (Belair, Limpertsberg, Gasperich, Beggen. Bonnevoie, Pfaffenthal, Cessange, Cents, Kirchberg et Hamm) et 123 dans les différentes autres régions du pays (Wecker, Wiltz, Bettel, Diekirch, Grevenmacher, Echternach et Roodt-sur-Syre).

2.1.2.1.3. Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall

Le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall est un établissement public créé par la loi du 10 décembre 1998. Il est placé sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions et qui rend annuellement compte de la gestion du Fonds à la Chambre des Députés. Sa gestion financière est soumise au contrôle de la Cour des Comptes. Le Fonds est constitué pour une durée indéterminée, soit jusqu'à ce que sa mission, l'assainissement de la Cité Syrdall, soit achevée.

Au cours de l'exercice, le Fonds a terminé ses études et ses travaux pour que l'infrastructure et les immeubles du nouveau quartier d'habitation s'intègrent de manière optimale dans le tissu urbain et dans l'environnement naturel de la localité de Wecker. Suite à la cession gratuite de l'infrastructure existante par le curateur de la faillite du promoteur NORABO, le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall a concentré tous ses efforts dans l'acquisition du foncier privé.

L'effectif de l'immobilier à acquérir comprend 39 immeubles avec 220 unités de logement et 26 parcelles non bâties.

Au 31 décembre 1999, le Fonds avait acquis 4 unités seulement, pour un montant de 59.253,15 euros, alors qu'au 31 décembre 2000, le Fonds est propriétaire de 78 logements, soit 35% de toutes les unités réalisées dans la cité. En plus, il est devenu propriétaire de plusieurs parcelles de terrain non affectées à la construction.

Depuis lors, le Fonds a poursuivi ses activités d'achat, de sorte qu'au mois d'avril 2002 il était propriétaire de 111 logements, soit 50,45% de l'ensemble des logements de la cité.

Le Fonds est en train de préparer des offres concrètes destinées aux propriétaires qui préfèrent s'adjoindre aux travaux d'assainissement, conformément à la loi du 10 décembre 1998.

2.1.2.2. Logement pour étudiants

Au cours du mois de décembre 1992, l'association sans but lucratif „Wunnraum fir Studenten“ a été fondée avec pour mission de créer non seulement des possibilités de logement, mais aussi des lieux de rencontre permettant un enrichissement humain et interculturel des étudiants locataires.

L'association conclut des conventions avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur qui doivent être renouvelées tous les ans. Ces conventions fixent la participation financière de l'Etat. Pour l'an 2002, le budget de l'Etat prévoit une contribution financière de 222.424 euros.

L'association dispose actuellement de 8 résidences pour étudiants avec une capacité totale de 95 chambres dans différents quartiers de la Ville de Luxembourg ainsi que dans l'enceinte de l'ancien château de Walferdange.

L'association dispose d'une liste d'adresses chez l'habitant (*Mietwohzentrale*). Actuellement, 120 logements privés sont loués par des particuliers à des étudiants. Il s'agit principalement de chambres meublées. D'après les informations de l'association, ce chiffre a tendance à rester constant. La raison en résiderait dans une certaine réticence des particuliers à donner en location des logements à des étudiants.

2.2. Aspects quantitatifs concernant les logements réalisés

2.2.1. Evolution de la taille moyenne des logements

Au cours des années 90, la taille moyenne d'un logement (maison unifamiliale ou appartement) a été ramenée de 126,2 m² à 104,1 m² ce qui correspond à une diminution de 17,5%.

Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer la réduction de la taille moyenne des logements:

- la réduction de la taille moyenne des ménages exigeant des logements moins spatieux;
- le nombre élevé de personnes vivant seules dans un appartement de petite taille;
- le coût de la construction;
- les frais d'entretien des logements.

2.2.2. Evolution du nombre de logements achevés par immeubles à appartements

Evolution du nombre d'immeubles à appartements à usage d'habitation achevés par bâtiment entre 1990 et 1999

<i>Année</i>	<i>nbr d'immeubles à appart.</i>	<i>nbr de logts par immeubles à appart.</i>	<i>rapport nbr de logts/bâtiment</i>
1990	127	764	6,0
1991	133	1.105	8,3
1992	156	1.208	7,7
1993	191	1.447	7,6
1994	140	1.140	8,1
1995	152	1.259	8,3
1996	110	813	7,3
1997	111	843	7,6
1998	164	1.403	8,6
1999	182	1.580	8,7
Total	1.466	11.562	

Il résulte du présent tableau que non seulement le nombre d'immeubles à appartements réalisés est en augmentation, mais qu'on construit des immeubles plus grands sans pour autant courir le risque de réaliser des casernes d'habitation.

2.2.3. Evolution du nombre de logements achevés par 1.000 habitants

Dans les années '90, la moyenne annuelle des logements achevés, maisons unifamiliales et immeubles à appartements confondus, est de 6,7 logements par 1.000 habitants. Le niveau atteint en 1999 est légèrement supérieur à cette moyenne avec 7 logements nouvellement achevés par 1.000 habitants.

En ce qui concerne le nombre de logements achevés par 1.000 habitants dans les maisons unifamiliales, la moyenne des années '90 est de 2,9 logements contre 2,5 en 1999. L'année 1999 est donc en recul par rapport à la moyenne des 10 dernières années.

La moyenne des logements achevés dans des immeubles à appartements entre 1989 et 1999 s'élève à 2,9 unités par 1.000 habitants contre 3,6 pour l'année 1999.

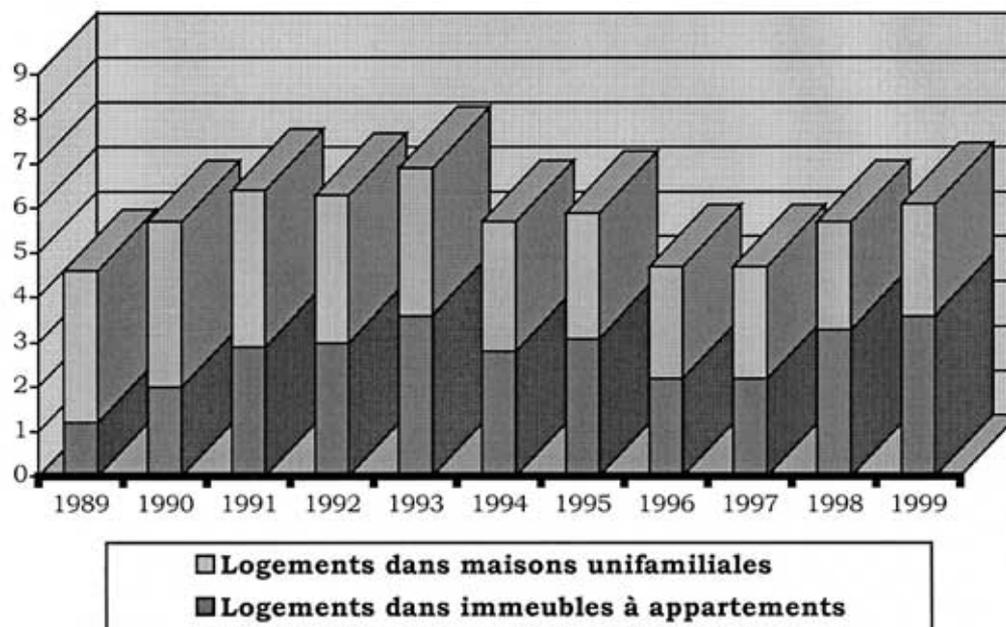
Les logements achevés dans les maisons unifamiliales sont donc en recul alors que le nombre de logements achevés dans des immeubles à appartements est en progression, conséquence probable du renchérissement des terrains à bâtir.

Evolution du nombre de logements par 1.000 habitants entre 1989 et 1999

Année	Population totale	Nombre total de logements		Logements dans maisons unifamiliales		Logements dans immeubles à appartements	
	nombre	nombre unités achevées	nombre de log. par 1.000 habitants	nombre unités achevées	nombre de log. par 1.000 habitants	nombre unités achevées	nombre de log. par 1.000 habitants
1989	375.800	1.940	5,2	1.270	3,4	453	1,2
1990	379.300	2.543	6,7	1.418	3,7	764	2,0
1991	384.600	2.699	7,0	1.332	3,5	1.105	2,9
1992	389.800	2.982	7,4	1.309	3,3	1.208	3,0
1993	395.200	3.294	8,3	1.355	3,3	1.447	3,6
1994	400.900	2.732	6,8	1.154	2,9	1.140	2,8
1995	406.600	2.713	6,6	1.118	2,8	1.259	3,1
1996	412.800	2.242	5,4	1.016	2,5	813	2,2
1997	418.300	2.277	5,4	1.015	2,5	843	2,2
1998	423.700	2.572	6,1	998	2,4	1.403	3,3
1999	435.500	3.067	7,0	1.094	2,5	1.580	3,6

Source: STATEC – bulletin 6/2001

Evolution du nombre de logements par 1.000 habitants entre 1989 et 1999



Source: STATEC

Graphique: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

2.2.4. Nombre de logements achevés selon les régions

Sur le plan national, le nombre total des logements achevés a continuellement progressé entre 1988 et 1993. De 1994 à 1998 on assiste cependant à une évolution inverse. Ce n'est qu'en 1999 que le nombre total des logements achevés dépasse à nouveau le seuil des 3.000 unités.

En ce qui concerne plus particulièrement la période 1990-1999, 2.186 logements ont été achevés en moyenne par an dans le district de Luxembourg, 357 logements dans le district de Diekirch et 524 logements dans le district de Grevenmacher.

Répartition régionale des logements achevés entre 1990 et 1999

Année	District de Luxembourg		District de Diekirch		District de Grevenmacher		Total nbr	Variation %
	nbr	%	nbr	%	nbr	%		
1990	1.933 (471*)	76,0 (18,5*)	365	14,4	245	9,6	2.543	+ 31,1
1991	2.017 (232)*	74,7 (6,6*)	367	13,6	315	11,7	2.699	+ 6,1
1992	2.344 (427*)	78,1 (14,3*)	269	9,7	369	12,2	2.982	+ 10,5
1993	2.628 (302)*	79,8 (9,2*)	325	9,8	341	10,4	3.294	+ 10,5
1994	1.993 (214)*	73,0 (7,8*)	296	10,8	443	16,2	2.732	- 17,0

Année	District de Luxembourg		District de Diekirch		District de Grevenmacher		Total	Variation
	<i>nbr</i>	%	<i>nbr</i>	%	<i>nbr</i>	%	<i>nbr</i>	%
1995	2.219 (531*)	81,8 (19,6*)	246	9,1	248	9,1	2.713	+ 0,7
1996	1.684 (189*)	75,1 (8,4*)	253	11,3	305	13,6	2.242	+ 17,3
1997	1.784 (331*)	78,4 (14,5*)	192	8,4	301	13,2	2.277	+ 1,6
1998	1.960 (534*)	76,2 (20,8*)	368	14,3	244	9,5	2.572	+ 1,3
1999	2.186 (741*)	71,3 (24,2*)	357	11,6	524	17,1	3.067	+ 19,2
Total	20.748		3.038		3.335		27.081	

Source: STATEC – bulletin 6/2001

* les chiffres entre parenthèses concernent la seule Ville de Luxembourg.

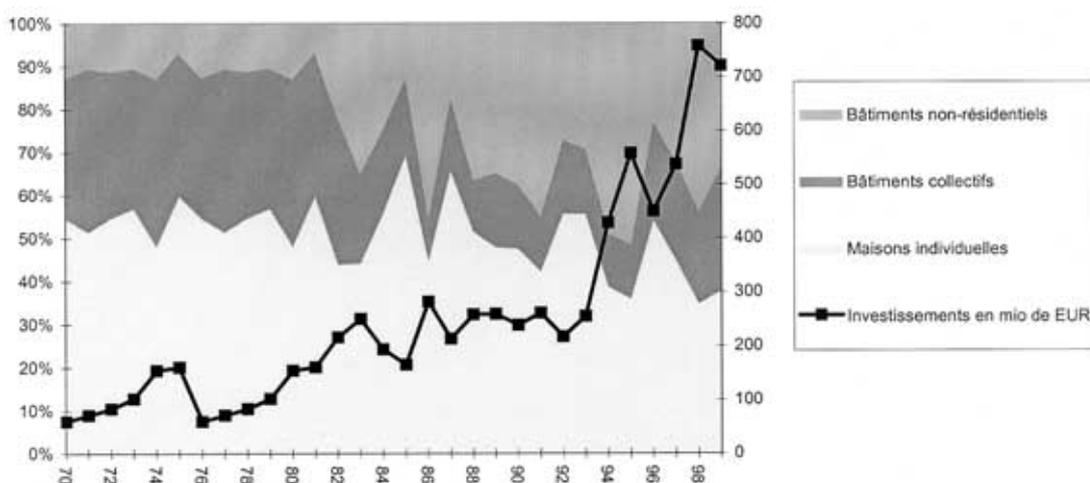
2.3. Investissements et prix

L'investissement global dans le bâtiment (toutes constructions confondues), avait atteint en 1998 un niveau record avec 887 millions euros en raison notamment de l'achèvement de plusieurs projets commerciaux, financiers et industriels. En 1999, l'investissement a été en recul de 165 millions (19%) pour atteindre 479 millions euros.

Dans le secteur résidentiel, la progression de l'année 1998 s'est poursuivie en 1999 avec une nouvelle augmentation des investissements de 55 millions euros (13%), lesquels se chiffrent de ce fait à 479 millions euros.

L'évolution du prix unitaire moyen des logements reflète plutôt les variations dans la taille et l'exécution des logements achevés qu'il ne donne une appréciation sur l'évolution effective des prix de la construction. Ce prix a été en 1999 de 248.400 euros pour les maisons unifamiliales contre 238.600 euros en 1998 (+ 4,1%) et de 98.000 euros pour les logements dans les maisons à appartements contre 110.100 en 1998 (- 11%). Quant au prix par m² de surface habitable, celui des maisons unifamiliales est passé de 1.384 euros en 1998 à 1.453 euros en 1999 (+ 4,9%), celui des maisons à appartements de 1.408 à 1.490 euros (+ 5,8%). Le prix par m³ de volume bâti des maisons unifamiliales a évolué de 260 euros en 1998 à 274 euros en 1999 (+ 5,5%) celui des bâtiments collectifs de 259 euros à 269 euros (+ 3,9%).

*Evolution et répartition des investissements entre 1970 et 1999
selon les différentes catégories de bâtiments*



Source: STATEC

*2.3.1. Bâtiments résidentiels réalisés en 1999
selon les maîtres d'ouvrage respectifs*

Bâtiments résidentiels	Nombre de bâtiments construits par					
	Particuliers (personnes physiques)	Promoteurs, Sociétés et entreprises de construction	A.S.B.L.	Etat, communes etc.	Sociétés (personnes morales)	Total
Maisons unifamiliales (dont maisons préfabriquées)	1.013 (4)	75 –	– –	5 –	1 –	1.094 (4)
Immeubles à appartements	52	122	1	7	–	182
Bâtiments au total	1.065	197	1	12	1	1.276

Source: STATEC – bulletin 6/2001

En 1999, 1.276 bâtiments résidentiels ont été réalisés dont 1.094 maisons unifamiliales qui constituent donc 85,7% de l'ensemble des bâtiments réalisés.

On constate que la grande majorité des maisons unifamiliales (92,6%) est toujours réalisée par les particuliers, alors que la part des communes dans la réalisation de logements (moins de 1% des bâtiments) est faible.

*Evolution des prix par logement et par m² de surface habitable
entre 1970 et 1999*

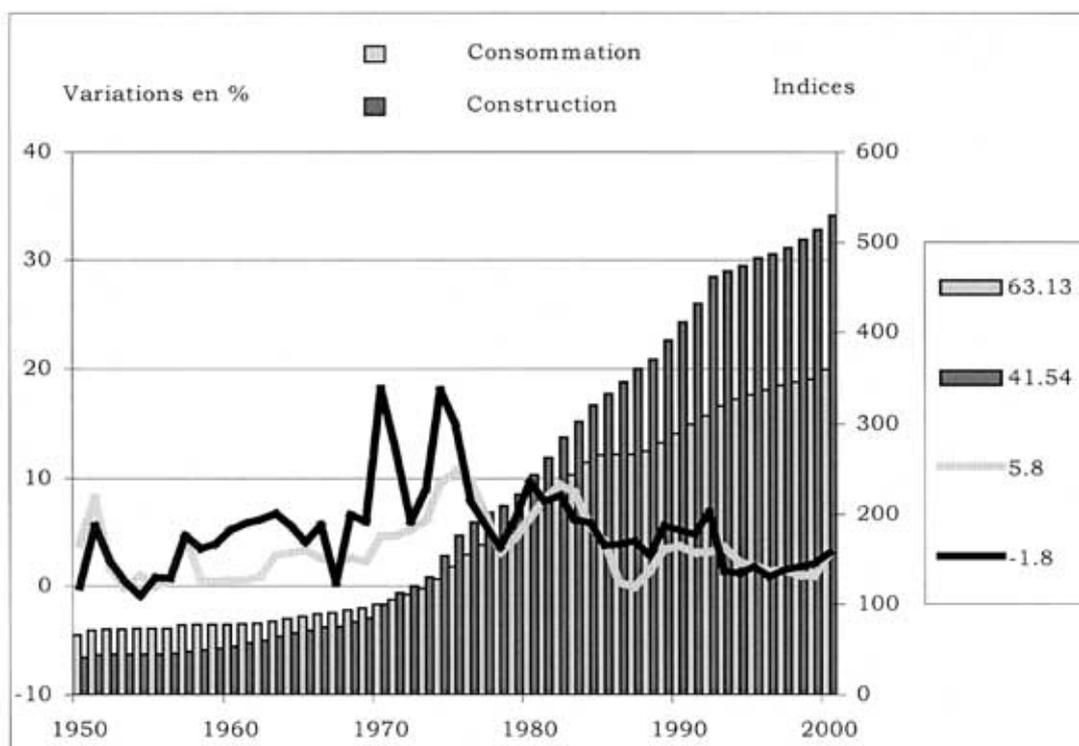
<i>Année</i>	<i>Maisons unifamiliales</i>				<i>Logements dans immeubles à appartements</i>			
	<i>Prix par log. en euros</i>	<i>Var. en %</i>	<i>Prix par m² de surface hab. en euros</i>	<i>Var. en %</i>	<i>Prix par log. en euros</i>	<i>Var. en %</i>	<i>Prix par m² de surface hab. en euros</i>	<i>Var. en %</i>
1970	34.903		261		21.344		261	
1980	91.869		632		46.182		540	
1985	123.823		827		69.509		812	
1990	170.873		1.069		87.258		1.004	
1991	180.243	5,5	1.135	6,2	79.747	- 8,6	1.021	4,8
1992	198.637	10,2	1.215	7,1	91.349	14,5	1.217	6,9
1993	206.891	4,2	1.246	2,6	93.133	2,0	1.229	0,9
1994	216.460	4,6	1.309	4,9	98.489	5,7	1.306	6,2
1995	216.758	0,2	1.299	- 0,7	98.537	0,0	1.284	- 1,8
1996	224.046	3,3	1.329	2,3	93.679	- 5,0	1.253	- 2,4
1997	231.631	3,4	1.364	2,6	97.372	3,9	1.244	- 0,7
1998	238.622	3,0	1.384	1,5	110.100	13,1	1.408	13,2
1999	248.400	4,1	1.453	4,9	98.000	- 11,0	1.490	5,8

Source: STATEC – bulletin 6/2001

En 1999, les prix des maisons unifamiliales ont continué à progresser par rapport à 1998, soit de + 4,1%. Au cours des années '90, cette progression était de 45%.

Quant aux prix par logement dans des immeubles à appartements, ceux-ci ont reculé de 11% en 1999 par rapport à 1998. Durant la dernière décennie, l'évolution de ces prix a connu une progression de 12% seulement, ce qui explique en partie la préférence des gens pour un logement dans un immeuble à appartements.

*Indices des prix de la construction et à la consommation
entre 1991 et 2001 (base 100 en 1970)*



Source: STATEC

L'indice des prix de la construction a atteint en 2000 le taux de 529,74 points, correspondant à une augmentation de 3,1% par rapport à celui atteint en 1999. Au cours des années 1970-1992, le taux moyen de croissance a été supérieur à 7%, celui des années 1993-2000 supérieur à 3%.

Sur base de l'indice des prix de la construction établi semestriellement par le STATEC, on note d'après le graphique ci-dessus que depuis 1993, les seuils des variations intra-annuelles desdits prix de la construction sont en général inférieurs à ceux de la consommation.

2.3.2. Evolution des prix des terrains à bâtir

Sur base des données fournies par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, le STATEC a retracé l'évolution des prix des terrains à bâtir disponibles jusqu'en 2000.

Evolution du prix moyen par are (en euros)

Année	Ensemb. Pays	Luxbg-Centre	Gare Holler.	Bonnev. Gasper. Cess.	Merl Belair	Limper.	Rolling. Mühlen. Eich Beggen	Domm. Weim. Krichb.	Neudorf Pfaffent. Clausen Grund	Cents Hamm
1990	5.726	–	16.575	12.702	12.876	9.877	12.710	66.982	16.106	7.574
1991	6.010	6.402	64.435	18.438	18.993	37.722	21.249	20.227	21.662	17.511
1992	5.574	–	15.423	28.483	33.250	14.390	4.996	14.339	19.575	4.188
1993	8.335	–	28.574	22.005	44.229	27.111	15.300	39.806	22.630	6.046
1994	7.891	736.746	33.247	26.365	27.559	13.767	24.500	22.305	13.133	26.219
1995	8.385	269.766	26.522	23.561	45.991	–	16.322	24.484	15.335	12.777
1996	8.413	–	24.269	8.012	34.784	–	25.511	20.151	17.924	11.720
1997	6.864	–	9.873	15.851	37.899	–	27.165	21.414	7.844	26.916
1998	7.484	–	13.699	52.630	40.449	40.750	13.257	74.774	20.336	8.775
1999	10.317	–	–	18.708	39.388	61.644	2.194	18.301	30.148	14.372
2000	13.249	–	70.046	12.886	21.329	62.480	21.722	68.295	31.514	23.496
Accroissement 1990/2000	131%	–	–	1,4%	65%	532%	70%	1,9%	95%	210%

Source: Statec

Année	Cap.	Esch	Lux. Camp.	Mersch	Diek.	Reda.	Vian.	Wiltz	Clerv.	Echtern.	Grev.	Remich
1990	4.008	3.395	7.817	2.936	1.826	2.007	2.805	1.185	1.020	1.738	3.762	3.921
1991	5.539	4.674	7.239	4.867	3.760	2.804	1.512	1.804	870	5.553	5.123	4.478
1992	5.511	5.334	8.119	6.232	4.408	3.604	2.177	1.674	1.233	3.763	5.271	5.433
1993	15.540	6.357	10.036	6.052	5.826	3.880	1.995	1.528	1.099	4.229	5.643	7.108
1994	8.652	8.455	11.563	5.290	4.568	2.305	5.352	1.587	1.244	4.317	4.367	7.758
1995	8.049	8.239	10.467	6.562	5.449	4.004	3.540	2.899	2.041	5.365	8.300	7.332
1996	9.400	9.583	9.699	4.987	6.705	5.047	3.311	2.963	1.761	4.497	8.196	16.756
1997	9.109	9.201	10.953	6.282	7.589	4.403	1.973	2.509	568	5.161	7.326	8.560
1998	11.184	10.078	10.605	8.307	5.879	5.347	5.453	3.066	915	5.476	5.920	2.647
1999	11.816	8.965	16.054	8.753	9.776	5.078	4.199	2.683	1.803	5.234	8.338	7.427
2000	12.719	14.326	12.450	10.054	9.760	6.414	5.503	5.320	3.118	82.240	9.112	10.152
Accr. 1990/2000	217%	321%	59%	242%	434%	219%	96%	348%	205%	374%	142%	158%

Source: Statec

Les données ont été élaborées par le Statec sur base de chiffres lui fournis par l'Administration des Contributions directes. C'est cependant l'Administration de l'Enregistrement qui est à la source des données en centralisant les minutes de tous les actes de mutation de biens immobiliers.

Le Statec lui-même met en garde quant aux conclusions à tirer de ces données:

„Les chiffres résultent d'un fichier de travail de l'Administration de Contributions, qui reste en mutation plusieurs années après sa constitution. Il faut donc considérer les résultats des dernières

années comme provisoires. On constate ainsi que les chiffres publiés ici pour la période de 1989 à 1996 diffèrent dans beaucoup de cas substantiellement de ceux diffusés initialement.

Les écarts sont d'importance surtout pour les années les plus récentes, où on n'est pas seulement en présence de redressements, reclassements et autres corrections, mais où le fichier a été complété de manière non négligeable depuis la publication précédente.

En ce qui concerne plus particulièrement les terrains à bâtir, aucune distinction ne peut être faite entre les terrains à bâtir proprement dits et des terres acquises en vue d'un lotissement ultérieur, si au moment de la vente celles-ci sont classées comme terres à bâtir. Ceci peut entraîner dans les moyennes un fort biais vers le bas, étant donné que les écarts de prix entre ces deux catégories de terrains sont considérables, et que les terrains de la seconde catégorie présentent généralement des étendues importantes.

A ces restrictions s'ajoutent d'autres d'ordre plus général: le nombre des ventes annuelles est plutôt réduit, les définitions des catégories englobent des immeubles de caractère assez différent ...

Enfin, il faut se rendre compte que les prix figurant dans les actes de vente ne sont pas dans tous les cas ceux qui ont effectivement été payés.

La prudence est donc de rigueur lors de la consultation des tableaux et de l'interprétation des chiffres: les moyennes ne sont pas nécessairement comparables d'une année ou d'une subdivision territoriale à l'autre, certaines variables peuvent présenter des variations erratiques, les résultats des dernières années publiées restent incomplets, etc."

Le nombre réduit respectivement l'absence de ventes dans les quartiers de la Ville de Luxembourg ne permettent pas de livrer des conclusions probantes quant à l'évolution des prix du foncier dans la capitale.

Malgré toute prudence qu'il faut réserver à l'interprétation des chiffres, on peut toutefois constater que le prix du foncier a considérablement augmenté dans notre pays au cours des dix dernières années; que cette flambée des prix se manifeste dans une envergure identique à travers toutes les régions du pays à l'exception du canton de Luxembourg.

2.4. Conditions de logement

L'étude „*Population et Emploi-Conditions de vie des ménages No 6*“ (février 1997), réalisée par le STATEC et le CEPS/INSTEAD, relève les conditions de logement au Grand-Duché. Ces dernières sont différenciées selon les caractéristiques des ménages, et notamment selon leur niveau de revenu. Les résultats présentés concernent l'année 1995 et sont établis à partir d'un échantillon de 8.192 individus répartis dans 2.978 ménages représentatifs de la population luxembourgeoise.

2.4.1. Caractéristiques générales

2.4.1.1. Statut d'occupation et type d'habitation

Plus de 70% des ménages sont propriétaires ou copropriétaires, les locataires ne représentant que 26,2%. Fruit d'une volonté politique, d'un contexte économique favorable et d'un choix individuel, les ménages résidents sont de plus en plus nombreux à accéder à la propriété.

Les maisons unifamiliales constituent le type d'habitation préféré par les Luxembourgeois (propriétaires et locataires confondus). La maison individuelle a la faveur de 31,8% des ménages, tandis que 20,8% résident dans une maison unifamiliale en série.

Si près de 84% des propriétaires habitent dans une maison unifamiliale (maison rurale, maison unifamiliale individuelle, maison unifamiliale jumelée ou maison unifamiliale en série), les locataires ne sont que 33,3% à occuper ce type d'habitation. 64,5% des locataires habitent en effet dans un immeuble collectif.

Les ménages qui habitent dans des immeubles collectifs (soit 28,8% de l'ensemble des ménages, propriétaires et locataires confondus) résident pour la grande majorité dans des immeubles collectifs de moins de 20 logements.

Par ailleurs, 86% des ménages enquêtés sont satisfaits du type de logement qu'ils occupent, alors que 14% des ménages déclarent souhaiter occuper un autre type de logement. Plus de la moitié des ménages non satisfaits préférerait en effet occuper une maison unifamiliale individuelle.

2.4.1.2. Caractéristiques physiques des logements

Les caractéristiques physiques des logements se présentent comme suit:

- deux ménages sur trois résident dans un logement achevé après 1945,
- deux logements sur trois disposent d'au moins 4 pièces d'habitation,
- plus de six ménages sur dix occupent un logement dont la surface habitable (non inclus la cave, le grenier, le garage et les dépendances, etc.) est supérieure ou égale à 100 mètres carrés,
- la cuisine séparée domine très largement,
- une forte proportion de ménages dispose d'espaces non habitables dans et autour de leur logement.

2.4.1.3. Confort du logement

2.4.1.3.1. Critères liés au confort

Dans le cadre de l'enquête menée, les critères liés au confort du logement sont déclinés selon le confort sanitaire, thermique et environnemental ou par un ensemble de critères liés aux appréciations que portent les ménages sur leur logement:

- *Confort sanitaire*

Le confort sanitaire est très soutenu.

97,5% des logements habités en 1995 sont équipés d'au moins une salle de bains (pièce réservée à l'hygiène, contenant une douche ou une baignoire). Si 2,5% de logements ne disposent pas de salle de bains, 17,8% des logements cependant disposent de deux salles de bains ou même davantage.

Ce sont avant tout les logements anciens qui ne sont pas équipés de salle de bains (75,7% datent d'avant 1946). En revanche, les logements récents (construits après 1991) sont tous équipés d'une salle de bains.

En outre, tous les logements seraient équipés d'un W.-C. au moins, et plus de la moitié des logements disposeraient de deux W.-C. ou plus.

- *Confort thermique*

Neuf logements sur dix sont équipés d'un chauffage central. Le fuel et le gaz sont les sources d'énergie de chauffage les plus utilisées. Enfin, la quasi-totalité des logements dispose d'un mode de distribution d'eau chaude.

2.4.1.3.2. Appréciations des ménages liées au confort du logement

L'appréciation globale porte sur les cinq points suivants: qualité sonore, lumineuse et environnementale, humidité du logement et situation géographique.

Globalement, les appréciations sont plutôt positives. Toutefois, la qualité sonore et celle de l'environnement restent, toutes proportions gardées, les deux éléments pour lesquels l'appréciation est la moins favorable.

2.4.1.3.3. Ménages face aux problèmes liés à leur logement

Les ménages enquêtés ont déclaré être confrontés aux nuisances suivantes:

- | | |
|--|-------|
| - proximité d'un axe routier dangereux | 31,4% |
| - voisinage bruyant | 24,0% |
| - mauvaise isolation des portes et des fenêtres | 19,5% |
| - proximité d'une industrie polluante | 13,2% |
| - logement trop petit | 11,7% |
| - quartier avec vandalisme, destruction, criminalité | 11,2% |

- fuites dans la toiture 9,0%
 - chauffage inapproprié 8,0%
 - isolement/ éloignement 7,6%
 - quartier délabré 3,0%
- 36,5% des ménages ne sont affectés par aucune de ces nuisances.

2.4.2. *Caractéristiques du logement selon les paramètres socio-économiques des ménages*

2.4.2.1. Critères économiques

– *Revenu et niveau de vie*

Le revenu joue un rôle déterminant dans le fait d'être propriétaire ou locataire. De surcroît, on constate un confort moins soutenu pour les ménages au niveau de vie le plus bas dont l'appréciation du logement est plus nuancée.

– *Situation professionnelle du chef de ménage*

Les ménages dont la personne de référence est retraitée, sont à 80% propriétaires de leur logement. En fait, la proportion de propriétaire augmente avec l'âge. A l'opposé, les ménages dont la personne de référence est sans emploi (1,6% de l'ensemble des ménages) sont relativement peu nombreux à être propriétaires (une fois sur quatre).

– *Statut professionnel de la personne de référence du ménage*

Parmi les ménages d'ouvriers, 57,1% sont propriétaires alors que ce taux s'élève à 70% pour les autres statuts professionnels. Les agriculteurs, traditionnellement propriétaires, sont plus de 90% à être propriétaires du logement qu'ils habitent.

2.4.2.2. Critères sociodémographiques

– *Type de ménage et logement*

Le type de ménage semble avoir une influence sensible sur le statut de propriétaire ou de locataire. Seulement 58,8% des ménages d'isolés et des familles monoparentales sont propriétaires du logement qu'ils habitent. Chez les couples, ce taux s'élève à 79,5%. Au sein des types de ménage, on constate que les ménages jeunes sont plus souvent locataires que les ménages plus âgés. Enfin, la proportion de ménages propriétaires croît globalement avec la taille du ménage. Les ménages d'une personne sont moins souvent propriétaires que les ménages de taille plus importante.

– *Situation matrimoniale de la personne de référence*

Plus de 75% des ménages dont la personne de référence est mariée ou veuve sont propriétaires, alors que ce taux est inférieur à 60% pour les ménages dont la personne de référence est célibataire ou divorcée.

– *Age de la personne de référence*

Plus l'âge de la personne de référence est avancé, plus le taux de propriétaire est important.

– *Statut d'occupation du logement et nationalité de la personne de référence*

Le taux de propriétaire des ménages luxembourgeois est largement supérieur au taux de propriétaire des ménages étrangers. Ce phénomène peut s'expliquer par le fait que les ménages luxembourgeois sont fixés au Grand-Duché depuis plus longtemps que les ménages étrangers, et que les ménages étrangers n'envisagent peut-être pas tous une installation définitive dans le pays, ce qui constitue traditionnellement un frein à l'accession à la propriété.

Les ménages dont la personne de référence est de nationalité portugaise, seconde nationalité par l'importance de ses effectifs après la nationalité luxembourgeoise, ne sont que 29,7% à être propriétaires du logement qu'ils habitent. Les ménages italiens sont, dans 63% des cas, propriétaires de leur

logement. Les ménages dont la personne de référence est de nationalité allemande, belge ou française sont respectivement 56,3%, 48,1% et 40,2% à être propriétaires du logement qu'ils habitent.

De toutes ces considérations, on peut retirer les conclusions suivantes:

- le Luxembourgeois a une préférence nette pour la maison unifamiliale, type de logement à consommation foncière extensive;
- le Luxembourgeois occupe un logement de construction récente, assez spacieux et bien équipé du point de vue confort sanitaire et thermique;
- la majorité des locataires habite dans un immeuble collectif qui, dans la plupart des cas, ont moins de 20 logements;
- le Luxembourgeois aspire à la propriété de son logement; la proportion de propriétaires augmentant avec l'âge de la personne de référence du ménage;
- le fait d'être propriétaire ou locataire de son logement dépend peu du statut professionnel de la personne de référence du ménage; seuls les agriculteurs, avec 90% de propriétaires de leur logement, émergent de cette statistique.

Chapitre 2: Projections d'avenir

1. Evolution probable de la population

1.1. Population résidente

Plusieurs projections de notre population ont été établies par des experts luxembourgeois et étrangers au cours des dernières années:

- En 1995, le STATEC a fait des projections de notre population dont les trois scénarios imaginés aboutissent à une population totale de 438.000 habitants en 2000, de 558.000 habitants en 2020 et de 744.000 habitants en 2050. Suivant ces estimations, la population luxembourgeoise en valeur relative serait respectivement de 57%, 45% et 41%.
- Une estimation de la „World population data sheet“ datant de 2001 (Population reference bureau, Washington D.C., présentée par Gilles Pison de l'INED) prévoit pour notre pays une population totale de 560.000 habitants en 2025. Cette estimation prend comme point de départ une population de 450.000 habitants en 2001.

L'augmentation serait de 110.000 unités (ou 24%), c'est-à-dire 4.583 personnes par an, nombre comparable à l'immigration moyenne annuelle qui était de 4.174 personnes entre 1991 et 1999. Pour la période examinée, cette étude prévoit même une légère baisse de population pour l'Allemagne et la Belgique, contre une croissance d'environ 8% de la population française.

Si la même croissance était retenue pour la période 2025-2050, la population totale du Luxembourg atteindrait dans un demi-siècle 670.000 habitants.

- Le démographe Andreas Heigl et le géographe Ralf Mai de l'Université de Bamberg ont établi une projection de la population des pays de l'Union Européenne pour la période 1995 à 2025. Suivant cette étude, la population de notre pays passerait de 407.000 habitants à 516.000 au cours de cette période. D'après cette estimation, l'immigration en valeur absolue serait de 109.000 personnes, c'est-à-dire de 3.633 par an, nombre inférieur à la moyenne de 1991/99 qui était de 4.174 unités.

L'augmentation serait de presque 27% au Luxembourg, suivie d'une croissance de 13% pour les Pays-Bas et de 10% pour l'Irlande. La France atteindrait un taux de 9%, la Belgique de 6% et l'Allemagne de 3%. Si la population luxembourgeoise continuait à croître dans la même mesure durant la période 2025 à 2050, la population totale de notre pays atteindrait 625.000 personnes en 2050.

Toutes les études expliquent la croissance démographique du Grand-Duché essentiellement par le développement de l'économie luxembourgeoise. Dès lors, les perspectives que la population va encore augmenter sont réalistes, à condition toutefois que l'économie luxembourgeoise préserve son dynamisme et son attrait.

Dans l'hypothèse où la population va augmenter dans les proportions projetées, il est inévitable que de nouveaux besoins en logements vont se faire ressentir. En l'état actuel, il est très difficile d'évaluer ces besoins tant du point de vue quantitatif que qualitatif.

1.2. Frontaliers

Si l'économie et le marché de travail du Grand-Duché conservent leur attrait, le nombre des frontaliers va encore augmenter à l'avenir.

Dans le cadre des travaux préparatoires du débat d'orientation sur la politique de l'immigration, on s'est notamment posé la question si le réservoir des frontaliers sera suffisant pour couvrir les besoins du marché de travail luxembourgeois. Deux thèses semblent s'affronter:

- Le STATEC est d'avis que le réservoir des frontaliers est énorme aussi longtemps que l'économie luxembourgeoise est capable de payer des salaires élevés. Le problème de la main-d'oeuvre serait donc essentiellement lié au différentiel des salaires, étant donné qu'un salarié acceptera plus volontiers un long trajet pour aller à son travail si la différence de rémunération est élevée. On estime à environ 100.000 travailleurs la réserve de main-d'oeuvre dans la Grande Région et des formations spécifiques y seraient offertes en vue de leur intégration au marché de travail luxembourgeois.
- Les représentants des entreprises luxembourgeoises invoquent un déficit chronique du marché de travail luxembourgeois, du moins dans certains secteurs comme l'artisanat, le secteur Horesca et le secteur financier. Ils craignent que le réservoir des frontaliers sera insuffisant tant au niveau de la quantité des personnes disponibles qu'au niveau de leur qualité. Actuellement, la zone de recrutement de l'artisanat luxembourgeois s'étendrait en France jusqu'à Nancy et en Belgique jusqu'à Liège. Les difficultés de recrutement seraient de plus en plus grandes dans la mesure où l'économie luxembourgeoise aurait largement asséché les disponibilités en main-d'oeuvre des régions frontalières. Il ne faudrait pas non plus perdre de vue les problèmes de transport vers le lieu de travail.

La question de l'ouverture du marché de travail luxembourgeois à des travailleurs issus de certains pays tiers de l'Union Européenne a également été invoquée.

1.3. Etudiants

L'enseignement supérieur au Grand-Duché se trouve actuellement en pleine mutation. Il se développe dans le sens d'une plus grande internationalisation. De surcroît, il va assumer de nouvelles fonctions qui consistent, d'une part, à offrir des formations à l'intersection de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la culture, et d'autre part, à rendre un meilleur service aux étudiants.

Un des points forts de cette politique réside dans le projet „*Université de Luxembourg*“. Une telle université est susceptible d'attirer beaucoup d'étudiants vers le Grand-Duché. Il est évident qu'une offre appropriée de logements pour étudiants va constituer une condition essentielle au succès d'une telle entreprise.

Selon l'association „Wunraum fir Studenten“, il serait préférable d'essayer de loger la plupart des étudiants dans les familles luxembourgeoises plutôt que de créer des infrastructures lourdes sur un campus universitaire par exemple.

2. Défis d'une politique de l'aménagement du territoire

Depuis un certain temps, l'idée d'un Etat luxembourgeois de 700.000 habitants, avec toutes les conséquences que cela impliquerait, préoccupe l'actualité politique. Jamais dans l'histoire récente du pays, l'évolution à long terme de notre population a suscité un tel intérêt. La déclaration finale du „Rentendesch“, et notamment la formule médiatique du „700.000 Awunnerstaat“ qui en a été déduite, ont déclenché une avalanche de réactions, d'interventions ou de prises de position aussi bien de la part des milieux politiques que des acteurs de la société civile et du monde économique.

2.1. Dix thèses de la politique de l'aménagement du territoire

D'une manière générale, la grande majorité des intervenants semble être d'accord quant à la nécessité de mener un débat public sur un sujet aussi complexe. Le programme directeur d'aménagement du territoire constituera un premier apport à un tel débat. Selon l'article 1er de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire: „*L'aménagement poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmo-*

nieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.“

Dix thèses sous-tendent la politique d'aménagement du territoire:

- L'aménagement du territoire est le principal instrument du Gouvernement pour garantir un développement durable du territoire. Tous les ministères et toutes les communes sont responsables de la concrétisation du programme directeur.
- Le développement du territoire est un processus dynamique et continu qu'il faut observer et analyser pour pouvoir l'orienter dans la direction voulue.
- La matérialisation du découpage régional ainsi que du système des centres de développement et d'attraction (C.D.A) est un élément majeur du développement durable du territoire.
- L'autonomie communale est à redéfinir par rapport au principe de subsidiarité.
- Le développement durable exige la concrétisation d'une approche régionale.
- L'approche régionale nécessite une participation active des responsables politiques locaux, des forces vives régionales et de la population.
- Le développement durable du territoire doit être concrétisé au niveau de la commune par un développement correspondant des localités.
- Le marché foncier nécessite une intervention ciblée et renforcée des pouvoirs publics (Etat et communes).
- Le développement durable du territoire exige une protection efficace des zones vertes interurbaines.
- Le développement durable du territoire exige une intégration optimale de la politique des transports avec l'aménagement du territoire.

2.2. Concept intégré des transports et de l'aménagement du territoire (IVL)

L'importance pour le Grand-Duché de la politique d'aménagement du territoire et d'une approche globale a été mise en évidence par la déclaration gouvernementale de 1999. Par la suite, le groupe de travail interministériel „mobilité“, constitué en décembre 2000, fut chargé de la concrétisation de la démarche globale. Les travaux du groupe ont abouti, en janvier 2002, à un rapport intermédiaire sur la mobilité. En date du 25 janvier 2002, le Conseil de Gouvernement a décidé de faire réaliser un concept intégré des transports et de l'aménagement du territoire (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept IVL*).

Ledit concept part du constat que la situation au niveau des transports est devenue préoccupante. Cette situation résulte de plusieurs facteurs, et en premier lieu de l'accroissement substantiel de la population du pays entre 1970 et 2002. En deuxième lieu, l'activité économique du pays s'est essentiellement concentrée autour de la Ville de Luxembourg. Ceci détermine un flux énorme de travailleurs chaque matin en direction et chaque soir à partir de la capitale. En dernier lieu, on constate au niveau du logement un phénomène de fuite des villes vers des milieux ruraux. Tous ces éléments ont bien sûr des conséquences sur le trafic routier. Cela est d'autant plus vrai que le Grand-Duché compte 614 voitures pour mille habitants et que le réseau routier, à part l'extension du réseau des autoroutes, n'a guère augmenté depuis les années 70.

Les pouvoirs publics sont censés fournir une solution à tous ces problèmes. A cet effet, l'intervention coordonnée des ministères du Logement, de l'Economie, des Transports, des Travaux publics et de l'Environnement devient nécessaire. Il ne faut cependant pas oublier que les communes ont également leur part de responsabilité, alors qu'il leur incombe de définir dans leurs plans d'aménagement généraux les zones de logement, les zones d'activité économique, les zones d'équipement et les zones récréatives.

L'action concertée de l'Etat et des communes nécessite une coordination au niveau de la gestion de l'occupation des sols. C'est ici que doit intervenir l'aménagement du territoire. Il dispose pour ce faire des instruments législatifs nécessaires, alors que la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire confie au Ministre de l'Aménagement du Territoire une mission de coordination qui concerne entre autres „*le développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication ...*“.

Le programme directeur qui „constitue la synthèse des programmations sectorielles des départements ministériels dont il assure la coordination dans le cadre des objectifs prévus par la loi“ est l'instrument de stratégie nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

Le projet de programme directeur comporte un système hiérarchisé d'objectifs concernant ses trois grands champs d'action, à savoir le développement urbain et rural, les transports et les télécommunications ainsi que l'environnement et les ressources naturelles. Ce projet esquisse déjà les grandes lignes des plans directeurs sectoriels considérés comme prioritaires, à savoir le plan sectoriel „lycées“, le plan sectoriel „transports“, le plan sectoriel „paysages à protéger“ et le plan sectoriel „logement“. Il est évident que les travaux relatifs à l'IVL permettront d'accélérer, respectivement d'intégrer les travaux menés en relation avec l'élaboration des plans sectoriels individuels.

Les objectifs formulés par les autres ministères sont dès à présent complémentaires de ceux du programme directeur. Dans ce contexte, il convient de rappeler que dans le domaine du transport, le Gouvernement, sur proposition du Ministre de l'Etat, s'est fixé comme objectif d'atteindre à terme un „modal-split“ de 25:75, c'est-à-dire de faire en sorte que 25% des déplacements se fassent en transports publics. Dès lors, il sera nécessaire de veiller à une prise en compte appropriée de cet objectif dans le cadre de l'ensemble des projets futurs dans le domaine des transports et de la construction routière et ferroviaire.

Le défi auquel les décideurs sont confrontés consiste à réunir toutes les lignes d'action qui viennent d'être décrites dans une démarche intégrée et coordonnée. Ceci est indispensable si l'on veut assurer la cohérence entre les objectifs à atteindre, maintenir un équilibre judicieux entre les différentes mesures définies dans ce contexte et aboutir aux résultats escomptés dans le domaine des transports, de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

La concrétisation d'une telle démarche a été prise en main par le groupe de travail interministériel „concept global sur la mobilité“. Ledit groupe est arrivé à la conclusion que l'élaboration d'un concept intégré des transports et de l'aménagement du territoire permettrait de répondre aux attentes décrites ci-dessus. L'approche intégrée du concept IVL utilise une démarche innovatrice qui consiste à considérer les infrastructures de transport comme élément structurant pour le développement rural et urbain.

2.3. Le logement, un régulateur potentiel du trafic routier

Le Ministère du Logement participe à la démarche présentée ci-dessus. En effet, les logements occupent de l'espace et sont dès lors des régulateurs potentiels du trafic.

Le Ministère du Logement entend s'opposer au cloisonnement des fonctions que sont le travail, le domicile et les loisirs. D'après son avis, la séparation des lieux de travail des domiciles et des lieux de récréation serait la cause principale des problèmes liés au trafic routier. Dès lors, il conviendrait de mélanger et de localiser dans une plus forte mesure ces trois fonctions dans un même endroit.

Enfin, le Ministère du Logement pourrait intervenir en adaptant sa politique de subventionnement à ces exigences. A titre d'exemple, il serait possible de subventionner davantage la construction de logements proches des arrêts de bus ainsi que l'élaboration de zones fermées à la circulation.

Chapitre 3. Mesures en vigueur afin d'encourager l'investissement dans le logement

Parmi les mesures prises par le Gouvernement pour encourager l'investissement dans l'immobilier et par conséquent la création de logements, il faut distinguer entre les mesures d'encouragement directes du Ministère du Logement et les mesures d'encouragement indirectes sur le plan de la fiscalité.

1. Mesures prises par le Ministère du Logement

Le secteur du logement étant un facteur essentiel de l'intégration du citoyen dans la société et, de ce fait, de la lutte contre l'exclusion sociale, le Gouvernement accorde une grande importance à une politique active du logement.

L'adoption du programme d'action „logement“, l'augmentation des moyens budgétaires, l'adoption des mesures législatives et réglementaires, le 8ème programme de construction d'ensembles, la mise à

disposition des autorités communales de moyens financiers généreux en vue de les inciter à participer activement à la création de logements et de nouveaux établissements humains pour ainsi assumer leur responsabilité dans la réalisation du droit au logement, traduisent la volonté du Gouvernement de mener une politique active du logement.

Parmi les mesures actuellement en vigueur pour encourager la construction de logements, il faut distinguer entre les aides à la personne et les aides à la pierre.

1.1. Aides à la personne (ou aides individuelles)

Les aides à la personne sont les aides sous différentes formes accordées directement aux personnes qui investissent dans l'acquisition, la construction, l'amélioration ou l'assainissement d'un logement. Elles comprennent les aides en capital, les aides en intérêt et des garanties de l'Etat.

1.1.1. Aides en capital

Par aides en capital, on entend toutes les aides dont la finalité est de promouvoir l'accès des particuliers à la propriété d'un logement, en les aidant à se constituer le capital de départ. Parmi les aides, on distingue:

- la prime de construction,
- la prime d'acquisition,
- la prime d'épargne,
- la prime d'amélioration,
- le complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil,
- la prime pour aménagements spéciaux revenant aux personnes handicapées physiques.

En vertu de la législation en vigueur, toutes ces aides sont notamment fonction des revenus et de la composition du ménage.

1.1.1.1. Prime de construction/d'acquisition

Le montant de ces deux primes est fonction du revenu et de la composition du ménage requérant.

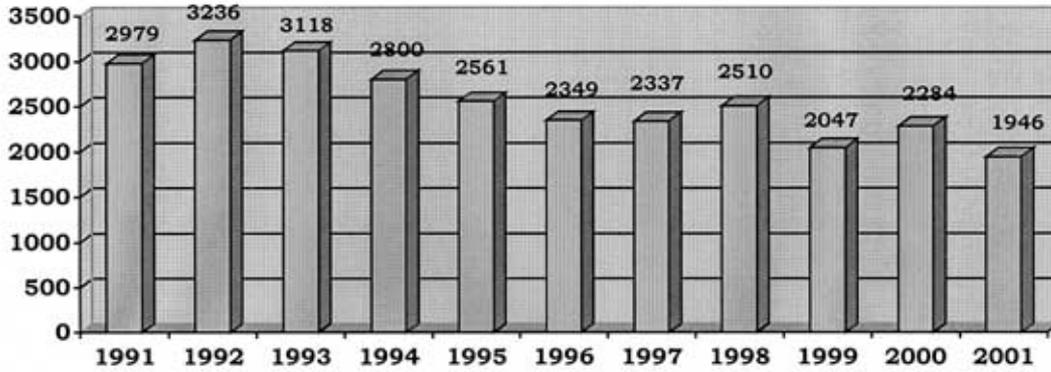
Le montant maximum de la prime de construction pouvant être accordé est de 9.700 euros. Ce montant vaut pour un ménage ayant 4 enfants à charge et dont le revenu imposable n'atteint pas un certain montant qui est calculé conformément à l'article 3(2) du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983. En l'occurrence, ce montant correspond soit à 23.978 euros (année 2002), soit à 23.415 euros (moyenne des années 2000, 2001, 2002).

En ce qui concerne la prime d'acquisition, le montant maximum est le même mais pour un ménage ayant 4 enfants à charge, il ne vaut que pour un revenu imposable n'atteignant pas le montant soit de 20.981 euros (année 2002), soit de 20.488 (moyenne des années 2000, 2001, 2002).

Entre 1989 et 1993, le nombre des demandes relatives aux primes de construction/d'acquisition présentées n'a cessé d'augmenter. En 1993, on enregistrait un record avec 4.228 demandes introduites.

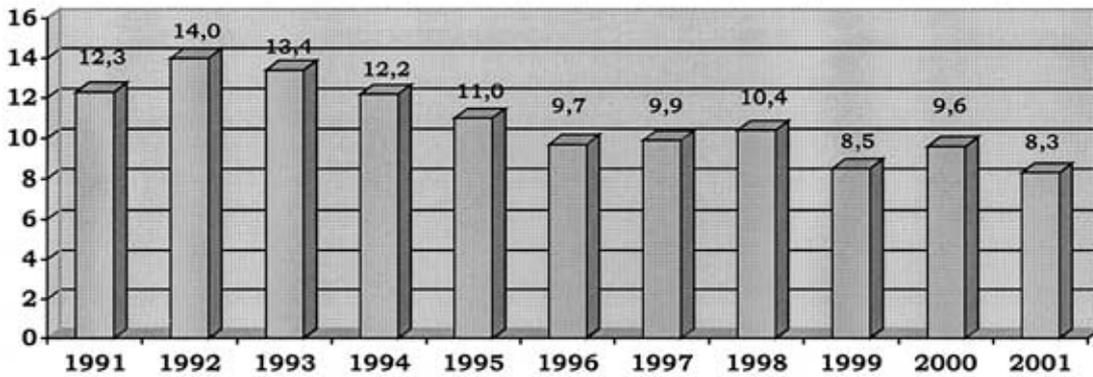
Il faut cependant noter qu'il existe une différence nette entre le nombre de demandes introduites et le nombre de primes accordées.

Evolution du nombre des primes de construction et d'acquisition accordées entre 1991 et 2001



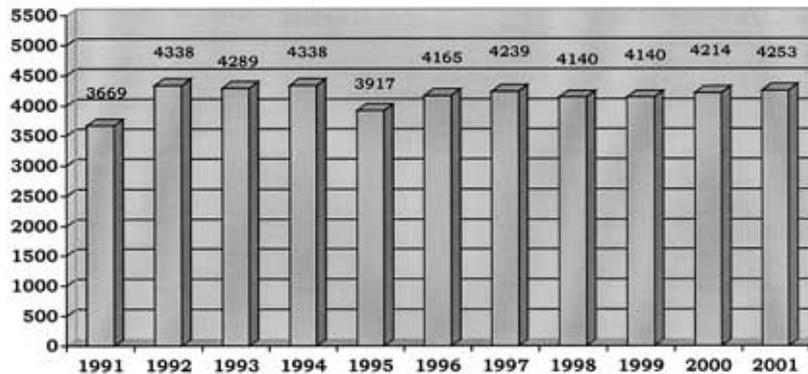
Source et Graphique: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

Evolution des montants totaux des primes de construction et d'acquisition accordées entre 1991 et 2001 (en millions euros)



Source et Graphique: Ministère des Classes Moyennes du Tourisme et du Logement

Evolution de la moyenne des primes de construction et d'acquisition accordées entre 1991 et 2001



Source et Graphique: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

*Evolution du rapport entre les primes de construction et d'acquisition
accordées entre 1991 et 2001*

<i>Année</i>	<i>Acquisition (%)</i>	<i>Construction (%)</i>
1991	65	35
1992	60	40
1993	62	38
1994	59	41
1995	66	34
1996	66	34
1997	67	33
1998	69	31
1999	72	28
2000	70	30
2001	72	28
Total	Moyenne: 66	Moyenne: 34

Source: Centre Informatique de l'Etat

*Récapitulation du nombre des primes de construction/d'acquisition
accordées depuis 1979 selon les différents types de logements*

<i>Année</i>	<i>Nombre des primes d'acquisition</i>			<i>Nombre des primes de construction</i>			<i>Nombre total des primes accordées</i>
	<i>appartem.</i>	<i>mais. unif.</i>	<i>Total</i>	<i>appartem.</i>	<i>mais. unif.</i>	<i>Total</i>	
1979	123	564	687	25	141	166	853
1985	318	1.187	1.505	115	384	499	2.004
1990	485	1.316	1.801	298	586	884	2.685
1991	747	1.718	2.465	441	656	1.097	3.562
1992	661	1.262	1.923	625	688	1.313	3.236
1993	699	1.234	1.933	608	577	1.185	3.118
1994	543	1.121	1.664	524	612	1.136	2.800
1995	560	1.129	1.689	459	413	872	2.561
1996	504	1.039	1.543	457	349	806	2.349
1997	538	1.042	1.580	401	356	757	2.337
1998	585	1.116	1.701	467	342	809	2.510
1999	538	929	1.467	354	226	580	2.047
2000	610	993	1.603	444	237	681	2.284
2001	564	837	1.401	252	253	545	1.946

Source: Centre Informatique de l'Etat

Constatations tirées des tableaux et graphiques ci-dessus:

1. Le nombre de primes accordées est en baisse depuis 1992. La moyenne du nombre de primes accordées entre 1991 et 2001 est de 2.568. Les chiffres des sept dernières années se situent en dessous de cette moyenne.
2. Le montant total des primes accordées affiche la même tendance que le nombre de primes accordées. Entre 1991 et 2001, l'Etat a versé 119,3 millions euros de primes ce qui donne une moyenne de 10,8 millions euros par année. Depuis 1996 les montants annuels des primes accordées se situent en dessous de cette moyenne.
3. La tendance de renversement du nombre de primes accordées sur appartements s'est manifestée avec un décalage de deux années par rapport au nombre de primes accordées sur maisons unifamiliales.
4. Le montant moyen des primes annuelles accordées est resté plus ou moins constant.
5. Le rapport prime d'acquisition/prime de construction a nettement progressé endéans les dix dernières années, soit + 7% en faveur de la prime d'acquisition. Il en résulte que de moins en moins de gens prennent en mains la construction de leur maison et que de plus en plus de gens ont recours à la formule clés en main.

1.1.1.2. Prime d'épargne

Conformément à la loi du 23 juillet 1983 modifiant la loi du 25 février 1979, l'Etat est autorisé à encourager l'accession à la propriété d'un logement, notamment par l'octroi de primes d'épargne.

D'une façon générale, une telle prime est égale aux intérêts et primes bonifiés à la date de l'octroi du prêt hypothécaire sur le compte d'épargne-logement du demandeur, sans qu'elle puisse cependant dépasser, dans le chef du même bénéficiaire, la somme de 4.958 euros.

Par le règlement grand-ducal du 28 février 1994, le Gouvernement a voulu mettre sur un pied d'égalité les bénéficiaires d'une prime d'acquisition avec ceux d'une prime de construction quant à l'obtention d'une prime d'épargne. En effet, la condition d'enfant(s) à charge, imposée auparavant aux bénéficiaires d'une prime d'acquisition, a ainsi été supprimée.

En 2001, le nombre de primes admises a été de 381 unités, avec un montant moyen de 2.238 euros par bénéficiaire.

1.1.1.3. Prime d'amélioration de logements anciens

Conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, sont considérés comme améliorations les travaux visant à améliorer les conditions de salubrité et de sécurité des logements, à l'exclusion des travaux ayant pour seul but l'entretien courant ou l'embellissement.

Depuis la création du département du logement, la moyenne des montants alloués a constamment progressé pour passer de 1.187 euros 1989 à 1.523 euros (+ 28,3%) en 2001.

Entre 1989 et 2001, un montant total de 16 millions euros a été liquidé en faveur de l'amélioration de l'habitat. Pendant cette même période, 11.485 ménages ont pu bénéficier de ce type de prime.

En 2001, 1.139 demandes de primes d'amélioration ont été présentées, dont 593 (52,1%) ont connu une suite favorable.

1.1.1.4. Complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil

D'après les dispositions réglementaires en vigueur, l'Etat peut accorder un complément à la prime de construction ou d'amélioration afin de compenser partiellement les frais et honoraires d'architecte et/ou d'ingénieur-conseil.

Depuis l'introduction de ce complément de prime en 1990, quelque 1.628 personnes ont pu bénéficier de cette nouvelle mesure.

En 2001, 105 bénéficiaires de cette aide ont touché au total un montant de 100.136 euros. 93 demandes accordées avaient trait à la prime de construction, alors que 12 concernaient la prime d'amélioration.

1.1.1.5. Aides pour aménagements spéciaux revenant aux personnes handicapées physiques

En 2001, 13 demandes de primes pour personnes handicapées physiques ont connu une suite favorable.

En 2001, le montant total des primes allouées a été de 75.082 euros, correspondant à une prime moyenne de 5.776 euros.

Suite à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 17 juin 1991, le seuil maximal de l'aide de l'Etat aux coûts des travaux d'aménagements spéciaux de logements pour personnes handicapées physiques augmentait de 4.958 à 14.874 euros.

Entre 1989 et 2001, 207 personnes handicapées physiques ont pu bénéficier d'une participation étatique aux frais d'aménagement spéciaux pour un montant total de 1,158 millions euros.

Aides en capital accordées/à accorder entre 1992 et 2002 (en millions euros)

	1992*	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*	2001*	2002**
Prime de construction + Prime d'architecte	6,39	4,95	4,94	3,68	3,67	3,19	3,30	3,8	3,05	1,82	12,0
Prime d'acquisition	9,71	7,96	7,19	7,57	6,38	6,87	7,0	6,0	7,73	4,86	
Prime d'épargne	1,49	1,74	1,74	1,98	2,35	2,23	3,1	1,64	1,39	0,68	2,0
Prime d'amélioration + Prime pour handicapés	1,65	1,52	1,84	1,31	1,16	1,29	1,04	1,19	0,91	0,74	3,03
Total	19,24	16,17	16,49	14,54	13,56	13,58	14,44	12,63	13,08	8,10	17,03

* Montants liquidés pendant l'année budgétaire

** Montants votés par la Chambre des Députés

Source: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

Pour l'ensemble des aides en capital précitées, il y a lieu de noter que l'Etat a accordé, respectivement envisage d'accorder quelque 158 millions euros de ces aides étatiques durant la période 1992-2002.

1.1.2. Aides en intérêt

1.1.2.1. Subvention d'intérêt

Par aides en intérêt, on entend notamment toutes les subventions d'intérêt accordées aux ménages ayant contracté un prêt hypothécaire dans le cadre de l'accession à la propriété. Le taux de la subvention d'intérêt est fixé suivant le revenu et la situation familiale du bénéficiaire. La subvention d'intérêt est calculée de façon à réduire le taux d'intérêt débiteur et peut varier entre 0,125% et 3,35%.

Entre 1989 et 2001, le montant total des subventions d'intérêt accordées par l'Etat s'élève à quelque 239,5 millions euros, soit en moyenne 18,43 millions euros par an.

1.1.2.2. Bonification d'intérêt

Sont bénéficiaires de cette mesure introduite en 1991 tous ceux qui ont contracté, auprès d'un établissement bancaire ou auprès d'un organisme de pension, un prêt en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement sur le territoire du Grand-Duché et qui ont au moins un enfant à charge.

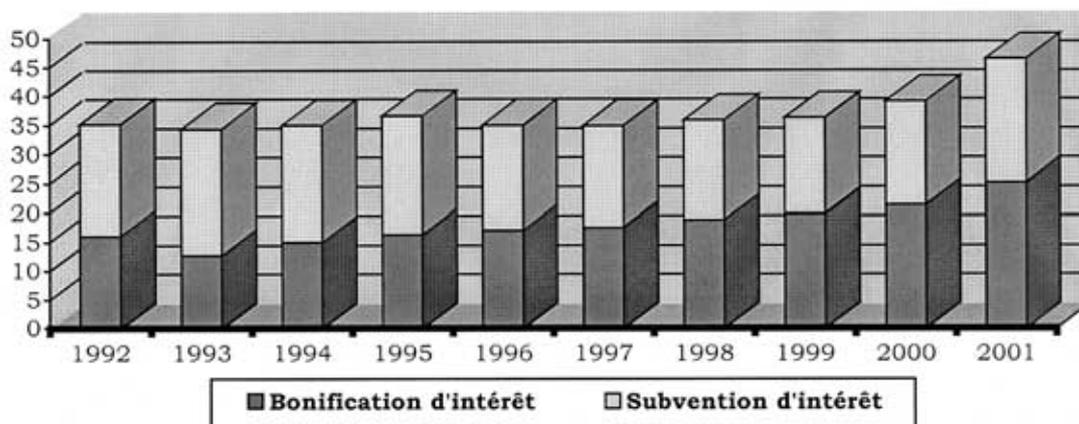
La bonification d'intérêt, placée avant tout dans l'optique familiale, n'est liée à aucune condition de revenu ou de fortune. Depuis le 1er juillet 2000, elle est calculée de façon à réduire le taux d'intérêt débiteur de 0,875% par enfant à charge.

Il en résulte que, suite à l'introduction de la bonification d'intérêt qui prend en compte les prêts jusqu'à concurrence de 150.000 euros, le cercle des bénéficiaires d'aides étatiques en matière de logement se trouve nettement élargi.

Ainsi, pendant la période du 1er janvier au 31 décembre 2001, 313.685 versements d'intérêt (- 1,3% par rapport à 2000) ont été effectués, correspondant à un montant global de 25.100.826 euros (+ 17,8% par rapport à 2000), soit en moyenne 2.091.735 euros par mois.

Entre 1992 et 2001, quelque 181,3 millions euros ont ainsi été versés entre les mains des bénéficiaires de ce type d'aide individuelle du logement.

Evolution des montants liquidés en tant que subvention et bonification d'intérêt entre 1992 et 2001
Aides en intérêt (en millions d'euros)



Source et Graphique: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

Aux 46.493.150 euros accordés en 2001 comme subvention et bonification d'intérêt correspondent 455.153 paiements.

Quant à l'ensemble des aides en intérêt, l'Etat a accordé, respectivement accordera quelque 416 millions euros entre 1992 et 2002.

Aides en intérêt accordées/à accorder entre 1992 et 2002 (en millions euros)

Année	Bonifications d'intérêt	Subventions d'intérêt	Total
1992	16,00	19,15	35,15
1993	12,70	21,64	34,34
1994	14,92	20,04	34,96
1995	16,53	20,31	36,84
1996	17,00	18,01	35,01
1997	17,46	17,47	34,93
1998	18,69	17,15	35,84
1999	19,82	16,43	39,25
2000	18,84	21,30	40,14
2001	21,39	25,10	46,49
2002*	46,00*		46,00*
Total 1992-2002			415,95

* Budget voté par la Chambre des Députés

Source: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

1.1.3. Garantie de l'Etat

Au cas où un emprunteur ne peut fournir aux organismes prêteurs des garanties propres jugées suffisantes par ceux-ci, l'Etat est autorisé à garantir, en vertu de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, une partie du remboursement en principal, intérêts et accessoires de prêts hypothécaires consentis à des personnes physiques en vue de l'achat, de la construction, de la transformation ou de l'amélioration d'un logement servant d'habitation principale et permanente à l'emprunteur et à son conjoint, ainsi qu'à leurs ascendants et descendants respectifs qui vivent dans le même ménage.

En 2001, l'Etat a accordé 22 garanties pour un montant total de 557.000 euros.

La loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit une aide au financement de garanties locatives. Cette aide consiste dans le cautionnement de l'Etat de la totalité ou d'une partie du montant du contrat de prêt contracté entre le candidat locataire et l'établissement financier en vue de l'émission d'une garantie locative au sens de la législation en matière de bail à loyer et exigée par le bailleur lors de la conclusion du bail. Un projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les limites y relatives est en voie de finalisation.

1.1.4. Crédit-taudis

Le crédit-taudis est une mesure par laquelle l'Etat entend faciliter l'accession à la propriété à des familles nombreuses qui ne peuvent pas fournir des garanties propres suffisantes pour obtenir le crédit hypothécaire nécessaire à l'acquisition d'un logement auprès d'un établissement financier.

La garantie étatique ne peut porter que sur un montant maximal de 25.000 euros.

Afin de pouvoir bénéficier d'un crédit-taudis, les mêmes conditions d'octroi et de surface que celles applicables pour les primes d'acquisition doivent être respectées.

Entre 1989 et 2001, quelque 696 demandes ont été adressées au Ministère du Logement, dont 412 (59%) ont connu une suite favorable portant sur un montant global de 6,42 millions euros, soit environ 15.584 euros en moyenne par crédit-taudis.

Sur les 19 crédits-taudis accordés en 2001, deux crédits-taudis portaient sur un montant inférieur à 12.500 euros, deux autres se situaient entre 12.500 et 18.500 euros, quatre crédits-taudis portaient sur un montant compris entre 18.500 et 24.500 euros, alors que 11 crédits-taudis se situaient au-dessus de 24.500 euros.

1.1.5. Prêts consentis par l'a.s.b.l. „Chantiers de la Fraternité Chrétienne“

Depuis 1987, le ministre ayant le Logement dans ses attributions accorde annuellement un montant de 49.600 euros à l'a.s.b.l. „Chantiers de la Fraternité Chrétienne“. Ce subside a pour but de permettre à cette association de consentir des prêts sans intérêts à des familles ayant au moins un enfant à charge en dessous de 15 ans. Ne sont pas pris en considération les requérants bénéficiant du RMG.

En 2001, cinq familles ont ainsi pu accéder à la propriété d'un logement.

Si entre 1987 et 1997, le prêt moyen par famille s'élevait à environ 12.400 euros, cette moyenne a nettement augmenté au cours des dernières années: eu égard à l'évolution des prix sur le marché du logement, les prêts consentis se situent actuellement entre 19.800 euros et 24.800 euros.

En principe, une famille rembourse jusqu'à 25 euros/mois sur un montant de 2.480 euros prêtés.

1.2. Typologie des bénéficiaires des aides individuelles au logement en 2000 et 2001

1.2.1. Typologie des bénéficiaires d'une prime de construction/d'acquisition

Situation familiale des ménages

En 2001, la part des ménages ayant un ou plusieurs enfants à charge constitue un peu plus de la moitié (50,2%) des bénéficiaires d'une prime de construction/d'acquisition. Dans cette catégorie, le groupe des ménages isolés est de loin le plus fortement représenté.

Etat civil

Avec 47,2% des bénéficiaires, la catégorie des personnes mariées est la catégorie la plus importante, suivie par celle des célibataires et celle des personnes divorcées.

Situation de revenu

Parmi les 1.946 ménages ayant bénéficié en 2001 d'une prime de construction/d'acquisition, 40,2% disposaient d'un revenu imposable annuel inférieur à 3.000 euros (N. I. 100).

1.2.2. *Typologie des bénéficiaires d'une prime d'amélioration*

En 2001, environ 75% des bénéficiaires d'une prime d'amélioration se situaient dans la catégorie d'âge comprise entre 26 et 50 ans.

A relever que 58,7% des bénéficiaires disposaient d'un revenu imposable annuel inférieur à 17.500 euros.

23,3% des bénéficiaires se situaient dans la catégorie de revenu compris entre 17.500 et 22.500 euros, alors que 18% avaient un revenu imposable supérieur à 22.500 euros.

1.2.3. *Typologie des bénéficiaires d'une subvention d'intérêt**Etat civil*

La catégorie des personnes mariées est de loin la catégorie la plus importante (65,7%) à bénéficier en 2001 d'une subvention d'intérêt.

Nombre d'enfants

Le pourcentage des ménages ayant un ou plusieurs enfants à charge a été de 70,7% en 2001.

Revenu

En 2001, 21,9% des bénéficiaires d'une subvention d'intérêt avaient un revenu inférieur à 3.000 euros (N.I. 100), alors que 23,5% des bénéficiaires se situaient dans la catégorie de revenu comprise entre 3.000 et 3.750 euros (N.I. 100).

1.2.4. *Typologie des bénéficiaires d'une bonification d'intérêt**Etat civil*

La catégorie des personnes mariées est de loin la catégorie la plus importante (89,3%) à bénéficier d'une bonification d'intérêt en 2001.

Nombre d'enfants

Les ménages ayant 1 ou 2 enfants à charge sont de loin (76,5%) les plus nombreux à bénéficier de la bonification d'intérêt.

Revenu

Contrairement aux conditions relatives à la subvention d'intérêt, le revenu du requérant n'entre pas en ligne de compte pour l'obtention de la bonification d'intérêt. Ceci explique le fait qu'en 2001, presque 31,8% des bénéficiaires n'ont pas indiqué le niveau de leur revenu.

Age du bénéficiaire

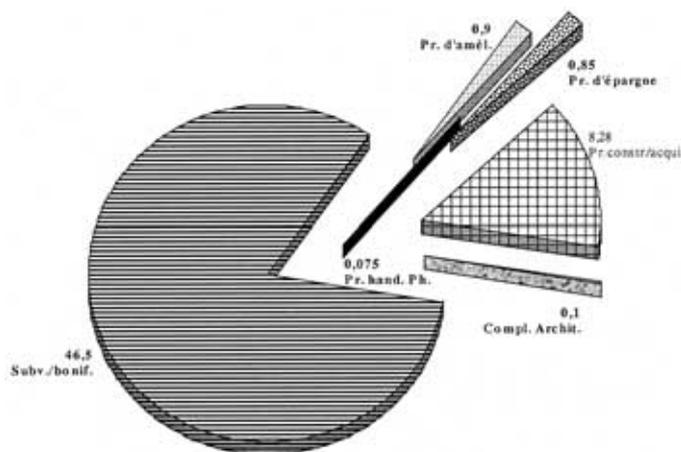
Quant à l'âge, quelque 62,5% des bénéficiaires se trouvaient dans la catégorie d'âge comprise entre 26 et 40 ans et 93,1% dans celle comprise entre 26 et 50 ans.

1.3. Récapitulatif de l'ensemble des aides individuelles accordées par l'Etat en matière de logement

Récapitulatif de l'ensemble des aides individuelles accordées par l'Etat en 2001

<i>Nature de l'aide individuelle</i>	<i>Montants (en millions d'euros)</i>	<i>Nombre de dossiers individuels</i>
– Primes de construction/d'acquisition	8,28	1.946
– Primes d'épargne	0,85	381
– Subventions d'intérêt et bonifications d'intérêt	46,5	37.081
– Primes d'amélioration	0,9	593
– Primes pour personnes handicapées physiques	0,075	13
– Complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil	0,1	105
Total	57,60	40.119

Répartition des aides individuelles payées en 2001 (en millions d'euros)

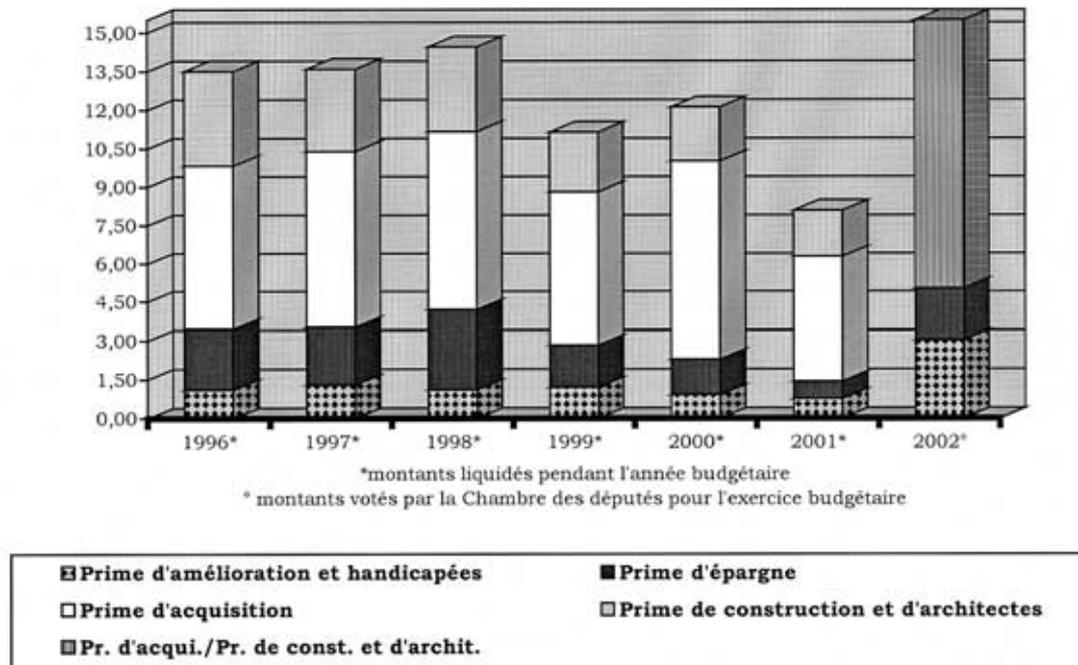


Source et Graphique: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

Le Gouvernement a, conformément à sa déclaration du 12 août 1999, investi des sommes considérables dans le domaine des aides individuelles en matière de logement, poursuivant de cette manière une politique active du logement depuis la fin des années '80.

Entre le 1er janvier 1996 et le 31 décembre 2002, quelque 73 millions euros ont été, respectivement vont être transférés aux particuliers bénéficiaires d'une ou de plusieurs de ces aides individuelles, comme le renseigne le graphique ci-après.

Répartition des aides en capital payées et votées entre 1996 et 2002
Aides en capital (en millions d'euros)



Source et Graphique: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

1.4. Aides à la construction d'ensembles

Par aides à la pierre, on entend les participations financières de l'Etat tendant à favoriser l'initiative des promoteurs publics en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Les projets ainsi subventionnés sont inscrits dans le programme quinquennal de construction d'ensembles de logements qui est établi sur base de l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et recueille tous les projets destinés à la vente ou à la location auxquels l'Etat participe par la voie du département du logement.

Ledit programme contient trois catégories de projets:

1. l'aménagement de terrains à bâtir;
2. la construction de logements destinés à la vente;
3. la construction de logements locatifs.

A travers les deux premières catégories, ledit programme vise à faciliter l'accès à la propriété pour des ménages bénéficiaires d'une aide au logement (prime de construction ou prime d'acquisition) qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour devenir propriétaire sur le marché privé.

Pour ces projets, une participation étatique pouvant atteindre 50% des frais d'étude et d'infrastructure peut être accordée notamment aux communes, au Fonds pour le logement à coût modéré (FLCM) et à la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM). La commune doit participer à raison d'un tiers de la participation étatique. L'Etat et la commune prennent ainsi à charge les deux tiers des frais d'étude et d'infrastructure. Les deux participations sont réparties équitablement entre tous les bénéficiaires d'une prime de construction/acquisition. Lors du calcul du prix de vente, elles viennent habituellement en déduction soit du prix du terrain pour des terrains vendus avec plan-type soit du prix de la maison ou de l'appartement. Cette participation des pouvoirs publics aux frais d'études et d'infrastructures et la prime de construction/acquisition touchée permettent aux bénéficiaires d'une aide au logement d'accéder à la propriété au prix coûtant.

L'article 22 de ladite loi offre la possibilité aux promoteurs publics de ne pas vendre les terrains, mais de les céder par la voie d'emphytéose. Dans cette hypothèse, lesdits promoteurs publics pourraient bénéficier, hormis la participation étatique aux frais d'étude et d'infrastructure, d'une participation en capital au prix d'acquisition des terrains, sans que la participation puisse dépasser 40% de ce prix, à condition que le promoteur acquiert les terrains avec l'engagement de constituer des réserves foncières destinées à des logements à coût modéré et aux équipements collectifs y afférents. Cette alternative devrait être encouragée davantage vu qu'elle permet de réduire considérablement le montant à déboursier par les acquéreurs et qu'elle facilite par conséquent l'accès à la propriété.

Les promoteurs publics ayant contracté un prêt en vue de l'aménagement des terrains ou de la construction de logements destinés à la vente peuvent également bénéficier pendant une période maximale de deux ans de la prise en charge par l'Etat des intérêts d'emprunts contractés pour le préfinancement, à condition qu'ils renoncent à inclure toute charge de préfinancement dans leurs prix de vente.

La troisième catégorie de projets est destinée aux couches de la population qui, malgré cette aide à la pierre à laquelle s'ajoute l'aide à la personne, ne sont néanmoins pas en mesure de devenir propriétaires. Par conséquent, l'Etat encourage les promoteurs publics susmentionnés de réaliser des logements locatifs.

En vertu de la loi du 8 novembre 2002, la participation étatique peut actuellement atteindre au maximum:

- 70% du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par des promoteurs publics à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées;
- 75% du prix de construction ou d'acquisition de logements, lorsque le promoteur public est une commune et lorsqu'elle procède à la réalisation d'un projet de construction ou d'acquisition de logements exclusivement réservés à la location;
- 40% du prix de construction ou d'acquisition de logements pour travailleurs étrangers réalisés par un employeur en faveur de ses employés, sans que la participation puisse excéder 6.200 euros par personne logée;
- 75% du prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs réalisés par des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement ainsi que par des hospices civils ou offices sociaux.

Au niveau du huitième programme (règlement grand-ducal du 16 mai 2002), le nombre prévu de logements à construire s'élève à 9.000 unités. Le volume d'investissement est évalué à 1,071 milliard euros et l'Etat entend y contribuer à titre de 343,5 millions euros.

1.5. Ensemble des aides de l'Etat en matière de logement entre 1992 et 2002

Pour la période 1992-2002, l'Etat a accordé respectivement accordera quelque 1,2 milliard euros sous forme d'aides à la personne, d'aides à la pierre et de remboursement de la TVA-logement. 160,2 millions euros (13,3% de ce montant) sont versés sous forme d'aides en capital, 421,5 millions euros (35,1%) sous forme d'aides en intérêt, et 182,3 millions euros (15,2%) sous forme d'aides à la pierre. Environ 436 millions euros, soit plus d'un tiers du montant total des aides étatiques, ont été remboursées sous forme de la TVA-logement.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Aides en capital	19,4	16,15	15,71	14,43	13,56	13,59	14,41	11,14	15,87	8,9	17,0
Aides en intérêts	35,15	34,35	34,96	36,85	35,01	34,88	35,81	39,67	42,37	46,49	46,0
Remb. de la TVA-Logement	13,44	32,61	50,16	59,01	46,96	46,00	52,77	49,85	33,63	51,29	/
Aides à la pierre	12,90	15,05	23,81	21,37	19,54	15,54	14,56	9,02	15,82	16,51	18,16
Total	80,89	98,16	124,64	131,66	115,07	110,01	117,55	109,68	107,69	123,19	81,16

* Budget voté

Source: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

2. Mesures sur le plan fiscal

Il s'agit des mesures fiscales en vigueur au moment de la déclaration du Premier Ministre sur l'Etat de la Nation 2002. Les mesures introduites par les dispositions légales du 30 juillet 2002 sont reprises dans le chapitre suivant.

2.1. Fiscalité directe

2.1.1. Déductibilité des cotisations „épargne-logement“

En vertu de l'art. 111(1) c) L.I.R., sont déductibles comme dépenses spéciales jusqu'à un montant annuel de 672 euros (le plafond est majoré de son propre montant pour le conjoint et pour chaque enfant), „les cotisations versées à des caisses d'épargne-logement agréées au Grand-Duché de Luxembourg ou dans un autre des Etats membres de l'Union Européenne en vertu d'un contrat d'épargne-logement souscrit en vue de financer la construction, l'acquisition ou la transformation d'un appartement ou d'une maison utilisés pour les besoins personnels d'habitation, y compris le prix du terrain, ainsi que le remboursement d'obligations contractées aux mêmes fins“.

La résiliation du contrat ou la non-affectation des fonds attribués à l'échéance du contrat, aux fins prévues par les dispositions légales, donne lieu à une imposition rectificative. Il est cependant renoncé à l'imposition rectificative si le contrat est résilié plus de 10 ans après sa souscription.

2.1.2. Déductibilité des charges financières en relation avec l'acquisition d'un terrain à bâtir avec l'intention d'y construire

Il n'est fait aucune distinction entre les terrains sur lesquels le contribuable envisage d'ériger une habitation personnelle (imposition de la valeur locative) et les terrains sur lesquels un immeuble locatif va être construit.

Du moment que le contribuable envisage de construire – dans un délai rapproché – un immeuble sur le terrain et d'acquérir ainsi sur une période plus longue des revenus positifs, les frais d'obtention en relation avec le terrain, notamment les intérêts et autres frais de financement, sont intégralement déductibles de ses autres revenus soumis à l'impôt.

2.1.3. Déductibilité des charges financières en relation avec l'acquisition d'un terrain acquis sans intention d'y construire

La déduction de frais d'obtention n'est pas permise (p. ex. débroussaillage, impôt foncier, frais de financement, etc.). D'éventuels intérêts débiteurs en relation avec un prêt contracté pour l'acquisition du terrain constituent des dépenses spéciales. Le maximum déductible s'élève à 672 euros par année. Ce plafond annuel est majoré de son propre montant pour le conjoint et pour chaque enfant.

2.1.4. Déductibilité des charges financières en relation à un immeuble en voie de construction

Du moment que le contribuable est en train de construire un immeuble et envisage d'acquérir sur une période plus longue des revenus positifs, les frais d'obtention en relation avec le terrain et la construction, notamment les intérêts et autres frais de financement, sont intégralement déductibles au titre de l'année d'imposition au cours de laquelle les frais et intérêts sont payés ou débités sur un compte-prêt garanti par une inscription hypothécaire.

Sont uniquement pris en compte les frais et intérêts qui sont effectivement à charge du contribuable. Ainsi, en cas de bonification et/ou subvention d'intérêt accordées par le Ministère du Logement ou par le patron, ces aides diminuent les intérêts à charge du contribuable.

2.1.5. Déductibilité des primes d'assurance en relation avec le solde restant dû sur prêt hypothécaire

Les assureurs offrent aux personnes qui désirent acquérir une propriété foncière en ayant recours à l'emprunt, une assurance pour couvrir le risque décès de l'assuré au cours des années que dure le remboursement du prêt. Ces assurances dites assurances „solde restant dû“ sont souvent exigées par les

banques, si l'emprunteur achète une résidence principale et s'il a des enfants mineurs dans son ménage. Le preneur d'assurances peut choisir entre le versement de primes annuelles (ou mensuelles) ou d'une prime unique:

Les primes annuelles d'une assurance-décès constituent des dépenses spéciales et sont déductibles, avec d'autres assurances, dans les limites de l'article 111(5) L.I.R., à savoir jusqu'à un montant annuel de 672 euros (le plafond est majoré de son propre montant pour le conjoint et pour chaque enfant).

Lorsque le contribuable fait état du versement d'une prime unique en vue d'assurer le remboursement d'un prêt consenti pour l'acquisition d'une habitation personnelle, le plafond prévu de 672 euros est majoré des montants maximaux supplémentaires suivants en fonction de l'âge du contribuable:

	<i>jusqu'à 30 ans</i>	<i>de 31 à 49 ans compris¹</i>	<i>50 ans et plus</i>
contribuable	3.000	240	7.800
contribuable avec 1 enfant	3.672	293,76	9.547,20
contribuable avec 2 enfants	4.344	347,52	11.294,40
contribuable avec 3 enfants	5.016	401,28	13.041,60
contribuable avec 4 enfants	5.688	455,04	14.788,80

1) Majoration par année d'âge accomplie en sus de la 30e au moment de la souscription de l'assurance.

2.1.6. Déductibilité des intérêts débiteurs en relation avec l'acquisition d'un immeuble occupé par le propriétaire

Dès l'occupation de l'immeuble par le propriétaire, une valeur locative est fixée. L'article 98 L.I.R. considère en effet comme revenu de location „la valeur locative de l'habitation occupée par le propriétaire, y compris celle des dépendances“.

La valeur locative annuelle est fixée à 4% de la tranche de la valeur unitaire correspondant à l'habitation ne dépassant pas 3.800 euros et à 6% de la tranche de cette valeur unitaire dépassant 3.800 euros. Cette valeur locative est une valeur nette, elle ne peut être réduite qu'à concurrence des intérêts débiteurs qui sont en relation avec l'acquisition de l'immeuble. La déduction des intérêts est limitée en fonction de l'année d'occupation par le propriétaire et en fonction des personnes faisant partie du foyer fiscal.

Le plafond annuel des intérêts déductibles est fixé à:

- 1.500 euros pour l'année de l'occupation et les 5 années suivantes;
- 1.125 euros pour les 5 années subséquentes et
- 750 euros pour les années suivantes.

Ce plafond est majoré de son propre montant pour le conjoint et pour chaque enfant.

2.1.7. Imposition de la plus-value réalisée sur la vente de la résidence principale

Une éventuelle plus-value réalisée lors de la vente de la résidence principale n'est pas imposable.

Si le propriétaire avait d'abord loué l'immeuble à un tiers avant de l'occuper lui-même, cet immeuble n'est considéré comme sa résidence principale que s'il l'a occupé pendant au moins 5 années. Si le propriétaire a déménagé dans une nouvelle résidence principale, l'ancienne résidence doit être vendue dans un certain délai, sous peine de perdre l'immunité fiscale de la plus-value réalisée sur la vente de la résidence principale.

2.1.8. Amortissement des immeubles

Dès que l'immeuble est achevé, le contribuable a droit à l'amortissement. Le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999 contient les dispositions d'exécution relatives à la base d'amortissement et au taux d'amortissement.

La base de l'amortissement des immeubles bâtis acquis à titre onéreux est fixée:

- pour les immeubles acquis avant le 1.1.1941 au triple de la valeur unitaire qui leur était attribuée au 1.1.1941
- au prix d'acquisition ou de revient, diminué de la quote-part relative au terrain, pour les immeubles acquis après le 31.12.1940.

La base de l'amortissement des immeubles bâtis acquis à titre gratuit est fixée comme s'il n'y avait pas eu de transmission.

Comme l'amortissement ne concerne que les biens qui perdent leur valeur au fil des années, les terrains sont éliminés du prix d'acquisition ou de revient. En règle générale, le prix du terrain n'est pas détaillé dans le prix d'acquisition global de l'immeuble et doit donc être évalué par voie d'estimation. Sauf situation spéciale (situation géographique particulière, petit immeuble érigé sur un grand terrain, etc.), il est permis d'évaluer la quote-part du terrain à 20% du prix d'acquisition global.

En ce qui concerne les immeubles pour lesquels le triple de la valeur unitaire constitue la base d'amortissement, une quote-part terrain n'est pas à éliminer.

En ce qui concerne les immeubles reçus par voie de donation ou de succession, la base d'amortissement des immeubles est constituée soit par le prix d'acquisition ou de revient, diminué de la quote-part relative au terrain, que le détenteur antérieur ayant acquis l'immeuble en dernier lieu à titre onéreux, a payé après le 30.12.1940, soit par le triple de la valeur unitaire, si le détenteur antérieur a acquis l'immeuble avant le 1.1.1941.

Le prix d'acquisition d'un immeuble est constitué par l'ensemble des dépenses assurées par le contribuable pour mettre le bien dans son état au moment de l'évaluation. Le prix de revient de l'immeuble comprend toutes les dépenses assumées par le contribuable en raison de la construction et de l'aménagement de l'immeuble, y compris les investissements ultérieurs.

Au prix d'achat ou de revient proprement dit, il convient donc d'ajouter les frais d'acte, le droit de mutation, la T.V.A. grevant la construction ou l'investissement, d'éventuelles commissions à un intermédiaire et, le cas échéant, les frais d'amélioration postérieurs à l'achat ou à la construction. A noter que sous certaines conditions, les frais d'investissement peuvent être amortis de façon accélérée (voir ci-après les taux d'amortissement relatifs aux logements locatifs).

Lorsqu'un subside est alloué en vue de l'acquisition de l'immeuble, le prix d'acquisition se réduit à due concurrence. De même, le remboursement partiel de la T.V.A. sur la construction ou l'amélioration de certains immeubles, réduit le prix d'acquisition ou de revient de ces immeubles du montant de la T.V.A. récupérée. Un éventuel transfert d'une plus-value dans les conditions du règlement grand-ducal du 17 juin 1992 portant exécution de l'article 102, alinéa 8 L.I.R. réduit également à due concurrence le prix d'acquisition de l'immeuble acquis en emploi (article 9 du règlement).

Les taux d'amortissement qui s'appliquent aux immeubles et parties d'immeubles bâtis faisant intégralement partie du patrimoine privé du contribuable sont repris dans le tableau ci-après:

	<i>Taux</i>	
	<i>Usure normale</i>	<i>Usure plus forte dûment justifiée</i>
1. immeubles ou parties d'immeubles bâtis, non visés sub 2 et 3 ci-dessous, dont l'achèvement remonte au 1er janvier de l'année d'imposition à		
moins de 30 ans	1,5%	2%
30 ans jusqu'à 60 ans incl.	2%	2,5%
plus de 60 ans	3%	4%
2. immeubles ou parties d'immeubles bâtis pour lesquels la base d'amortissement est constituée par le triple de la valeur unitaire	2,5%	3%

	<i>Taux</i>	
	<i>Usure normale</i>	<i>Usure plus forte dûment justifiée</i>
3. immeubles ou parties d'immeubles bâtis, affectés au logement locatif dont l'achèvement remonte au 1er janvier de l'année d'imposition à		
moins de 5 ans (amortissement accéléré)	4%	
5 ans jusqu'à 60 ans incl.	2%	
plus de 60 ans	3%	
Ces dispositions sont d'application correspondante aux dépenses d'investissement effectuées en cas de rénovation d'un logement ancien à condition qu'elles dépassent 20% du prix d'acquisition du bâtiment.		

Notons que le taux et la durée de l'amortissement accéléré (point 3 du tableau) ont été modifiés par la loi du 30 juillet 2002. De façon générale, les taux se basent sur une durée normale d'utilisation des immeubles d'au moins 60 ans. S'agissant d'un système forfaitaire, l'amortissement peut dépasser la valeur totale de la construction et ne s'arrête pas lorsque l'immeuble est intégralement amorti.

Les taux prévus en cas d'usure plus forte, laissant prévoir une durée d'utilisation plus courte que la normale, sont à accorder si l'usure plus forte est dûment justifiée.

Le taux d'amortissement accéléré de 4% est accordé pour les constructions nouvelles qui sont définies par rapport à la date de leur achèvement. L'amortissement accéléré – réservé aux seuls logements locatifs dont l'achèvement de la nouvelle construction ou de la rénovation de l'ancienne construction se situent après la date du 31 décembre 1990 - est limité dans le temps et ne peut pas dépasser 5 années au maximum. Le taux d'amortissement normal des immeubles affectés au logement locatif est de 2% pour les immeubles n'ayant pas dépassé l'âge de 60 ans accomplis et de 3% pour les immeubles de plus de 60 ans.

En ce qui concerne les immeubles substantiellement rénovés, les dépenses de rénovation bénéficient également de l'amortissement accéléré. Il y a rénovation lorsque les dépenses d'investissement dépassent 20% du prix d'acquisition du bâtiment. Dès lors que cette limite est dépassée, le total des dépenses d'investissement accède à la faveur du taux majoré de 4% pendant 5 ans au moins et 6 ans au plus. Le prix d'acquisition initial de la construction est amorti en fonction de la date d'acquisition ou d'achèvement de l'immeuble.

2.1.9. Imposition des plus-values

Lors de la vente d'un immeuble autre que la résidence principale du contribuable, un éventuel bénéfice de cession est imposable.

La loi distingue entre le bénéfice de spéculation lorsque l'intervalle entre l'acquisition et la vente est inférieur ou égal à 2 ans et le bénéfice de cession lorsque l'intervalle entre l'acquisition et la vente dépasse 2 années.

Le bénéfice ou la perte de spéculation est égal à la différence entre le prix de vente de l'immeuble et son prix d'acquisition augmenté des frais d'obtention.

L'imposition du bénéfice de spéculation a lieu au taux plein, sans atténuation de la progressivité du tarif. Aucun abattement n'est applicable au bénéfice de spéculation.

La plus-value immobilière ou bénéfice de cession est égal à la différence entre le prix de vente de l'immeuble et son prix d'acquisition réévalué augmenté des frais d'obtention. Le prix d'acquisition est réévalué suivant les coefficients du tableau de l'article 102 paragraphe (6) de la loi sur l'impôt sur le revenu. Pour les immeubles acquis avant le 1.1.1941, la valeur unitaire, ajustée par un coefficient variant entre 1,3 et 1,5, peut se substituer au prix d'acquisition. Dans ces cas, le coefficient de réévaluation correspondant à l'année 1940 est à appliquer.

Outre la réévaluation du prix d'acquisition, l'imposition de la plus-value est assortie de quelques autres dispositions qui atténuent la charge fiscale.

L'article 130, alinéa 4, L.I.R. prévoit qu'une éventuelle plus-value est diminuée d'un abattement de 50.000 euros (100.000 euros pour les époux). L'abattement vaut cependant pour une période décennale. S'il a été accordé sur une première plus-value, le contribuable doit attendre 10 ans avant d'avoir à nouveau droit à l'abattement intégral.

L'article 130, alinéa 5, L.I.R. prévoit un abattement spécial de 75.000 euros, si une personne réalise une plus-value sur la vente d'une maison/d'un appartement dont elle est devenue propriétaire par voie de succession en ligne directe et à condition que la maison/l'appartement constitue la résidence principale d'un des parents. L'abattement est unique. Il n'est accordé que sur un seul objet.

La plus-value est imposable au demi-taux global (d'où un taux maximum théorique de 19%), à majorer de la contribution au fonds pour l'emploi.

La plus-value est imposable au titre de l'année d'imposition au cours de laquelle l'immeuble est vendu, indépendamment de la date du paiement du prix.

Il convient de noter que la loi du 30 juillet 2002 a baissé le taux d'imposition pour les années 2002, 2003 et 2004. Pour le détail, il est renvoyé au chapitre 4.

2.1.10. *Transfert des plus-values*

L'article 102 paragraphe (8) L.I.R. prévoit le transfert des plus-values sur un immeuble de remploi. Les bénéfices de spéculation ne peuvent être transférés que dans certains cas précis d'expropriation de propriétés agricoles. Par contre, toutes les plus-values peuvent être transférées sous certaines conditions liées avant tout à l'immeuble de remploi.

Outre les transferts sur des propriétés relevant d'une exploitation agricole, les plus-values sont transférables sur des *logements locatifs nouvellement construits*. Les immeubles de remploi doivent être acquis ou constitués endéans un délai de 2 ans, délai qui peut être prolongé de 2 années supplémentaires si l'immeuble est en voie de construction. La plus-value est transférée proportionnellement au prix de cession réinvesti. Le transfert se fait par diminution du prix d'acquisition.

2.1.11. *Lotissement de terrains*

Si le morcellement d'un terrain situé le long d'une route, est considéré comme gestion du patrimoine privé (imposition d'une éventuelle plus-value au moment de la vente), le fait de participer activement au lotissement de terrains est considéré comme activité commerciale et le propriétaire lotisseur comme exploitant. Le terrain est apporté au patrimoine d'exploitation au prix d'acquisition réévalué.

Les frais de lotissement (plans, canalisation, construction de routes et autres frais d'infrastructure) sont des travaux d'investissement qui viennent augmenter le prix d'acquisition. Au moment de la vente, les bénéfices sont imposés comme bénéfice commercial courant et sont également soumis à l'impôt commercial communal. Le transfert d'un terrain dans le patrimoine privé se fait à la valeur réelle et conduit ainsi en règle générale également à un bénéfice commercial. Les bénéfices commerciaux ne peuvent pas bénéficier d'un transfert sur un autre immeuble. Ils sont soumis à l'impôt sur le revenu au taux plein et aucun abattement ne leur est applicable.

2.1.12. *Impôt sur la fortune*

La base de calcul de l'impôt sur la fortune est la valeur unitaire des immeubles. La valeur unitaire reflète théoriquement la valeur des immeubles au 1.1.1941. Aucune nouvelle fixation de la valeur des immeubles n'a été faite depuis la Seconde Guerre Mondiale.

Pour l'établissement de la base imposable en matière d'impôt sur la fortune, l'immeuble est à comprendre dans la fortune imposable avec sa valeur unitaire. Aucune distinction n'est faite entre les immeubles qui constituent l'habitation du contribuable et les immeubles donnés en location.

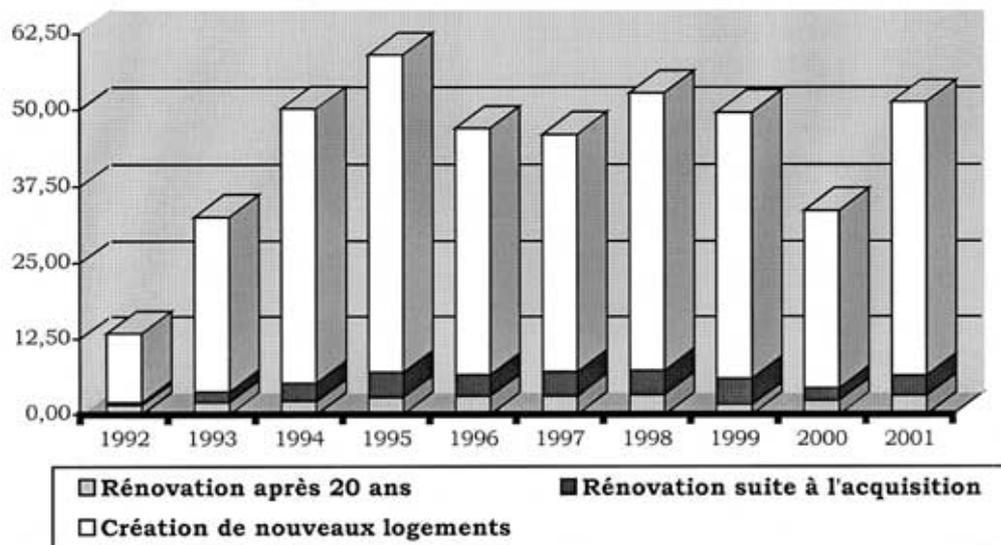
2.2. *Fiscalité indirecte*

2.2.1. *Remboursement de la TVA-logement*

En vertu du règlement grand-ducal du 21 décembre 1991 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives, toute personne ayant exécuté elle-même ou ayant fait exécuter des

travaux éligibles selon les articles 5 et 6 dudit règlement peut profiter d'un remboursement de la TVA, à opérer par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Remboursement de la TVA-logement depuis 1992 (en millions euros)



Pour la seule création de nouveaux logements, quelque 380,3 millions euros ont été remboursés sous forme de TVA-logement, correspondant à 87,3% de l'ensemble des montants remboursés entre le 1er février 1992 et le 31 décembre 2001.

Ce montant impressionnant concerne 31.514 logements nouvellement créés (soit 82% de l'ensemble des logements ayant bénéficié de cette mesure de l'Etat) et correspond en moyenne à quelque 12.067 euros par logement.

En ce qui concerne les travaux de rénovation opérés suite à l'acquisition d'un logement, quelque 30,53 millions euros ont été remboursés pendant la même période (soit 7,0% de l'ensemble des montants de TVA remboursés), correspondant en moyenne à 3.190 euros par logement. 1.147 logements (14,9% de l'ensemble des logements ayant bénéficié du remboursement de la TVA) ont été concernés par cette mesure en 2002.

Quant aux travaux de rénovation opérés dans des maisons construites il y a au moins 20 ans, 24,87 millions euros ont été restitués par l'Etat aux propriétaires de 2.971 logements concernés (soit 38,6% de l'ensemble des logements respectifs), correspondant à 1.050 euros par logement.

Ainsi, entre le 1er février 1992 et le 31 décembre 2001, l'Etat a, par le biais de cette mesure, remboursé quelque 435,70 millions euros sous forme de TVA-logement. Cette mesure d'aide indirecte en matière de logement a bénéficié à quelque 38.450 propriétaires.

Il convient de noter que la loi du 30 juillet 2002 a réformé la matière dans le sens d'un remboursement plus rapide et plus facile de la TVA-logement. Pour le détail, il est renvoyé au chapitre 4.

2.2.2. Droits d'enregistrement et de transcription

Le taux normal pour les acquisitions à titre onéreux d'une propriété immobilière s'élève à 7%, dont 6% pour les droits d'enregistrement et 1% pour le droit de transcription.

D'après l'article 9 de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects, les ventes et premières acquisitions d'immeubles „en ce qui concerne uniquement celles à des particuliers se rapportant à des biens immeubles destinés à servir d'habitation principale ... sous les conditions et modalités à déterminer par décision ministérielle“ sont soumises au droit fixe de 500 LUF, soit 12 euros.

La loi du 30 juillet 2002 a réformé substantiellement la matière par l'introduction d'un système de crédit d'impôt. Pour le détail, il est renvoyé au chapitre 4.

2.3. Tarif des notaires

Les acquisitions à titre onéreux d'une propriété doivent être constatées par acte notarié. Le règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 1971 portant révision des tarifs fixe les règles applicables en matière de tarif des notaires.

L'honoraire tarifé d'un acte comprend „à l'exclusion de tous les déboursés, l'émolument de tous les devoirs principaux et accessoires du ministère des notaires auxquels cet acte donne lieu, sauf les droits de copie et les frais de voyage et de séjour“. L'honoraire est fixe, proportionnel, tarifé par minimum et maximum, par vacation ou par rôle de copie. L'honoraire proportionnel est en principe dégressif et se calcule suivant la nature de l'acte auquel il s'applique, ceci par référence à des barèmes.

Enfin, le notaire a droit à une indemnité pour frais de voyage. Cette indemnité est fonction de la distance parcourue. Le temps consacré au voyage ne compte pas dans le calcul des vacations.

2.4. Fiscalité communale et mesures prises par certaines communes

2.4.1. Impôt foncier

L'impôt foncier est un impôt réel communal auquel toutes les propriétés foncières du pays sont soumises chaque année.

La base de calcul de l'impôt foncier est la valeur unitaire des immeubles. La base de calcul de cet impôt est dès lors la même que celle de l'impôt sur la fortune.

L'impôt foncier est le produit de la multiplication de trois facteurs:

valeur unitaire x taux d'assiette = base d'assiette

base d'assiette x taux communal = impôt.

Le taux d'assiette varie selon la catégorie d'immeuble de 7% à 10%.

2.4.2. Aides accordées par certaines communes

A l'exemple de l'Etat, un nombre croissant de communes accordent des aides au logement. Ainsi, quasiment dans le sillage des mesures étatiques, 53% des communes ont contribué en 2001 à favoriser davantage l'accès à la propriété d'un logement dans leur commune.

Le tableau ci-après rend compte des primes de construction et d'acquisition accordées par les différentes communes depuis 1992:

Evolution du montant des primes de construction et d'acquisition accordées par les communes entre 1992 et 2001 (en millions euros)

Année	Montant total	Variation (en %)
1992	1,84	–
1993	2,05	+ 11,3
1994	1,72	– 16,1
1995	1,48	– 14,0
1996	1,53	+ 3,9
1997	1,77	+ 15,2
1998	1,68	– 4,8
1999	1,58	– 5,7
2000 ¹	1,61	+ 1,9
2001 ²	1,80	+ 11,8

(1) Budget rectificatif

(2) Budget 2001

Ainsi, entre 1992 et 2001, quelque 35,5 millions euros ont été, respectivement sont prévus d'être octroyés par les autorités communales au titre des seules primes de construction et d'acquisition.

Chapitre 4. Mesures proposées

Nonobstant les énormes efforts menés par le Gouvernement, l'offre de logements ne peut plus satisfaire la demande.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement en Conseil a adopté fin 2001 le programme d'action „Logement“ proposé par le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement. Ce programme s'inscrit parfaitement dans le cadre des mesures prévues par la déclaration gouvernementale du 12 août 1999. Ce programme prévoit toute une palette de mesures (29 actions) qui sont en train d'être concrétisées. Les mesures fiscales prévues par le programme ont été introduites par la loi du 30 juillet 2002. Une partie des mesures visant les aides au logement font l'objet de la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Les mesures prévues par le programme d'action „Logement“ visent avant tout à augmenter l'offre de logements tant des logements en propriété que des logements locatifs.

1. Mesures visant à augmenter l'offre de logements

1.1. Mesures directes des pouvoirs publics visant à augmenter l'offre de logements

Afin de mieux contrôler et de mieux gérer les évolutions au niveau du foncier et de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de logements, les mesures suivantes seront mises en oeuvre:

1.1.1. Activation des instruments de planification

Toutes les mesures prises en matière de politique du logement doivent impérativement s'inscrire dans une politique d'aménagement du territoire et d'aménagement communal bien conçue. Aussi tous les instruments de planification disponibles doivent-ils être activés afin que les autorités locales puissent créer des localités qui répondent aux desiderata du développement durable.

La finalisation du programme directeur de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été publié en tant que projet en mai 1999, bénéficie d'une certaine priorité.

Ce document, qui constitue notamment une déclaration de la politique générale pour tous les domaines ayant une répercussion sur l'occupation du sol, servira de base au Gouvernement pour arrêter les divers plans régionaux et surtout le plan sectoriel „Logement“, qui est en train d'être élaboré.

Avec ces instruments de planification, qui feront apparaître les diverses potentialités de développement, les autorités communales disposeront des données de base pour élaborer leurs plans normatifs, de manière à ce qu'ils soient bien conçus et qu'ils répondent aux besoins de la population, aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie.

1.1.2. Création d'établissements humains durables

A travers une approche telle que celle décrite ci-avant, les décideurs seront en mesure de déterminer quelles villes et quelles agglomérations ils veulent pour demain.

Ainsi, il s'agira notamment de réaliser:

- des villes sans spécialisation des lieux et sans cloisonnement des fonctions, alors qu'un tel rangement spatial a conduit trop souvent à un éclatement du tissu urbain accentué par la dictée de la voiture;
- des villes constituées de quartiers où s'opère un parfait brassage de la population. A cet effet, les promoteurs publics sont invités à réserver une suite favorable à la faculté de vendre 40% des logements réalisés dans le cadre d'un quartier d'habitat subventionné à des non-bénéficiaires d'une aide au logement;
- des villes développées dans l'optique d'une politique urbaine active, ceci pour répondre aux défis d'un développement harmonieux et durable.

1.1.3. *Création d'un observatoire de l'habitat*

Le programme prévoyait la création d'un observatoire de l'habitat qui analysera surtout le domaine du logement, ceci en vue de garantir la collecte, l'interprétation et la diffusion de données fiables sur le fonctionnement du marché du logement et de ses composants. Il fonctionnera sur base d'une collaboration entre le CEPS/INSTEAD et le Département du Logement.

1.1.4. *Affectation des terrains et des immeubles de l'Etat à des fins de logement*

Le Comité des Domaines, créé au sein du Département du Budget, a été chargé de valoriser à des fins de logement des terrains qui sont la propriété de l'Etat.

Le Département du Budget, en collaboration avec les administrations concernées (Enregistrement, Cadastre et Topographie), a répertorié les propriétés foncières de l'Etat pouvant être soit aménagées en terrains à bâtir, soit affectées à la construction de logements.

A travers la création d'une banque de données informatisée, la gestion du patrimoine immobilier bâti et non bâti de l'Etat a été améliorée de façon notable.

Lorsqu'un projet d'affectation concret fait défaut, les fonds qui se prêtent à la construction de logements sont aménagés et/ou bâtis par des organismes du secteur public, notamment le FLCM ou des sociétés avec participation de l'Etat (p.ex. SNHBM).

L'affectation actuelle de certains immeubles acquis ou loués par l'Etat est réexaminée.

Il sera procédé à un nouvel inventaire du parc immobilier dans le souci d'aménager un maximum de surfaces construites à des fins de logement et de reconvertir, dans la mesure du possible, des surfaces de bureaux en logements.

1.1.5. *Création de logements par des entreprises parastatales*

Le Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg prévoit un important programme de construction de logements sur le plateau de Kirchberg, afin d'y loger à long terme quelque 20.000 habitants.

Le Fonds pour la Rénovation de la Vieille Ville est également en train de réaliser des logements en plein centre de la capitale.

1.1.6. *Création de logements dans le cadre de la reconversion de friches industrielles*

La reconversion de friches industrielles dans la région sud, zone fortement urbanisée où la demande en logements est importante, permet d'avoir accès à des terrains devenus disponibles suite au passage de la filière-fonte à la filière-électricité des industries sidérurgiques.

En affectant une partie des sites sélectionnés à la construction de logements (environ 1.500 logements), cette mesure contribuera à soutenir les efforts gouvernementaux en matière de valorisation des ressources foncières à des fins de logement.

1.1.7. *Invitation adressée aux communes en vue de vérifier l'affectation de leurs terrains et immeubles*

A l'instar des efforts menés par le Gouvernement, les communes sont invitées à valoriser également à des fins d'habitat des terrains et des immeubles appartenant à leur propriété immobilière.

L'Etat et les communes ont une responsabilité partagée pour la réalisation du droit à un logement convenable de nos citoyens. En vertu des dispositions de l'article 31 de la loi sur les baux à loyer, les administrations communales ont notamment la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile dans la commune. L'Etat et les communes doivent donc unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements.

1.2. Mesures réglementaires visant à augmenter l'offre de logements

1.2.1. Création de réserves foncières par les promoteurs publics

A l'instar de la politique opérée par le Fonds du logement en matière de constitution de zones de réserves foncières (cf. chapitre 5.1. de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement), cette formule pourra également constituer pour les autorités communales un instrument privilégié pour mener à bien une politique active de logement.

Dans ce contexte, il est rappelé que le Département du Logement participe à raison de 40% au coût d'acquisition des terrains dans le cadre de la constitution de telles réserves.

1.2.2. Rappel aux communes de plusieurs mesures réglementaires existantes pour endiguer la spéculation foncière

Dans sa déclaration du 12 août 1999, le Gouvernement s'est engagé à accorder une attention particulière à la spéculation foncière, afin d'éviter la rétention, à des fins spéculatives, de places à bâtir immédiatement constructibles.

Avant de créer de nouveaux instruments visant à pénaliser la rétention spéculative de terrains à bâtir, il s'avère dans une première étape utile de rappeler aux autorités locales toutes les mesures réglementaires existantes qui visent à agir contre une telle rétention et à éviter l'inoccupation de logements. Il s'agit de l'obligation de construire, de l'obligation de déclarer les immeubles non occupés et des autorisations préalables d'affectation d'immeubles.

1.2.2.1. Obligation de construire

En application du chapitre 5.2. de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones constructibles définies par le plan d'aménagement général, suivant la procédure de la loi de 1937. Si dans les trois ans l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, la commune entame la procédure d'expropriation soit à son propre profit, soit au profit d'un promoteur, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier de charges des ventes et des locations.

1.2.2.2. Obligation de déclarer les immeubles et parties d'immeubles non occupés

Partant du principe que les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toute personne domiciliée sur leur territoire, le législateur de 1955 accorde au collège des bourgmestre et échevins dans les communes où une délibération du conseil communal approuvée par l'autorité supérieure aura constaté la pénurie de logements le droit d'obliger les propriétaires des immeubles et parties d'immeubles non occupés et destinés à servir de logement à les déclarer à l'administration communale dans un délai à fixer par celle-ci. La déclaration devra préciser le nombre de pièces et le prix du loyer (article 33 de la loi sur les baux à loyer).

Dans cet ordre d'idées, il est envisagé d'introduire, lors de la révision de la loi sur les baux à loyer, l'obligation générale de déclarer aux autorités communales les logements non occupés.

1.2.2.3. Autorisation préalable du changement d'affectation d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble

L'article 39 de la loi sur les baux à loyer stipule que des habitations ou des locaux habituellement loués pour servir de logement proprement dit ne pourront être soustraits à cette destination pour être transformés en bureaux ou en locaux à usage commercial ou artisanal, sauf autorisation expresse de la part du collège des bourgmestre et échevins.

Ce texte de loi est resté lettre morte, alors que c'est précisément ce phénomène de conversion des logements en bureaux ou en locaux à usage commercial qui a accentué la pénurie des logements, notamment sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

1.2.3. *Création de nouveaux instruments contre la spéculation foncière*

1.2.3.1. Programme d'action „Logement“

Si les mesures réglementaires existantes précitées n'apportent pas les effets escomptés, il peut s'avérer nécessaire, dans une deuxième étape, de créer de nouveaux instruments visant à pénaliser:

- la retenue de terrains à bâtir à des fins de spéculation,
- la non-occupation de logements,
- le changement d'affectation d'un logement.

A cette fin, le Gouvernement mettra en place un groupe de travail composé de représentants des départements des Finances, de l'Intérieur et du Logement, auquel il appartiendra de faire des propositions sur la mise en place de mécanismes régulateurs en matière de taxation foncière et immobilière. Une concertation étroite avec le SYVICOL à ce sujet est indispensable.

1.2.3.2. Déclaration sur l'Etat de la Nation 2002

Le Gouvernement veut rendre, d'une part, l'achat d'un logement moins cher par l'abandon ou le quasi-abandon de la fiscalité indirecte (droit d'enregistrement, remboursement de la TVA-logement), et d'autre part, la vente moins onéreuse par une diminution substantielle de l'imposition des plus-values. Cette intention du Gouvernement s'est concrétisée par des mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation faisant l'objet de la loi du 30 juillet 2002. Dans l'hypothèse où ce paquet de mesures n'aurait pas les effets escomptés, alors le Gouvernement propose de procéder à une imposition sévère de la rétention et de la spéculation de terrains à bâtir.

Ainsi, le Gouvernement prévoit la mise en place d'un impôt substantiel sur la rétention de terrains à compter de l'an 2005. Toutefois, le but d'un tel impôt ne sera pas de sanctionner un contribuable qui réserve des terrains à bâtir pour ses enfants.

1.3. *Mesures fiscales visant à augmenter l'offre de logements: imposition des plus-values*

Le programme d'action „Logement“ prévoit l'examen du développement de mesures fiscales visant à favoriser la vente du foncier à des fins de construction de logements (question des plus-values).

Lors de la déclaration sur l'Etat de la Nation de mai 2002, le Premier Ministre est parti de l'idée que l'offre de terrains et d'habitations va augmenter si l'imposition des ventes de terrains à construire est plus faible.

C'est dans cette optique que le Ministre des Finances a présenté un projet de loi comprenant notamment des mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et d'habitations. Le projet a été voté par la Chambre des Députés le 16 juillet 2002 et a été promulgué le 30 juillet 2002.

Certaines mesures de la loi du 30 juillet 2002 sont limitées dans le temps (années 2002 à 2004) et ont pour objectif d'alléger le régime fiscal de certaines opérations de vente de biens immobiliers aussi bien dans le chef des personnes physiques que dans celui des personnes morales. Elles devraient encourager l'offre surtout de terrains à bâtir durant cette période et contribuer à une normalisation de leurs prix sur le marché immobilier. Concernant les immeubles faisant partie du patrimoine privé d'une personne physique, ces mesures s'appliquent tant sur les immeubles bâtis que sur les terrains. S'il s'agit d'immeubles détenus par des organismes collectifs ou par une personne physique dans le cadre d'une entreprise de lotissement, les mesures s'appliquent uniquement aux ventes de terrains à bâtir.

En ce qui concerne l'imposition des plus-values réalisées sur la vente d'immeubles bâtis ou non, faisant partie du patrimoine privé d'une personne physique, l'ancienne législation distingue entre les ventes effectuées endéans une période de deux ans suivant l'acquisition ou la construction de l'immeuble et les réalisations faites après cette période. Dans le premier cas, le contribuable réalise un bénéfice de spéculation. Ce bénéfice était soumis dans sa totalité au taux marginal applicable au revenu imposable du contribuable dont le maximum est actuellement de 38%. Dans le second cas, la plus-value réalisée sur la vente est diminuée d'un abattement de 50.000 euros, doublé en cas de couple marié, et

était imposée à la moitié du taux moyen atteint par le contribuable dont le maximum tend vers 19% sans jamais les atteindre. Dans les deux cas, le projet de loi prévoit de ramener l'imposition au quart du taux moyen ce qui correspond à une baisse du taux d'imposition de resp. 75% et 50% par rapport à la situation actuelle suivant qu'il s'agit d'un bénéfice de spéculation ou d'une simple plus-value.

En ce qui concerne les terrains faisant l'objet d'un apport dans une activité de lotissement, ils sont considérés comme faisant partie de l'actif net d'une entreprise commerciale. La valeur d'apport se fait au prix d'acquisition réévalué et la plus-value réalisée en cas de vente est considérée comme bénéfice commercial et soumise comme tel à l'impôt commercial communal, et imposé au taux plein (taux marginal maximum 38%) dans le cadre de l'imposition des revenus du contribuable. Cette imposition s'applique tant aux ventes d'un terrain „loti“ qu'à son prélèvement pour utilisation personnelle ou encore à la donation d'un terrain à un enfant. Le projet prévoit que durant la période 2002 à 2004, les terrains à bâtir destinés soit à la vente, soit à la construction d'un immeuble dont 50% constituent des logements, soit à une donation, pourront être prélevés à l'actif de l'entreprise et transférés dans le patrimoine privé du contribuable à leur valeur comptable. Il en résulte qu'en cas d'utilisation personnelle ou de donation, l'opération de transfert ne donne lieu à aucune réalisation de plus-value imposable dans le chef de leur propriétaire. En cas de vente d'un terrain, la plus-value résultant de la différence entre le prix de vente et la valeur comptable est imposable suivant les dispositions applicables aux terrains faisant partie du patrimoine privé décrites ci-avant. La charge fiscale au seul titre de l'impôt sur le revenu est ainsi ramenée d'un taux maximum de 38% à un taux maximum de 9,5%, ce qui correspond à une baisse de 75%. En tenant compte encore de l'abattement de 50.000 resp. 100.000 euros que le contribuable peut faire valoir, ainsi que du changement de nature de l'opération, qui n'est plus traitée comme une opération commerciale, et qui est donc soustraite à l'application de l'impôt commercial communal, l'avantage fiscal s'élève à plus de 75%.

Notons toutefois que la mesure de faveur fiscale est limitée aux seuls terrains qui ont fait partie du patrimoine privé du contribuable pendant au moins 10 ans au moment de l'apport à l'entreprise de lotissement, et qu'en cas de donation elle ne s'applique qu'à un seul terrain par bénéficiaire désigné par le donateur. Si ces conditions ne sont pas remplies, les dispositions actuelles en matière de bénéfice commercial restent d'application. L'opération pourra cependant bénéficier d'une exemption de 25% sur le bénéfice provenant de l'aliénation de terrains à bâtir faisant partie de l'actif net investi.

Dans le cas d'un terrain détenu par une personne morale soumise à l'impôt sur le revenu des collectivités, le projet prévoit pour la période de 2002 à 2004 un allègement fiscal sous forme d'une exemption de 25% du bénéfice provenant de la vente de terrains à bâtir. Cette mesure s'applique également aux entreprises non résidentes qui réalisent des plus-values sur des terrains à bâtir situés au Grand-Duché.

1.4. Mesures de nature budgétaire visant à faciliter aux communes le financement des coûts liés à l'augmentation de l'offre de logements

Le programme d'action „Logement“ prévoit d'instaurer, en coopération avec le SYVICOL, un nouveau système de subventionnement par l'Etat en vue d'encourager les autorités communales à créer les infrastructures socio-économiques requises suite à un accroissement de leur population dû à la construction de nouveaux logements.

Lors de la déclaration sur l'Etat de la Nation 2002, le Ministre d'Etat a rappelé le principe suivant lequel l'Etat et les communes encourent une responsabilité partagée au niveau de la politique du logement. Dans cette optique, l'Etat est disposé à participer dans une plus forte mesure au financement des infrastructures devenues nécessaires suite à l'augmentation de la population et des habitations. Vu que les communes ne disposent pas de mêmes capacités financières, il est extrêmement difficile d'arrêter des critères de subventionnement qui sont d'application générale et adaptés aux besoins de toutes les communes.

Voilà pourquoi il est proposé que l'Etat et les communes intéressées arrêteront ensemble des plans de développement du logement. Les différents plans, qui seront élaborés successivement, devront tenir compte des impératifs liés à l'aménagement du territoire et plus particulièrement à ceux liés au transport et à la mobilité. Au cours des derniers mois, le Ministère de l'Intérieur a déjà contacté plusieurs communes à ce sujet.

Les plans de développement du logement fixeront les points suivants, à savoir:

- les droits et les devoirs de l'Etat et des communes concernées portant plus spécialement, d'une part, sur l'aménagement des réserves foncières, même en dehors des périmètres de construction existants, et d'autre part, sur la contribution financière supplémentaire de l'Etat;

- l'utilité de recourir dans les communes concernées à la formule du bail emphytéotique, qui permettrait de diminuer substantiellement le coût de la construction.

2. Mesures visant à augmenter l'offre de logements à coût modéré

2.1. Intensification des projets de construction d'ensembles

L'intensification des programmes d'acquisition et d'aménagement de terrains à bâtir et de construction d'ensembles de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location constitue un moyen privilégié d'aider les personnes socialement défavorisées à disposer d'un logement convenable. A travers la participation financière de l'Etat, le Gouvernement entend promouvoir l'initiative des promoteurs publics (p.ex. communes, Fonds du logement, Société Nationale des Habitations à Bon Marché).

La création de nouveaux logements subventionnés s'inscrit dans le cadre du 8ème programme de logements subventionnés qui est en voie de finalisation.

Dans un premier temps, le programme prévoyait au total 131 projets comportant 4.125 logements, dont 1.698 logements locatifs, 2.331 logements destinés à la vente et 96 places à bâtir destinées à la vente. Ce programme aurait généré un investissement total d'environ 20 milliards de francs de la part des promoteurs, dont quelque 8,6 milliards de francs seraient supportés par l'Etat.

Lors de la déclaration sur l'Etat de la Nation, le Ministre d'Etat a annoncé que le nombre de nouveaux logements prévus sera porté à 9.000 unités. Quant au volume d'investissement il sera porté à 1,071 milliard euros. L'Etat entend y contribuer pour un montant de 343,5 millions euros.

2.2. Encouragement des promoteurs publics à investir dans le logement locatif

La loi de 1979 concernant l'aide au logement sera modifiée en vue d'encourager les promoteurs publics à investir davantage dans le logement locatif subventionné. A cet effet, une majoration sensible du taux de subvention accordé aux divers promoteurs publics et privés est prévue. La loi du 8 novembre 2002 prévoit une participation de l'Etat de 70% voire même de 75%. Par ailleurs, l'Etat participera à raison de 50% aux frais de construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisés par les promoteurs publics dans le cadre de projets de constructions d'ensembles.

2.3. Elargissement du cercle des acquéreurs potentiels

Une deuxième modification de la loi de 1979 portera sur l'élargissement du cercle des bénéficiaires de la prime de construction et d'acquisition, en vue de leur permettre d'acquérir un logement subventionné auprès d'un promoteur public. A cet effet, il est prévu de modifier les critères d'attribution des primes afin d'élargir le cercle de bénéficiaires en direction des personnes à revenu moyen.

2.4. Création de zones d'assainissement

Dans l'esprit d'un développement durable du pays, le Ministre du Logement encourage notamment les communes à réaliser en faveur des quartiers délabrés des zones d'assainissement.

Dans ce contexte, il est rappelé que l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 50% aux frais d'étude de l'opération, ainsi qu'aux frais d'aménagement des logements réalisés par les communes.

L'Etat peut également participer jusqu'à concurrence de 50% du coût aux travaux d'assainissement effectués par les propriétaires occupants répondant aux critères applicables pour l'octroi des primes d'amélioration.

3. Mesures visant à augmenter l'offre de logements locatifs privés

3.1. Promouvoir l'investissement privé dans le logement locatif

Malgré les efforts déjà entrepris et les efforts à entreprendre (voir ci-après) au niveau fiscal en vue d'augmenter le rendement de l'investissement dans la pierre, le manque d'intérêt pour un tel investissement semble évident. Les raisons invoquées par le Conseil Economique et Social (CES) sont liées:

- à l'imposition des investissements et des revenus immobiliers;
- au cadre réglementaire fixé par la loi sur les baux à loyer;

- aux investisseurs potentiels dont le nombre est certainement plus réduit que dans le passé, compte tenu du coût des terrains et de la construction;
- à l'absence d'informations quant aux résultats réels promis par l'investissement immobilier;
- à l'attrait et à la multiplication croissante de nouveaux produits financiers, notamment pour les petits épargnants;
- aux formalités liées à la gestion et à la cession des produits financiers par rapport au coût plus important et aux problèmes liés à la gestion d'un logement locatif;
- à l'absence de moyens financiers suffisants en faveur des petits épargnants pour investir dans le logement locatif.

Dans ce contexte, il est proposé de lancer une campagne en vue de promouvoir les attraits d'un investissement immobilier (investissement refuge, protection contre l'inflation, etc.), surtout en relation avec les avantages fiscaux (pertes locatives) résultant des différents types de financement (par prêt hypothécaire classique, par assurance-vie capitalisante, etc.). Les pertes locatives peuvent notamment être compensées avec les revenus positifs d'autres catégories de revenus, ce qui n'est précisément pas le cas pour des pertes résultant d'un investissement mobilier.

3.2. Réformer la loi sur les baux à loyer

La réforme de la législation sur les baux à loyer n'a pas été de nature à apporter une détente sur le marché immobilier. Au contraire, les dispositions de la loi risquent d'être mises en échec par les lois du marché locatif aussi longtemps que l'offre ne sera pas en mesure de satisfaire la demande.

Dans ces conditions et vu le rôle déterminant du critère de rentabilité lors de la création de logements locatifs, le programme propose d'adapter la loi de 1955 d'une manière limitée, sans pour autant remettre en question le droit de chaque citoyen de disposer d'un logement à un prix raisonnable.

Aussi est-il notamment envisagé de rechercher une amélioration du cadre légal actuel sur les points suivants:

- abandon de la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après cette date,
- redéfinition de la notion de logements de qualité supérieure,
- redéfinition du taux de rendement.

En ce qui concerne le taux de rendement du capital investi, il est proposé de maintenir le taux légal fixé à 5%.

- introduction du principe de l'adaptation annuelle de loyer

Cette adaptation annuelle, qui doit intervenir à la date anniversaire de la conclusion du contrat de bail ou de l'entrée en jouissance effective, permettrait de tenir compte de l'érosion monétaire en garantissant au bailleur le maintien de son revenu annuel réel fixé à 5% du capital investi.

- redéfinition du capital investi

En ce qui concerne la réévaluation du capital investi des logements dont la construction remonte à vingt années ou plus, il est prévu une diminution glissante du capital investi des logements après une durée de 15 années à raison de 2% pour chaque période de 2 ans supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi les frais équivalents dans l'entretien du logement, solution qui pourrait être retenue.

3.3. Mesures fiscales visant à encourager l'investissement dans le logement locatif privé

Malgré les efforts des promoteurs publics, le parc de logements locatifs publics reste à court terme marginal et axé sur les bénéficiaires de revenus modestes. Aussi l'effort d'investissement dans le logement locatif normal continuera-t-il de relever essentiellement de l'initiative privée.

Les mesures fiscales opérées en 1991 en vue d'améliorer la rentabilité de l'investissement dans le logement locatif (majoration du taux d'amortissement, introduction du remboursement de la TVA-logement) n'ont pas conduit à un succès mesurable. Au contraire, on a la nette impression que les investisseurs potentiels s'engagent davantage dans l'investissement financier, plus discret et souvent plus rémunérateur, de sorte que de nouvelles actions fiscales se sont imposées.

La loi du 30 juillet 2002 concernant les mesures fiscales en faveur du logement prévoit une augmentation du taux d'amortissement accéléré des biens immobiliers, qui font partie du patrimoine personnel et qui sont utilisés à des fins de location, de 4% à 6%. Cette augmentation de taux s'applique rétroactivement avec effet au 1er janvier 2002.

En relation avec l'investissement dans la pierre, le programme d'action „Logement“ propose d'inciter à l'épargne et à l'investissement. A cet effet, l'introduction d'avantages fiscaux analogues à ceux incitant l'investissement dans les valeurs mobilières est en cours d'étude.

4. Mesures visant à faciliter l'accèsion à la propriété

4.1. Mesure directe des pouvoirs publics visant à faciliter l'accèsion à la propriété: promotion de la formule du bail emphytéotique

Tous les acteurs publics sont invités à recourir à cette formule de cession temporaire du droit de superficie, qui a déjà été testée avec succès par le Fonds du logement dans le cadre de la vente de logements à coût modéré.

Plusieurs communes ont eu recours à la formule du bail emphytéotique dans le cadre de la cession de terrains affectés à une utilisation commerciale et/ou industrielle, mais pas encore pour des terrains affectés à l'habitat. Il va sans dire que cette mesure constitue un moyen privilégié de réduire de façon substantielle le coût de la valeur foncière actuellement trop élevé.

4.2. Mesures de nature budgétaire visant à faciliter l'accèsion à la propriété

4.2.1. Majoration du montant de la prime de construction/acquisition et révision des critères d'attribution

Depuis 1991, ni le cercle des bénéficiaires des primes ni le montant des primes n'ont fait l'objet d'une adaptation à l'évolution des revenus et des prix du marché pour ce qui est de la construction et du foncier. C'est pourquoi il est proposé d'élargir le cercle de ces bénéficiaires en direction des personnes à revenu moyen et d'adapter le montant des primes.

Dans l'esprit d'un développement durable du pays, l'acquisition d'un logement ancien suivie d'une rénovation sera favorisée de sorte que la prime d'acquisition, y compris la prime d'amélioration, sera non plus inférieure, mais légèrement supérieure au montant de la prime de construction.

Dans le même ordre d'idées, les aides étatiques pourraient être fonction du taux d'utilisation du foncier, de sorte que la prime en faveur d'une maison jumelée serait supérieure à la prime accordée en faveur d'une maison isolée.

Dans l'esprit d'une affectation plus judicieuse des aides étatiques, et ceci notamment pour les familles ayant des enfants à charge, il est envisagé d'accorder dorénavant les aides en fonction du revenu disponible par unité de consommation du ménage bénéficiaire.

Finalement, il est proposé d'abandonner, sous certaines conditions, le critère de la surface maximale que peut occuper un logement pour lequel une prime est demandée. En effet, cette limitation a toujours généré des problèmes d'appréciation pour l'administration et d'acceptation pour les ménages concernés.

4.2.2. Promotion et modification de la prime d'épargne

Afin d'inciter à l'épargne, l'attribution de cette prime additionnelle à la prime de construction/acquisition sera sujette à un effort d'épargne préalable. Cet effort devra être régulier (versement d'un minimum mensuel sur une période pluriannuelle) et il pourrait être, dans une certaine mesure, modulé en fonction du niveau de revenu.

4.2.3. Réforme de la subvention et de la bonification d'intérêt

Les aides en intérêt dégressives seront remplacés par des aides mensuelles à montant constant. En effet, ces aides sont, à l'heure actuelle, calculées sur la base des intérêts à échoir en fonction d'un plan d'amortissement théorique, qui diminuent au fur et à mesure du remboursement du prêt.

4.2.4. Introduction du carnet de l'habitat

Dans la logique du développement durable, le Gouvernement a notamment décidé la mise en application du carnet de l'habitat, visant la conservation et l'amélioration du patrimoine immobilier existant.

Le carnet de l'habitat est un programme d'identification et d'évaluation/d'analyse systématique d'immeubles situés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, et ceci notamment du point de vue salubrité, hygiène, santé, sécurité, habitabilité, consommation énergétique, technique et fonctionnalité, matériaux et mesures écologiques, aspects sociaux.

Il s'agit d'un programme visant à établir en un seul système:

- une méthode d'identification et d'évaluation systématique des bâtiments par des experts inscrits auprès de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-conseils (OAI);
- une procédure harmonisée d'attribution des subventions prévues pour la rénovation et l'assainissement de logements anciens.

La participation étatique aux frais d'experts ne peut dépasser 75% des sommes engagées pour l'établissement du carnet. Elle est accordée indépendamment de la situation socio-économique du ménage.

Avec la mise en œuvre du carnet de l'habitat, le Luxembourg disposera d'un instrument unique et intégré, permettant:

- d'identifier les déficiences du bâtiment;
- de recommander les mesures d'assainissement et de rénovation;
- d'évaluer l'amélioration de la qualité du logement;
- de contrôler les mécanismes d'attribution des subsides.

4.2.5. Majoration et réforme de la prime d'amélioration

La prime d'amélioration proprement dite sera prioritairement octroyée pour des travaux reconnus nécessaires suite au check-up opéré par l'expert et consigné dans le carnet de l'habitat précité.

Ces aides seront évidemment ventilées suivant la situation socio-économique du ménage, mais les plafonds de revenu à considérer et les maxima de l'aide seront révisés à la hausse. A noter dans ce contexte que les aides octroyées en faveur de l'amélioration thermique du logement seront attribuées indépendamment de la situation socio-économique du propriétaire.

En plus, il est proposé de réduire de 30 ans à 10 ans l'âge du logement dans lequel des travaux peuvent faire l'objet d'une prime d'amélioration.

4.3. Mesures fiscales visant à faciliter l'accession à la propriété

4.3.1. Loi du 30 juillet 2002 concernant les mesures fiscales en faveur du logement

4.3.1.1. Droits d'enregistrement

Avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives, le principe appliqué en cas d'achat d'un logement ou d'un terrain pour les besoins d'habitation propre était celui d'un paiement des droits d'enregistrement et de transcription au taux total de 7%. La loi du 30 juillet 2002 prévoit des modifications substantielles au niveau des dispositions relatives aux taxes d'enregistrement et hypothécaire qui s'appliqueront avec effet rétroactif au 7 mai 2002.

En effet, chaque personne physique bénéficie d'un crédit d'impôt, c'est-à-dire d'un abattement aux droits d'enregistrement de 20.000 euros (et de 40.000 euros pour un couple) lors de l'acquisition d'un logement pour y habiter ou d'un terrain. Ce crédit d'impôt de 20.000 euros ou de 40.000 euros pour un couple peut être débité sur un ou plusieurs biens immobiliers à condition que ceux-ci servent à chaque fois comme résidence principale. En plus, le crédit d'impôt est attaché à la personne de l'acquéreur. Ainsi, pour un couple, le crédit d'impôt de 40.000 euros ne s'applique que si chacun se porte acquéreur à titre individuel.

Au cas où la taxe d'enregistrement est supérieure au montant de l'abattement, l'acheteur devra seulement payer la différence entre le montant de la taxe calculée et le montant de l'abattement. Si cette taxe

est inférieure à l'abattement, l'acheteur pourra faire valoir le complément lors d'une nouvelle acquisition immobilière pour des besoins personnels.

Quelles sont les conditions pour bénéficier de ce régime? L'acquéreur doit occuper le logement acquis au plus tard dans les deux ans qui suivent l'acte notarié ou au plus tard dans les quatre ans pour ce qui est d'un terrain à bâtir ou immeuble en construction. Il doit y habiter à titre principal et de façon non interrompue pendant au moins cinq ans. Au moment de l'acte notarié, il doit en plus résider au Grand-Duché ou devenir résident au moment de l'occupation du bien acquis.

La mesure précitée, qu'aucun autre Etat européen n'applique à ce jour, devra rendre l'acquisition d'un logement ou d'un terrain beaucoup moins cher. Cette mesure ne sera cependant efficace qu'à condition que le bénéfice fiscal, que l'acheteur pourra ainsi réaliser, ne sera pas intégré dans le prix de vente.

4.3.1.2. Remboursement de la TVA-logement

L'application du taux de TVA superréduit de 3% sur les travaux en relation avec le logement est une des mesures en faveur de l'habitat qui a été saluée à l'unanimité. Malheureusement, les retards apportés au remboursement de la différence entre la TVA facturée (15%) et la TVA due (3%) ont conduit à de nombreuses frustrations.

Pour remédier à cette situation, la loi du 30 juillet 2002 autorise des entreprises agréées par l'Administration de l'Enregistrement de facturer directement au taux de 3% les travaux de reconstruction, d'agrandissement et de rénovation. Les travaux de construction continueront à être facturés au taux de 15% et le client devra à l'avenir comme par le passé solliciter le remboursement de la différence. Comme l'administration sera déchargée d'une grande partie des travaux de contrôle (factures concernant la rénovation, l'agrandissement ou la reconstruction), il est prévu que les délais de remboursement seront substantiellement raccourcis.

4.3.2. *Autres mesures prévues par le programme d'action „Logement“*

La réduction des droits proportionnels d'enregistrement et de transcription applicables à l'acquisition des immeubles destinés à servir d'habitation principale, l'introduction du remboursement de la TVA-Logement et le réaménagement de la déductibilité des intérêts débiteurs dans le cadre de l'accession à la propriété, trois mesures introduites en 1991, ont déjà considérablement réduit le coût d'accession à la propriété.

Cependant, deux mesures supplémentaires sont à l'étude.

Ainsi, il est proposé de réexaminer le traitement fiscal des cotisations d'épargne-logement. Par ailleurs, en matière de traitement fiscal de l'habitation personnelle, il est proposé d'examiner de plus près la possibilité de l'amortissement de l'immeuble.

5. Mesures visant à faciliter l'accès à la location

5.1. *Introduction d'une garantie locative de l'Etat*

La mise en place d'une „garantie locative“ de l'Etat est envisagée, ceci en vue de permettre à ceux qui disposent d'un revenu très modeste d'accéder au logement locatif privé. En effet, ces personnes sont souvent exposées à des dépenses considérables, à savoir trois loyers à avancer à titre de caution, un mois de loyer à payer à titre de frais d'agence et un mois de loyer à payer à l'avance. S'y ajoutent les frais de déménagement et d'autres dépenses encore.

5.2. *Allocation de loyer*

Il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de retenir cette allocation souvent sollicitée. En effet, un tel complément au loyer au profit de tous les locataires à faible revenu ne réduit aucunement les déséquilibres entre les loyers. Au contraire, cette allocation risque d'aboutir à une augmentation générale des loyers opérés sur le marché privé et d'être purement et simplement consommée par les propriétaires sans pour autant alléger la charge des locataires.

Chapitre 5: Observations formulées par les différents interlocuteurs

1. Généralités concernant le marché du logement

1.1. Pénurie de logements à des prix abordables

1.1.1. Constats

La majorité des organisations entendues par la commission est d'accord pour dire que malgré les efforts réalisés par le Gouvernement au cours des dernières années dans l'intérêt du logement en général et plus particulièrement du logement à coût modéré, le marché connaît néanmoins encore de sensibles problèmes qui pourraient s'accroître à l'avenir. Le problème majeur résiderait dans l'inadéquation de la demande de logements par rapport à l'offre. Le décalage entre la demande et l'offre provoquerait une hausse des prix des terrains à bâtir et de la surface habitable. La conséquence en serait une pénurie de logements à des prix abordables.

D'après l'avis de la „Biergerinitiativ fir bezuelbare Wunnraum“, il serait impossible pour beaucoup de personnes de devenir propriétaire d'un logement sans le soutien financier de leur famille. Même des ménages disposant de deux salaires n'auraient pas toujours les moyens financiers suffisants pour acheter un logement. Beaucoup de personnes seraient ainsi forcées à payer un loyer important tout au long de leur vie.

L'Union Luxembourgeoise des Propriétaires (ULP) estime par contre que la situation du marché de logement est moins critique que d'aucuns veulent la présenter ou qu'elle ne l'était à la fin des années 80. L'ULP relève les phénomènes encourageants de la situation sur le plan du logement, à savoir, le bon état du parc immobilier luxembourgeois comparé à celui des pays voisins d'une part, et le nombre relativement restreint de personnes ne disposant pas d'un logement d'autre part.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que les prix du logement sont en relation avec l'augmentation du pouvoir d'achat de la population. Les dépenses des ménages consacrées au logement ne seraient nullement disproportionnées par rapport à celles faites dans l'intérêt des voitures ou des vacances. Par ailleurs, la disposition des ménages à investir davantage dans le logement correspondrait, d'après la Chambre, à une volonté d'améliorer leur qualité de vie en se payant une demeure plus grande et plus confortable.

Pour l'association „Wunnraum fir Studenten“, le problème des logements pour étudiants est sérieux et il s'accroîtra encore avec l'augmentation de l'offre universitaire dans notre pays telle qu'elle est envisagée. Apparemment des étudiants renonceraient déjà de venir suivre des études au Grand-Duché faute de possibilité de trouver à court terme un logement. Une offre appropriée de logements pour étudiants est cependant une condition essentielle de succès du projet Université à Luxembourg. L'association „Wunnraum fir Studenten“ estime qu'à l'avenir, l'Etat devrait considérablement renforcer son intervention dans le domaine des logements pour étudiants, action à laquelle l'association demande d'être associée.

1.1.2. Causes

Les causes de la pénurie de logements à des prix abordables, avancées par les organisations entendues, sont multiples et complexes. Les principales causes qui ont été invoquées peuvent se résumer comme suit:

- la croissance démographique du pays, provenant essentiellement de l'excédent migratoire provoqué par un développement exceptionnel de notre économie;
- l'exiguïté du territoire luxembourgeois;
- une utilisation peu rationnelle du sol, découlant d'une préférence pour des maisons unifamiliales isolées entourées d'espaces verts généreusement proportionnés;
- une certaine réticence de nombreuses communes par rapport à un accroissement substantiel de la population sur le territoire communal, qui d'un côté serait susceptible de porter atteinte à la qualité de vie des résidents en place, et de l'autre côté nécessiterait des investissements considérables dans de nouvelles infrastructures, insuffisamment subventionnés par l'Etat;

- une rigidité de l’offre vis-à-vis des prix, causée par le fait que peu de propriétaires sont obligés de vendre un immeuble par nécessité, ce qui favoriserait la spéculation immobilière;
- une imperfection, voire inadéquation, de certains instruments légaux et réglementaires, comme par exemple les aides étatiques, les dispositions légales sur le bail à loyer ainsi que la fiscalité liée au logement;
- une lourdeur et lenteur procédurale au niveau de l’urbanisme communal concernant notamment les plans d’aménagement généraux ou particuliers et les autorisations de construire qui causeraient des retards considérables dans la réalisation de projets de construction de logement.

1.2. Spéculation immobilière

1.2.1. Ampleur du phénomène

La plupart des organisations se sont prononcées en défaveur du phénomène de la spéculation foncière, qui aurait pris au cours des dernières années une ampleur disproportionnée et elles en accusent en partie les professionnels de l’immobilier. En effet, la spirale des prix serait telle qu’elle aurait déclenché une réaction non conventionnelle de l’offre par rapport aux prix. Malgré une hausse considérable des prix, certains propriétaires fonciers ne se sentiraient pas incités à offrir leurs terrains sur le marché. Ils préféreraient encore attendre pour se décider à vendre dans l’espoir de voir les prix augmenter encore davantage. C’est ce phénomène de rétention de terrains dans un esprit de pure spéculation qui serait la cause principale de la rareté des terrains à construire et qui serait à l’origine de la flambée des prix.

D’après l’ULP, le phénomène de la spéculation serait moins important que d’aucuns veulent le faire croire. Des terrains ne seraient pas vendus par leur propriétaire parce qu’ils désirent les réserver pour leurs enfants afin de leur permettre de construire plus tard leur propre maison, ce que l’ULP qualifie de „saine gestion du patrimoine familial ... qu’on ne saurait décourager par quelque politique que ce soit“. L’Union des Propriétaires est par ailleurs d’avis que l’évolution des prix des terrains à construire sur le marché luxembourgeois n’a rien d’exceptionnel comparée à d’autres régions de l’Union Européenne qui se trouvent dans une situation de développement économique identique à celle du Grand-Duché comme Francfort, Bruxelles, Milan, Paris etc.

1.2.2. Attitude des professionnels du secteur immobilier

Selon l’ULP, s’il est vrai que les agences immobilières et les promoteurs essaient de mettre la main sur beaucoup de terrains, et ce parfois à des prix auxquels le particulier ne peut répondre, elles n’achètent cependant pas les terrains à des fins de spéculation mais pour réaliser à bref délai un lotissement ou une construction leur permettant de réaliser à court terme un profit. Dès lors, l’activité des promoteurs et des constructeurs serait plutôt bénéfique pour l’évolution du marché du logement. D’après l’ULP, le nombre de promoteurs qui achèteraient un terrain pour le garder non viabilisé pendant 10 ou 15 ans serait extrêmement réduit.

La Chambre Immobilière du Grand-Duché de Luxembourg (CIGDL) affirme elle aussi que les professionnels de l’immobilier n’ont pas grand intérêt à spéculer sur les prix des terrains. De par sa vocation de commerçant, le professionnel aurait tout intérêt à vendre et à réaliser des projets dans des délais aussi courts que possible. Par ailleurs, elle est d’avis que les discussions autour d’un Etat de 700.000 habitants n’auraient pas contribué à libérer des terrains sur le marché.

1.2.3. Attitude d’autres organisations

La Chambre d’Agriculture se défend contre l’opinion erronée qui règne parfois et qui accuse les agriculteurs de spéculer sur les prix des terrains et les rend en partie responsables de la flambée des prix. Le terrain constitue l’outil de travail de l’agriculteur, et celui-ci est forcé d’avoir des terrains en propriété s’il veut assurer la stabilité de son entreprise. Par ailleurs, il est vrai que l’agriculteur n’est pas trop enchanté de voir des logements s’établir à proximité de ses installations. En effet, les nouveaux locataires, non habitués à la vie en campagne, se sentent souvent gênés par les nuisances que peut causer une exploitation agricole et ne se lassent pas de présenter des réclamations à leur rencontre.

L’Association des Banques et Banquiers Luxembourg (ABBL) affirme que „si regrettable qu’elle soit, la rétention spéculative n’a pourtant rien d’illicite, de sorte qu’il est difficile de s’y attaquer sans

interférer dans le droit de propriété“. Elle est d’avis qu’il y a des „*moyens susceptibles de contribuer à réduire son attrait et à en décourager l’usage exagéré, à commencer par l’impôt foncier qui, en bonne logique, devrait être adapté à l’envergure que peut prendre la plus-value en matière foncière*“.

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) est favorable à la concrétisation de mesures contre la rétention spéculative. Il cite comme moyens la création de réserves foncières ainsi que la taxation foncière.

Pour l’Ordre des Architectes et des Ingénieurs-conseils (OAI), „*le partage du terrain existant, pour éviter de sacrifier trop de territoire par une urbanisation extensive, pour préserver les qualités du paysage et de l’environnement, et donner un frein à la spéculation sur la périphérie des agglomérations, doit mener à une densification.*“

1.3. Rôle des communes

Les communes jouent un rôle important dans la mise à disposition de terrains à bâtir et par conséquent dans la réalisation de logements sur leur territoire. En effet, les autorités communales sont compétentes en matière des plans d’aménagement généraux et particuliers ainsi qu’au niveau de la délivrance des permis de construire.

Le représentant du Ministère de l’Intérieur est d’avis que les communes ne devraient devenir actives dans le domaine du logement qu’en cas de pénurie sur le marché. Les communes ont la possibilité d’intervenir sur le marché par le biais des PAG qui leur permettent de contrôler l’offre de terrains à bâtir.

1.3.1. Remarques concernant les communes

Certains milieux reprochent aux communes d’être trop restrictives dans ce domaine. Ils imputent, du moins de façon implicite, aux communes une part de responsabilité dans la pénurie de logements à des prix abordables.

La Chambre de Commerce remarque que „*la définition actuelle des périmètres de construction des communes comprend une grande capacité de terrains à bâtir et de nombreux projets de lotissement pourraient être entamés ... Il faut donc mettre les capacités existantes sur le marché en accélérant et en simplifiant les procédures d’autorisation. Les communes doivent être associées pour mener une politique active en termes d’aménagement de nouveaux lotissements. Actuellement, les communes hésitent trop souvent à mettre en œuvre des projets de lotissement réalisables puisqu’elles craignent de ne pas pouvoir mettre en place les autres infrastructures nécessaires, principalement dans le domaine socio-éducatif ... chaque commune doit faire des efforts (financiers) supplémentaires dans l’intérêt du développement du pays et de la société luxembourgeoise. Au-delà, il faut trouver, en collaboration avec l’Etat, des nouveaux moyens financiers incitant les communes à investir davantage dans des nouvelles infrastructures*“.

La CIGDL est-elle aussi d’avis que beaucoup de communes ne sont pas disposées à autoriser de nouveaux lotissements (PAP), parce que les infrastructures existantes (écoles, canalisations, assainissement etc.) ne pourraient supporter plus d’habitants. Elle regrette de même que les délais d’autorisation ne sont pas favorables à un développement rapide de nouveaux lotissements et invite le Gouvernement à imposer des délais concrets aux administrations communales.

La „*Biergerinitiativ fir bezuelbare Wunnraum*“ se prononce en faveur d’une extension des périmètres de construction. Elle propose cependant qu’une telle extension devrait s’accompagner d’une aide appropriée de l’Etat afin de permettre aux communes de réaliser les infrastructures supplémentaires qui s’imposent par la suite.

L’OAI regrette un manque de coordination et de concertation entre les communes limitrophes. D’après son avis, les communes seraient insuffisamment équipées en personnel qualifié au niveau de l’urbanisme. Il propose dès lors que les communes devraient être activement soutenues au moyen du financement d’un cadre de mesures, à savoir la „*constitution d’équipes sur l’urbanisme, en faisant localement appel à des groupes de réflexion et d’études pluridisciplinaires, avec des consultants, architectes et urbanistes, en collaborant à des structures régionales éventuelles*“. Il propose que les communes soient dotées de conseillers (architectes, urbanistes) indépendants, nommés pour des périodes déterminées, qui les conseilleraient et encourageraient dans l’établissement de PAG à utilisation plus

intensive du sol. Dans ce contexte, il serait également urgent en vue d'accélérer les procédures d'autorisations d'intensifier le dialogue entre les communes et le Ministère de l'Intérieur.

La Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE) n'est pas persuadée que les promoteurs publics, à savoir notamment les communes, feraient suffisamment d'efforts pour contrer les promoteurs privés et freiner ainsi l'évolution des prix.

L'„a.s.b.l. Wunnengshëllef“ estime que les communes ne s'investissent pas assez dans le logement. Au lieu de jouer leur rôle en créant des logements sociaux, elles ont même plutôt tendance à les supprimer.

1.3.2. *Position du SYVICOL*

D'après le SYVICOL, les communes seraient de plus en plus sensibles aux conséquences négatives d'une politique trop active du développement spatial. Dans ce contexte, le SYVICOL invoque, d'une part, la „*marginalisation des nouvelles populations dans les cités implantées de plus en plus fréquemment à l'extérieur des localités*“ et d'autre part, „*le maintien de l'infrastructure et de sa mise à jour avec ses énormes retombées financières indirectes et bien souvent négligées au moment de la planification (eau, énergie, transports, infrastructures scolaires et autres)*“. Il plaide en faveur d'un „*développement modéré et géographiquement pondéré d'une politique d'aménagement du territoire concertée entre l'Etat et les communes*“.

D'après le SYVICOL, les communes seraient disposées à participer à toute politique visant le développement de leurs localités, mais qu'elles donneraient cependant à considérer qu'elles ne sauraient accepter les pressions qui pourraient s'exercer pour exiger un élargissement inconsideré de leurs plans d'aménagement généraux qui entraînerait inévitablement des répercussions sur les infrastructures, sur l'environnement, sur les transports etc. En dehors des efforts financiers exigés des communes, celles-ci s'inquiètent également de l'impact sur la qualité de vie à laquelle leurs citoyens sont profondément attachés.

Toutefois, le SYVICOL propose un certain nombre de mesures afin de remédier à ces problèmes, plus particulièrement l'accélération des procédures PAG et PAP et une amélioration de leur transparence, aussi bien au niveau communal qu'au niveau de l'Etat. En ce qui concerne les logements insalubres et illégaux, le SYVICOL est d'avis qu'il faut prévoir à la fois des contrôles plus efficaces, des peines plus dissuasives ainsi que des mesures d'urgence. Enfin, il propose la mise en service d'un „*Guichet Unique Logement*“ avec pour mission de conseiller les communes, voire même d'accompagner des projets.

1.3.3. *Position du Ministère de l'Intérieur*

Du point de vue du Ministère de l'Intérieur, la problématique du logement doit être examinée aussi bien dans le contexte de l'aménagement du territoire que dans celui du développement des communes.

1.3.3.1. *Politique du logement dans le cadre de l'aménagement du territoire*

Pour ce qui est de l'aménagement du territoire, il s'agira de déterminer comment notre pays devra évoluer dans le futur et notamment comment on répartira les trois fonctions, logement, travail et transport sur l'ensemble du pays. Où va-t-on créer des emplois et où va-t-on construire les logements afin de mieux pouvoir maîtriser le problème du transport public? Le projet IVL (Integratives Verkehrs- und Landesplanungskonzept) réalisé dans le cadre du programme directeur de l'aménagement du territoire devrait proposer des solutions dans ce contexte.

Dans le cadre de l'aménagement des villes et autres agglomérations, le Ministère de l'Intérieur entend poursuivre une politique urbanistique soutenue tant au niveau des PAG qu'au niveau des PAP. Une telle politique vise à promouvoir un urbanisme de qualité à utilisation plus rationnelle et parcimonieuse du sol par une politique d'information et de sensibilisation des communes. En outre, cette politique encourage les efforts de modernisation des administrations communales par une prise en charge de la formation des secrétaires et techniciens communaux, par un remaniement de la commission d'aménagement et par une modernisation du service de l'aménagement communal au sein du Ministère de l'Intérieur.

1.3.3.2. Politique du logement dans le cadre de l'aménagement des communes

Le projet de loi No 4486 concernant l'aménagement des communes tend à influencer l'urbanisme en général et le logement en particulier sur trois niveaux:

- au niveau de la qualité de l'urbanisme;
- au niveau des instruments et moyens des communes;
- au niveau des procédures.

1.3.3.2.1. Amélioration qualitative de l'urbanisme

Le développement des communes devra respecter le principe du développement durable qui sera inséré dans le texte législatif. De même, l'obligation d'éviter tant le gaspillage quantitatif que la dégradation qualitative du sol sera intégrée dans le texte de la loi à caractère contraignant. Un règlement uniformisé sur les bâtisses, les voies publiques et les sites imposera à toutes les communes des normes minimales de sécurité, d'hygiène et de salubrité.

La composition de la commission d'aménagement sera modifiée en mettant l'accent sur la qualification de ses membres et non plus sur leur appartenance à des ministères.

1.3.3.2.2. Mise à la disposition des communes de nouveaux instruments et moyens

Le Ministère de l'Intérieur envisage de doter les communes des moyens et instruments leur permettant de guider ce développement au lieu de le faire subir par les promoteurs. Les communes auront la possibilité de créer des zones de développement ainsi que des zones à restructurer. Elles disposeront d'un droit de préemption en vue de la réalisation des objectifs fixés pour ces zones.

Le projet de loi précité prévoit la possibilité pour les communes de créer des réserves foncières destinées à recevoir soit des logements, soit des équipements publics ou d'intérêt général.

Le conseil communal pourra imposer l'affectation de terrains à la construction, lorsque ces terrains, bien que classés en zone constructible, demeurent non bâtis.

Le projet prévoit par ailleurs l'obligation pour les communes d'une certaine envergure de se doter d'un service technique approprié avec au moins un architecte ayant une formation en urbanisme.

1.3.3.2.3. Simplification des procédures

Les procédures d'adoption des PAG et PAP seront simplifiées et les effets d'une autorisation de construire seront limités à une durée d'un an. Par ailleurs, des délais seront prévus aux différents niveaux de la procédure pour l'établissement des autorisations de construire.

2. Bilan de la politique de logement menée jusqu'à ce jour

2.1. *Appréciation globale*

Toutes les associations entendues reconnaissent que depuis la constitution d'un département ministériel autonome en 1989, le Gouvernement a pris de nombreuses initiatives notamment en vue de faciliter l'accès au logement et l'accession à la propriété d'une part, et de promouvoir la construction de logements locatifs d'autre part. Toutefois, les opinions divergent quant à l'efficacité et au résultat des mesures prises.

La Chambre de Commerce qualifie la politique pratiquée jusqu'ici par le Gouvernement de politique coûteuse de subventionnement de la demande qui manque de mesures du côté de l'offre et augmente de ce fait le décalage entre l'offre et la demande de logements. La situation actuelle engendrée par la politique de logement ne peut donner satisfaction ni aux autorités politiques, ni à une grande partie de la population résidante. Plus particulièrement, la Chambre estime que *„la constitution du Ministère de Logement en 1989 et la panoplie de primes, d'aides, d'allocations et de services offerts en la matière n'ont pas été suffisantes pour résoudre les problèmes existants. Ces mesures peuvent être efficaces et opportunes lorsque l'offre de logements peut suivre la demande croissante de logements. A défaut, une politique de subvention au logement s'avère inefficace à maints égards, et surtout du point de vue budgétaire. En effet, les fonds publics injectés dans la subvention de l'accès aux logements ont atteint un niveau considérable au cours des dernières années, sans que les problèmes liés au manque de logements n'aient pu être résolus“*.

De l'avis de la Chambre des Métiers, la création d'un département autonome pour le logement en 1989 a été le point de départ d'une politique du logement active au Grand-Duché et la mise en place des mesures depuis 1990 a été très positive pour l'artisanat dans son ensemble. La Chambre ne peut qu'apprécier l'initiative récente du Gouvernement concernant le programme d'action „Logement“. Elle souligne que *„l'impact financier de la politique menée depuis 1990 est non négligeable, ce qui permet de conclure, au moins en partie, à un succès des actions entreprises. Le fait que 15,5 milliards LUF aient été accordés par l'Etat à 31.000 propriétaires dans le cadre de l'introduction du taux de TVA superréduit souligne ... que cette mesure a nettement contribué au décollage dans le secteur de la construction. Dans le même ordre d'idées, des aides en capital allouées pour un montant total de 6,84 milliards LUF à 29.000 ménages et des aides en intérêts allouées pour un montant total de 14,4 milliards à 38.000 ménages, ainsi que 8 milliards d'aides accordées aux promoteurs publics permettent globalement de tirer un bilan positif de la politique de logement menée pendant la dernière décennie“.*

2.2. Avis sur les aides étatiques

2.2.1. Aides destinées aux particuliers

2.2.1.1. Remarques d'ordre général

Certaines organisations ont émis des doutes quant à l'efficacité des aides étatiques destinées aux particuliers. La raison invoquée est qu'elles ne seraient pas accompagnées de mesures au niveau de l'offre de logement, qui de ce fait resterait toujours insuffisante. En d'autres termes, ces aides seraient seulement efficaces en combinaison avec des mesures visant à augmenter parallèlement l'offre de logement.

La Chambre de Commerce estime que *„les subventions accordées à une grande partie de la population ne font que gonfler la demande de logements et ne bénéficient en fin de compte qu'aux propriétaires de terrains et aux rentiers, à travers la hausse des prix afférents. Il en découle une spéculation prononcée au niveau des terrains à bâtir et du marché de l'immobilier“.*

L'ABBL se prononce dans des termes similaires: *„Ainsi est-il de notoriété que l'arsenal bien fourni en aides publiques, tout en donnant l'impression de venir à la rescousse des maîtres d'œuvre et futurs propriétaires de logement familial, favorise en dernière instance non pas tellement ceux auxquels les mesures sont destinées, mais plutôt les propriétaires fonciers et les professionnels de l'immobilier. En effet, les incitations publiques ne font qu'augmenter la demande sans agir sur l'offre et génèrent de la sorte des augmentations de prix dont profitent avant tout les fournisseurs.“* D'après l'ABBL, il serait donc préférable que l'Etat prenne plutôt des mesures en vue d'augmenter l'offre de logements que de continuer à renforcer la demande par des aides financières en vue de l'accession à la propriété.

D'autres organisations sont favorables au système des aides étatiques et se prononcent en faveur de leur maintien, voire même de leur extension. Il s'agit essentiellement de la SNHBM, de l'ULC, de la CIGDL et de la „Biergerinitiativ fir bezuelbare Wunraum“.

2.2.1.2. Difficulté de connaître l'efficacité sociale des aides étatiques

La SNHBM regrette qu'une étude socio-économique, mettant en évidence l'efficacité sociale des différentes aides, fait défaut. L'impact exact des aides de l'Etat versées sous condition d'un plafond de revenu (primes de construction et subventions d'intérêt) et des subventions versées sans considération d'un plafond de ressources (remboursement de la T.V.A., bonification d'intérêt et allègements fiscaux) n'a pu être évalué jusqu'à présent.

La SNHBM aimerait savoir dans quelle mesure les différentes aides au logement auraient permis à certaines couches de la population d'acquérir un logement qu'elles n'auraient pas pu acheter en absence de subventions. *„Globalement, l'efficacité sociale des aides au logement ne saurait être que confirmée, mais il faudrait aller plus loin et analyser l'impact relatif des différentes formes d'aides sur le financement du logement. A partir de là on pourrait se prononcer quant à l'accentuation d'un type d'aide par rapport à un autre, ou encore au sujet de l'opportunité de réorienter les allocations budgétaires en faveur de l'un ou l'autre type de logement.“* Dès lors, la SNHBM préconise une étude socio-économique portant sur l'efficacité sociale des différentes aides étatiques.

2.2.2. Aides destinées aux promoteurs publics

La Chambre de Commerce est d'avis que parmi les rares mesures qui pourraient augmenter l'offre de logement, il y aurait lieu de citer les aides revenant aux promoteurs publics, et principalement aux autorités communales qui investissent dans l'aménagement de terrains à bâtir ou dans la réalisation de nouveaux logements destinés à la vente ou à la location.

L'ABBL est d'avis que l'Etat, en agissant comme promoteur, peut contribuer à maîtriser l'évolution des prix de l'habitat et à garantir dans une certaine mesure l'accès au logement. Elle met cependant en garde contre le revers de la médaille d'une telle politique interventionniste. *„L'Etat-entrepreneur qui ne peut que se concentrer sur le logement social risque de diviser le marché en drainant l'initiative privée vers l'habitat de luxe tandis que l'habitat social est concentré dans des ensembles immobiliers qui très vite prennent des allures de ghettos. Afin d'éviter pareille ségrégation, l'Etat et les collectivités locales devraient s'abstenir d'intervenir directement dans le marché et agir davantage par la voie des incitations et encouragements tels qu'ils trouvent une application assez large déjà à l'heure actuelle.“*

La SNHBM émet un certain nombre de critiques à l'égard du système des aides destinées aux promoteurs publics, tel qu'il est pratiqué actuellement. Dans ce contexte, elle s'insurge contre *„l'inadéquation entre les participations financières demandées par la Société et les montants inscrits au titre des aides de l'Etat dans le budget des années respectives. La réalisation concrète d'un projet immobilier ne s'accommode donc pas de la logique budgétaire voulant que les crédits ne peuvent que faiblement augmenter d'une année à l'autre, alors que les besoins peuvent varier considérablement d'une année à l'autre“*. En ce qui concerne le logement locatif social, la SNHBM rappelle sa disponibilité, sous certaines conditions, de s'engager de nouveau d'une façon constante dans ce domaine qu'elle avait pour ainsi dire abandonné, faute de moyens financiers, depuis 1953 déjà. La participation étatique, fixée actuellement à un taux de 40% du prix de construction d'un immeuble locatif social, ne permettrait cependant pas à la SNHBM d'intervenir, car cette subvention serait largement insuffisante pour assurer l'équilibre financier d'une opération de construction de logements locatifs. A un taux de subvention de 80%, la SNHBM serait éventuellement disposée d'investir à nouveau dans le logement locatif.

La CIGDL est hostile au rôle de promoteur des pouvoirs publics dans la mesure où ceux-ci feraient concurrence déloyale aux promoteurs privés. Elle est favorable à une augmentation des aides individuelles aux particuliers, mais elle se prononce catégoriquement contre les aides aux promoteurs publics.

3. Avis sur les mesures prévues par le programme d'action „Logement“

3.1. Mesures directes des pouvoirs publics visant à augmenter l'offre de logements

3.1.1. Activation des instruments de planification

La Chambre de Commerce écrit dans sa note qu'elle *„ne peut que souscrire à une meilleure planification au niveau national et communal sur base d'une politique d'aménagement du territoire cohérente et s'appuyant sur des critères uniformes et généralement applicables ... De manière générale, il faut dépasser le cadre quinquennal des domaines liés à la politique de logement et adopter une approche prospective au sein de laquelle prédomine une planification à long terme. En ce sens, la politique de logement doit être étroitement liée à la politique de l'aménagement du territoire; des incohérences entre ces deux politiques doivent être éliminées et elles doivent poursuivre le même objectif, c.-à-d. augmenter l'offre de logements dans une approche du long terme, volontariste, durable et bien planifiée, tenant compte des besoins accrus découlant d'une population qui croît plus rapidement que dans les autres pays européens“*.

La Chambre de Commerce critique cependant le fait que le rôle de coordination entre les différentes politiques concernées par le domaine du logement n'est toujours pas mis en œuvre. Elle préconise qu'au sein de chaque ministère, une personne soit responsable pour la mise en œuvre de la politique du logement, et ce en liaison directe avec la Direction de l'Aménagement du Territoire. La Chambre regrette que *„l'approche horizontale de la politique de l'aménagement du territoire fait toujours défaut au Luxembourg. Cette politique doit devenir un ressort global du Gouvernement dans son ensemble. A côté de la coordination horizontale, l'aménagement du territoire tombe aussi sous la responsabilité des autorités locales; c'est la coordination verticale entre le Gouvernement et les communes qui joue ici un rôle prépondérant. La Chambre de Commerce constate que ces deux types de coordination font défaut actuellement, ce qui affecte négativement les actions souvent louables en matière de logement“*.

D'après la Chambre des Métiers, une politique du logement cohérente et efficace devrait se baser sur une politique foncière bien établie. Elle regrette cependant qu' „une politique réfléchie du foncier avec des mesures concrètes fait défaut. Les indications du programme d'action „Logement“ concernant la politique foncière restent floues et imprécises. Aussi peut-on se poser la question s'il ne serait pas utile de réunir le département de l'Aménagement du Territoire ainsi que le département du Logement au sein d'un Ministère afin que la coopération puisse être plus aisée et fructueuse. Il importe également de noter qu'un plan sectoriel du logement dans le cadre de l'aménagement du territoire fait toujours défaut. En partant des insuffisances dans la politique foncière, il apparaît difficile aux yeux de la Chambre des Métiers, de définir une politique du logement cohérente et efficace. Etant donné que la politique prônée au niveau des communes est volontariste et non coercitive, on peut douter si les résultats souhaités à ce niveau seront atteints“.

Le SYVICOL est d'avis que, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire, il faut veiller à un développement modéré et géographiquement pondéré de notre pays. Cette politique devrait être menée dans la concertation étroite entre l'Etat et les communes afin que s'opère un développement de nos communes en harmonie avec les dispositions et moyens spécifiques locaux. D'après le Syndicat des communes, „cette concertation devrait se faire sur base de plans régionaux sensu plan directeur financés par des Fonds régionaux Logement qui restent à créer“.

Selon le représentant du Ministère de l'Aménagement du Territoire, le plan sectoriel logement devrait être élaboré en tenant compte de la pénurie actuelle de logements tout en évitant de commettre des erreurs qui hypothéqueraient par la suite tout développement durable. Il est ainsi prévu de tenir compte du facteur de la décentralisation, en envisageant la création de nouveaux centres de développement qui devront aussi être raccordés à des réseaux de transports en commun. Le plan sectoriel logement devrait privilégier la rénovation de bâtiments existants avant d'entamer de nouvelles constructions. Le représentant du ministère rappelle que le plan sectoriel aura le caractère d'un règlement grand-ducal ce qui implique qu'en cas de désaccord avec une commune, le plan pourrait lui être imposé.

3.1.2. Création d'établissements humains durables

D'après la Chambre de Commerce, la création d'établissements humains durables devrait permettre d'opérer un parfait brassage de la population. A cet effet, un certain pourcentage des logements réalisés dans le cadre d'un projet subventionné devrait être vendu à des non bénéficiaires d'une aide au logement. Elle remarque que dans d'autres pays, les promoteurs publics peuvent être obligés, lors d'une nouvelle construction, de réserver un pourcentage de l'espace loué ou vendu aux bénéficiaires du logement social.

La CIGDL est favorable à l'idée de réaliser des villes constituées de quartiers où s'opère un parfait brassage de la population. Elle est cependant d'avis que la mixité des populations de couches sociales différentes devrait se limiter aux quartiers. Le mélange au sein d'un même bâtiment de différents statuts de propriétaires et locataires n'entraînerait que des problèmes dans la gestion des bâtiments. Cet avis est d'ailleurs partagé par les représentants de la Chambre de Travail.

3.1.3. Création d'un observatoire de l'habitat

La grande majorité des organisations entendues se félicite de cette mesure. Dans ce contexte, elles sont d'avis qu'un tel observatoire permettrait de remédier au manque actuel de données et de statistiques fiables, nécessaires à la planification d'une politique cohérente et efficace à court, moyen et long terme.

Pour la Chambre de Commerce, un tel observatoire ne devrait cependant pas engendrer la création d'une nouvelle structure, mais que les organismes existants devraient se voir accorder les moyens pour pouvoir réaliser les objectifs d'un tel observatoire.

La CIGDL regrette que jusqu'à présent sa participation à un tel observatoire n'ait pas été demandée.

Le SYVICOL préconise une analyse plus détaillée sur la situation du logement qui pourrait porter sur:

- la différenciation de la demande par populations cibles (femmes, jeunes, etc.) et sa répartition entre les différentes communes;
- les effets de concentration spatiale des populations défavorisées;

- les immeubles inoccupés;
- la qualité de l’environnement de l’habitat: espaces, infrastructures, services etc.

3.1.4. *Affectation des terrains et immeubles de l’Etat à des fins de logement*

La Chambre de Commerce estime que „l’affectation des terrains et des immeubles de l’Etat à des fins de logement est un moyen parmi d’autres pour augmenter l’offre de logements. Il est certainement utile de procéder régulièrement à un inventaire du parc immobilier de l’Etat. Cependant, au vu du manque de surfaces de bureaux des administrations étatiques, il est peu probable que l’Etat ait une réserve importante au sein de son parc immobilier lui permettant de reconverter des surfaces de bureaux en logements. Toujours est-il qu’une analyse des possibilités s’impose constamment et les communes doivent s’associer aux efforts entrepris par l’administration centrale ... la reconversion de friches industrielles constitue une opportunité unique pour augmenter rapidement et massivement l’offre de logements au sud du pays“.

La CIGDL est d’avis qu’exception faite pour certaines situations privilégiées au centre de la capitale, la tendance de changer des appartements d’habitation en bureaux est actuellement en recul du fait de l’implantation à la périphérie des centres d’affaires à vocation „bureaux“ plus adaptés à l’utilisation des surfaces. Elle est défavorable à l’affectation de terrains et d’immeubles de l’Etat à des fins de logements par le biais des promoteurs publics. Elle préconise la délocalisation d’installations sportives et autres vers la périphérie afin de reconverter ces terrains en places à bâtir.

3.2. *Mesures réglementaires visant à augmenter l’offre de logements*

3.2.1. *Création de réserves foncières par les promoteurs publics*

Pour la SNHBM, l’aspect foncier est très important. Elle note cependant que „la constitution de réserves foncières, considérée comme étant l’instrument clé de toute politique du logement conçue à moyen et à long terme, a lieu en pratique à l’intervention et au profit du seul Fonds pour le logement à coût modéré. Notre Société donne par conséquent à considérer s’il n’est pas opportun de l’inclure dans le champ des promoteurs pouvant procéder à la déclaration de zones de réserves foncières ou, à titre subsidiaire, de permettre à ce même Fonds de procéder à de telles déclarations à l’initiative et pour le compte de la Société“.

D’après la SNHBM, „la réflexion sur l’offre foncière conduit par ailleurs à l’idée de créer un droit de préemption public pour certaines catégories de terrains à l’instar de ce qui existe en France ou en Allemagne. Ne vaudrait-il pas la peine de reprendre cette idée et d’essayer d’arriver à un mécanisme qui, s’il était bien agencé et s’appliquant à des organismes tels que le Fonds pour le logement à coût modéré ou des sociétés constituées sous le régime de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, produirait des effets positifs sur l’offre foncière et partant sur l’offre de logements?“.

Enfin, la SNHBM estime que „la création d’un organisme de droit d’intervention foncière qui aurait vocation à préempter, acheter, exproprier, gérer des réserves foncières pour le compte des collectivités locales pourrait constituer un instrument valable pour aller dans le sens d’une politique plus marquée dans ce domaine“.

La CIGDL ne s’oppose pas à la création de réserves foncières, mais elle exige que le secteur privé soit associé à la réalisation des lotissements, qui ne devrait pas constituer l’apanage des seuls promoteurs publics.

La BCEE donne à considérer que la réserve foncière de notre pays est forcément limitée. Elle est d’avis qu’avec l’augmentation probable de la population, le problème de la pénurie des terrains subsisterait de toute façon.

3.2.2. *Rappel aux communes des mesures existantes pour endiguer la spéculation foncière*

La Chambre de Commerce estime utile de rappeler aux communes les mesures réglementaires existantes. Elle craint cependant qu’il est peu probable qu’un élu communal applique de telles mesures à l’encontre de son électorat. Pour cette raison, elle est d’avis que de telles mesures devraient être appli-

quées directement par le Ministère de l'Intérieur, après examen d'un avis non obligatoire de l'autorité communale concernée.

L'ULC est d'avis que les communes seraient d'autant plus enclines à répondre à une telle invitation que les moyens mis à leur disposition en vue de subvenir aux frais d'infrastructure qu'engendre une augmentation de la population seraient importants. Il ne conviendrait donc pas d'inviter les communes à une telle vérification, mais plutôt de les y encourager moyennant des subventions ciblées.

3.2.2.1. Obligation de construire

La SNHBM estime que l'application par les communes de l'obligation de construire pourrait être un instrument important lui permettant d'acquérir des ensembles de terrains situés à l'intérieur d'un périmètre d'agglomération. Elle regrette que ces dispositions existantes n'aient jamais été appliquées par les communes en raison du peu de sympathie rencontré par une telle mesure auprès de la population. Elle est donc d'avis que le simple rappel de l'existence de cet instrument ne contribue nullement à résoudre le problème. Pour gagner en efficacité, cet instrument devrait être flanqué de la possibilité pour d'autres promoteurs publics d'exiger l'exécution de l'obligation de construire.

Par ailleurs, la SNHB propose *„de renforcer ou d'adapter les instruments juridiques existants voire de consentir aux collectivités publiques et aux promoteurs publics de nouveaux moyens d'appropriation du sol, tels que l'extension de la faculté de constituer des réserves foncières, l'instauration d'un droit de préemption public sur les ventes de terrains, l'institution d'une taxe sur les terrains non bâtis et susceptibles de l'être“*.

Le SYVICOL propose de transférer la compétence communale des mesures d'expropriation auprès du Gouvernement étant donné que les décideurs communaux se trouvent trop souvent en situation de juge et parti dans ces dossiers.

3.2.2.2. Obligation de déclaration

Le SYVICOL propose de généraliser auprès des autorités communales les obligations de déclaration suivantes: les offres de logements (indépendamment de l'engagement d'une société immobilière), l'occupation des logements locatifs avec les loyers, les logements inoccupés, le changement de l'affectation des immeubles ou parties d'immeubles ainsi que les transactions immobilières (terrain et bâti) avec les prix.

Enfin, le SYVICOL propose une revalorisation du rôle des pouvoirs publics (et notamment des communes) par rapport au secteur privé, dans le domaine de la consultation, de la promotion et des transactions en matière de logement.

3.2.3. Création de nouveaux instruments contre la spéculation immobilière

D'une manière générale, l'ABBL reconnaît *„la nécessité d'une intervention publique, avec la réserve toutefois que l'Etat, sous prétexte d'exercer son rôle régulateur, ne succombe pas à la tentation de se substituer aux forces du marché dont l'efficacité et l'efficience ne sont plus à prouver“*.

Les opinions divergent cependant quant à l'opportunité et à l'efficacité de certains instruments visant à lutter contre la spéculation immobilière.

3.2.3.1. Opinions favorables

La SNHBM affirme que *„la rétention de terrains à bâtir aussi bien dans les centres-villes que dans les périphéries d'agglomération, est devenue – en raison notamment du système de la taxation des plus-values foncières – le comportement usuel des propriétaires fonciers. Certaines modalités de cette taxation ont eu pour effet d'augmenter la pénurie de terrains en ce sens qu'elles ont incité les détenteurs à garder leur sol pour échapper au paiement de l'impôt. De surcroît, la taxation établie par le législateur a été très généralement répercutée sur le prix des terrains. Dans un contexte de pénurie, le moment semble donc effectivement venu de soumettre l'impôt sur les plus-values foncières à un examen approfondi et de réfléchir sur la possibilité d'introduire une imposition des terrains constructibles augmentant graduellement d'année en année, voire un impôt foncier déclaratif annuel se substituant à la fois à l'impôt foncier sur les propriétés non bâties et à la taxe sur les plus-values foncières“*. Elle note avec

satisfaction que le Gouvernement ait mis en place un groupe de travail avec comme mission d'étudier cette problématique et de faire des propositions sur la mise en place de mécanismes régulateurs en matière de taxation foncière et immobilière.

L'ULC souhaite que „le groupe de travail envisagé établisse dans un délai raisonnable à partir de l'entrée en vigueur des autres mesures un premier bilan, afin de vérifier si un nouvel équilibre entre l'offre et la demande s'est installé“.

Le SYVICOL propose de „concrétiser les mesures contre la rétention spéculative de terrains et de logements. Les textes sont souvent trop vagues à ce sujet ... Il conviendrait en outre d'explorer d'autres pistes pour contrecarrer la spéculation, notamment par le biais d'une taxation foncière. A l'instar de ce qui se pratique en Belgique, les terrains à bâtir, situés à l'intérieur des périmètres, pourraient être grevés annuellement d'une taxe pour les cas où les propriétaires ne les livreraient pas à la construction dans un délai déterminé“.

La CIGDL est favorable à la taxation foncière des terrains retenus. Elle est d'avis que cette mesure aura comme but de rendre les terrains à l'intérieur des PAG accessibles à la construction.

L'ABBL voit dans l'impôt foncier un moyen pour réduire l'attrait de la spéculation. D'après l'association des banques, cet impôt devrait cependant être „adapté à l'envergure que prend la plus-value en matière foncière“.

La „Biergerinitiativ fir bezuelbaren Wunnraum“ propose une imposition progressive des terrains à bâtir qui ne sont pas affectés à la construction dans un délai de 5 ans de leur acquisition. Une imposition similaire devrait être prévue pour les immeubles non occupés.

3.2.3.2. Opinions défavorables

La position de la Chambre de Commerce à l'encontre de tels instruments est plutôt réservée. Elle se demande „si le Gouvernement pourra, à l'aide de mécanismes régulateurs en matière de taxation foncière, éviter la rétention, à des fins spéculatives, de terrains à bâtir immédiatement constructibles. En effet, il est difficile de prouver l'existence à des fins spéculatives dans ce contexte (cf. présence d'héritiers, etc.). De même, de tels mécanismes risquent d'être contraires aux libertés fondamentales des citoyens quant au choix de la constitution de leur portefeuille de biens d'investissement“.

3.3. Mesures fiscales visant à augmenter l'offre de logements

Il y a lieu de relever que la plupart des remarques et observations ont été formulées par les organisations entendues, avant qu'elles n'aient pris connaissance des propositions faites par le Ministre d'Etat dans le cadre de la Déclaration sur l'Etat de la Nation en date du 7 mai 2002. Dans le présent chapitre nous allons nous limiter aux remarques formulées sur les mesures fiscales en général. Nous allons revenir plus en détail aux chapitres 3.6.3 sur les mesures fiscales visant à encourager l'investissement dans le logement locatif privé, et 3.7.3 sur les mesures fiscales visant à faciliter l'accession à la propriété.

La CIGDL est d'avis que „les impositions des plus-values sans limite pour les terrains et immeubles non bâtis sont contre-productives. Les propriétaires en l'occurrence beaucoup de cultivateurs ne sont pas disposés à vendre les terrains nécessaires à la réalisation de nouveaux lotissements craignant à juste titre l'imposition des plus-values, alors que leurs terrains sont des terrains à exploitation agricole et du fait de changement d'affectation des plus-values importantes s'en dégagent (à moins de réinvestissements dans l'immobilier de logement)“.

La Chambre des Métiers note qu'un réexamen des mesures fiscales, susceptibles de créer une incitation à l'accession à la propriété, s'avère indispensable. Elle propose de revoir dans ce cadre également le système de taxation de la plus-value immobilière et celui des taxes d'enregistrement.

La Chambre de Travail (elle avait été entendue par la Commission après le 7 mai 2002) n'apprécie pas trop la réduction des impôts à payer sur les plus-values et aurait préféré l'introduction d'une taxe sur la rétention de terrains. Elle est d'avis que les promoteurs ne disposent pas de réserves de terrains et du fait, qu'en raison des mesures fiscales avantageuses temporaires, bon nombre de terrains seront offerts sur le marché, les professionnels vont se précipiter pour les acquérir ce qui augmentera la demande et l'effet escompté sur les prix sera neutralisé. Au contraire, du fait que les promoteurs devront faire supporter par leurs clients le coût de leurs prêts, nécessaires à l'acquisition des terrains offerts, une nouvelle hausse des prix des terrains pourrait en résulter. De plus, la Chambre craint qu'une surchauffe pour les entreprises luxembourgeoises de construction pourrait en résulter.

3.4. Mesures de nature budgétaire visant à faciliter aux communes le financement des coûts liés à l'augmentation de l'offre de logements

Seule la Chambre de Commerce s'est exprimée à l'égard de cette mesure. Sa prise de position nous semble cependant plutôt ambiguë. D'un côté, la Chambre peut souscrire à un nouveau système de subventionnement par l'Etat en vue d'encourager les autorités communales à créer les infrastructures socio-économiques requises suite à un accroissement de leur population dû à la construction de nouveaux logements. Par contre, elle estime que de nouveaux moyens budgétaires affectés aux communes doivent être évités. Elle est d'avis que les autorités communales devraient faire elles aussi des efforts financiers en vue de l'amélioration et de l'extension de leurs infrastructures. La Chambre rappelle finalement que tout accroissement de la population dans les communes fait augmenter d'office la contribution financière versée par le ministère de l'Intérieur.

Le SYVICOL est d'avis qu'il faudrait plutôt imposer aux promoteurs une participation financière aux adaptations des infrastructures existantes et à la création de nouvelles infrastructures socio-économiques devenues nécessaires suite à la réalisation d'un nouveau lotissement. Il ne faut cependant pas se faire d'illusions quant à la proposition faite par le SYVICOL. En effet, il faut se rendre compte que toute taxe imposée aux professionnels de l'immobilier est automatiquement et intégralement répercutée sur le prix facturé au client et n'a de ce fait pour seule conséquence d'augmenter encore davantage le coût des logements.

3.5. Mesures visant à augmenter l'offre de logements à coût modéré

3.5.1. Question de justice sociale

Dans le contexte du logement locatif, mais sur un plan plus général, la S.N.H.B.M. a soulevé la question de la justice sociale. Dans le système actuel, l'aide au logement locatif social est réservé exclusivement aux privilégiés qui bénéficient d'un tel logement offert par le secteur public. En effet, le loyer pour ces personnes s'élève en moyenne à 190 euros par mois alors que pour un logement équivalent on paye sur le marché privé un loyer qui est de 500 euros plus cher. La S.N.H.B.M. se pose dès lors la question si dans un esprit d'équité sociale on ne devrait pas prévoir l'introduction d'une allocation-logement pour les locataires sur le marché privé remplissant les mêmes conditions de revenu et de fortune que ceux bénéficiant d'un logement auprès du secteur public.

3.5.2. Logement à coût modéré

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il serait intéressant de réaliser une analyse sur le marché du logement social en vue de déterminer les raisons pour lesquelles le secteur privé ne s'intéresse guère aux opportunités proposées pour le logement à coût modéré étant donné que les mêmes règles d'aides de la part de l'Etat s'appliquent aussi bien aux promoteurs privés qu'aux promoteurs publics. La Chambre consent cependant à ce que la création et la gestion de logements locatifs à coût modéré soient plutôt du ressort des promoteurs publics, étant donné que la gestion du logement locatif social devrait se faire selon des critères sociaux, tenant compte notamment de la situation économique du locataire, et non selon les caractéristiques propres du marché du logement locatif.

Le souci du SYVICOL se focalise plutôt sur le risque d'une trop grande concentration des logements sociaux dans une même localité voire dans un même quartier. Il estime qu'il faut prévoir des mesures afin d'atteindre un certain équilibre spatial des différentes catégories de logements, et d'éviter une concentration exagérée de logements sociaux. A l'instar de la législation française récente en la matière, le SYVICOL propose d'imposer aux réalisateurs de projets d'une certaine envergure de prévoir un pourcentage du volume bâti à du logement social ou de prélever une taxe contribuant à cofinancer ces logements ailleurs. Le SYVICOL soulève également le problème de la maîtrise des prix. Il est d'avis que les nouveaux logements sociaux reviennent trop cher, surtout à l'achat. Ceci serait souvent dû à un luxe exagéré dans la construction et la finition. Il serait possible de mieux maîtriser les prix par un système de mise en vente du logement brut, qui consisterait à laisser une partie substantielle de la finition aux mains de l'acquéreur.

La Chambre de Travail estime que la proportion de logements sociaux dans le parc total de logements au Grand-Duché est insuffisant en comparaison avec d'autres pays européens et elle plaide pour un investissement plus massif dans la construction de logements sociaux destinés tant à la vente qu'à la location. La Chambre est également d'avis qu'il faut éviter de construire des „ghettos“ bien qu'elle pense que la cohabitation entre populations de couches sociales trop divergentes n'est pas toujours évidente.

Pour la Chambre de Travail, l'augmentation du nombre de logements sociaux locatifs serait d'une importance primordiale pour les ménages à petits revenus. La perspective pour ces ménages d'accéder à un logement à loyer réduit freinerait leur obsession d'acquérir un logement en propriété qui risque de les entraîner dans une spirale de surendettement.

La Chambre de Commerce estime qu'au vu de la forte demande pour le logement social locatif, les autorités publiques devraient constamment veiller à leur attribution correcte et juste aux demandeurs respectant les critères d'attribution.

La SNHBM note avec satisfaction qu'il est envisagé d'augmenter sensiblement l'aide en capital accordée en cas de construction de logements locatifs sociaux. Elle est formelle que d'un point de vue strictement économique, elle ne saurait intervenir de manière décisive dans le secteur du locatif social ni dans l'état actuel des choses, ni dans le cas de figure où la subvention en capital ne serait majorée jusqu'à 80%. Si la SNHBM devait reprendre une certaine activité dans ce secteur, alors elle devrait faire abstraction de tout calcul économique et pouvoir recourir à des fonds propres, non rémunérés. Dans ce cas, le déficit engendré par l'activité de location devrait être compensé par le produit provenant de son autre activité.

La BCEE précise qu'elle a investi un montant total de 130 milliards de francs luxembourgeois dans le logement. Elle rappelle sa mission spéciale en matière de logement social. 13.800 ménages seraient dans ce contexte clients auprès de la BCEE. Vu la lourdeur de la procédure afférente et vu l'évolution générale des prix sur le logement, la Banque estime qu'il deviendra de plus en plus difficile d'être un acteur dans le domaine du logement social.

D'après l'"a.s.b.l. Wunnengshëllef", les actions du Gouvernement en faveur du logement locatif sont toujours insuffisantes. Elle demande à ce que le statut de promoteur public lui soit conféré afin qu'il lui soit permis de construire elle-même des logements.

La CIGDL s'insurge contre l'immixtion de l'Etat dans la construction active. Elle plaide pour une aide individuelle aux particuliers et s'oppose à la participation des promoteurs publics en concurrence déloyale à la branche des professions de l'immobilier.

3.5.3. Zones d'assainissement

Seule la CIGDL a pris position sur la création de zones d'assainissement. Elle est favorable à cette mesure, mais elle réclame que les travaux d'assainissement soient soumis à adjudication publique afin que le secteur privé puisse également y participer.

3.6. Mesures visant à augmenter l'offre de logements locatifs privés

3.6.1. Promotion de l'investissement privé dans le logement locatif

L'ABBL est d'avis que „malgré la quote-part élevée au Luxembourg de ceux qui sont propriétaires du logement qu'ils occupent, les besoins en logements locatifs ne cessent d'augmenter. Les jeunes ménages aussi bien que les immigrants et les cadres détachés temporairement à Luxembourg continuent à constituer un potentiel de locataires assez élevé de sorte que l'habitat locatif reste d'actualité“. Elle estime que l'investissement dans le logement locatif manque d'attrait du fait des restrictions imposées par le législateur notamment celle limitant le rendement locatif à 5% de la somme investie dans le logement donné en location. L'ABBL note que „bien que cette disposition, qui date de l'immédiat après-guerre, soit de moins en moins respectée par le marché, son maintien, si théorique soit-il, exerce un effet dissuasif sur les investisseurs potentiels qui, plutôt que de se lancer dans le logement locatif, se laissent tenter par des rendements plus substantiels et engagent leur patrimoine ailleurs que dans l'habitat“.

La Chambre de Commerce est d'avis que le prix de la location de logements aurait sensiblement augmenté au cours des dernières années à la suite du déséquilibre qui s'est établi entre l'offre et la demande. Ce problème résulterait notamment du manque d'offre de logements locatifs dû à la rigidité en matière de la fixation du loyer inscrite dans la législation sur le bail à loyer. Le rendement résultant du loyer n'inciterait guère les investisseurs potentiels à investir dans la construction d'immeubles destinés à la location résidentielle. La Chambre estime que malgré l'augmentation des taux d'amortissement applicables aux immeubles bâtis, la rentabilité de l'investissement privé dans le logement locatif n'aurait pas augmenté. Par contre, la rentabilité de l'investissement dans la construction d'immeubles destinés à être loués sous forme de bureaux serait très élevée. La cause résiderait dans la législation concernant le bail commercial qui permet une adaptation des loyers à l'indice des prix à la consommation. Une des rares mesures en vue d'augmenter l'offre de logements serait, d'après la Chambre de Commerce, l'aide revenant aux promoteurs publics, et principalement aux autorités communales, qui investissent dans l'aménagement de terrains à bâtir ou dans la réalisation de nouveaux logements destinés à la vente ou à la location. La Chambre de Commerce soutient également le Gouvernement dans son objectif de promouvoir les attraits d'un investissement immobilier (au moyen d'une campagne publicitaire), attraits qui augmentent dans le contexte actuel de taux d'intérêt historiquement bas et de rendements peu élevés mais risqués des investissements mobiliers et surtout des valeurs cotées en bourse.

La Chambre des Métiers estime que *„la création de logements locatifs privés est clairement du ressort du secteur privé et doit être soutenue par des mesures efficaces. Une campagne en vue de promouvoir les attraits d'un investissement immobilier n'est pas suffisante, il faut un ensemble de mesures concrètes pour pouvoir convaincre les investisseurs potentiels d'investir dans le secteur immobilier“*.

Pour l'ULC, il ne fait pas de doute que la promotion de l'investissement privé dans le logement locatif est de l'intérêt bien compris du consommateur. Il augmente en effet l'offre de logements sur le marché locatif ce qui se répercute tant sur le niveau des loyers que sur celui de la qualité des logements offerts en location.

L'U.L.P est d'avis que la demande du logement locatif est beaucoup plus importante que d'aucuns ne veulent admettre. Cette demande serait structurelle et non conjoncturelle, et la marge de manoeuvre pour l'influencer serait relativement minime. L'offre de logements locatifs par contre serait conjoncturelle et il y aurait des moyens pour l'influencer en assurant notamment à l'investisseur intéressé une plus-value nette après quelques années et en lui évitant de s'aventurer dans une guerre inlassable avec un locataire de mauvaise foi.

3.6.2. Réforme de la loi sur le bail à loyer

Il y a un large consensus parmi les organisations entendues sur la nécessité d'une réforme de la législation sur le bail à loyer. Elles sont pour ainsi dire unanimement d'accord pour supprimer la différenciation entre les immeubles construits avant le 10 septembre 1944 et ceux érigés après cette date. D'après l'ULC, cette suppression serait a priori de l'intérêt du consommateur. En effet, elle devrait rendre plus attrayant la rénovation de ces immeubles et mener à terme à une amélioration du parc de logements construits avant guerre. L'ULC propose cependant de prévoir des dispositions transitoires afin de ne pas voir confrontés les locataires de tels logements du jour au lendemain à des augmentations sensibles de loyer. De surcroît, l'ULC approuve la redéfinition de la notion de logements de qualité supérieure à condition qu'elle n'englobe que des logements de luxe. Pour l'ULC, les critères de différenciation devraient être clairs et faciles d'application. Cependant, l'ULC s'oppose au système d'une adaptation annuelle automatique des loyers.

La Chambre des Métiers affirme que la réforme de la loi sur le bail à loyer est absolument nécessaire. Cette loi, votée en 1955 dans une philosophie d'après-guerre, date d'une période de crise profonde du logement. Depuis lors, les facteurs influençant la situation sur le marché immobilier auraient nettement changé, et il serait primordial de créer un environnement juridique propice à l'investissement dans le logement locatif afin d'inciter des investisseurs potentiels à acquérir des logements à des fins de location.

La Chambre de Commerce approuve l'introduction du principe de l'adaptation annuelle de loyer et elle plaide plutôt pour une augmentation du taux de rendement du capital investi que le programme d'action logement propose de laisser inchangé à 5%.

La Chambre des Notaires se prononce elle aussi en faveur d'une suppression de la limitation du rendement locatif annuel à un maximum de 5% de la somme investie.

L'ULP critique le fait que la législation sur le bail à loyer protège de manière excessive le locataire. Elle est d'avis qu'il faudrait trouver des moyens permettant de contrer la mauvaise foi de certains locataires. Les critiques de l'ULP portent encore sur la limitation du rendement locatif annuel à un maximum de 5% de la somme investie et sur la procédure de la commission des loyers.

La CIGDL propose d'abolir tout simplement la législation sur le bail à loyer et de la remplacer par une loi équitable pour les deux parties concernées. Elle est d'avis que cette réforme entraînerait peut-être une situation difficile pour les locataires pendant une période limitée mais que l'équilibre serait par après réalisé par la liberté de négociation entre parties. Elle propose sa collaboration dans le contexte d'une réforme.

La Chambre de Travail propose de rééquilibrer les droits et devoirs des locataires d'une part et des propriétaires d'autre part afin de renforcer l'intérêt d'investir dans le logement locatif.

3.6.3. Mesures fiscales visant à encourager l'investissement dans le logement locatif privé

La Chambre des Métiers tient à souligner „l'importance de l'introduction d'avantages fiscaux analogues à ceux incitant l'investissement dans les valeurs mobilières. La mise en place d'une „Loi Rau immobilière“ pourrait constituer un moteur pour le développement du marché immobilier. Bon nombre d'épargnants pourraient de cette manière investir dans le secteur immobilier, même avec des investissements limités. Une telle mesure aurait par conséquent des influences positives sur le marché du logement ... Un réexamen global des mesures fiscales apparaît nécessaire afin de créer le souhait d'investir dans le marché immobilier à des fins de location. Il serait opportun de revoir le système de taxation de la plus-value immobilière surtout en vue de la mise sur le marché de terrains à bâtir. Les investissements dans le logement devraient être traités de manière plus favorable au niveau fiscal que les investissements financiers“. Pour la Chambre des Métiers, la redéfinition du capital investi selon le principe que le montant du capital investi sera diminué de 1% par an à partir de la 15e année, si le propriétaire ne peut justifier de travaux de rénovation équivalents, n'incitera aucunement au développement de l'investissement dans la pierre. La Chambre propose de revoir les taux d'amortissement actuellement en vigueur ainsi que la valeur de l'immeuble servant de base au calcul de l'amortissement.

La CIGDL se déclare d'accord avec l'augmentation des taux d'amortissement. Elle considère que les immeubles s'usent plus vite du fait de la complexité de la technologie qu'ils renferment et qui évolue assez rapidement de nos jours.

3.7. Mesures visant à faciliter l'accession à la propriété

3.7.1. Promotion de la formule du bail emphytéotique

La plupart des associations entendues se sont prononcées en faveur d'une formule du bail emphytéotique qui pourrait sensiblement réduire le coût de la construction d'un logement.

Le SYVICOL est favorable à l'idée d'élaborer et de favoriser des systèmes alternatifs de location ou d'achat, comme la location achat de logements (leasing) et la vente via le bail emphytéotique.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement propose de promouvoir la formule du bail emphytéotique qui est pratiquée avec succès à l'étranger et qui permet de réduire considérablement le financement de la charge foncière.

La Chambre des Métiers est d'avis que la formule du bail emphytéotique est intéressante et qu'elle doit être promue. La Chambre se pose cependant la question si cette formule correspond à la culture juridique et à la mentalité luxembourgeoise.

La CIGDL estime que le bail emphytéotique est difficilement réalisable au niveau du privé. Il lui semble que seul l'Etat et les communes seraient aptes à pratiquer cette formule.

L'ULC reconnaît que le recours à la formule du bail emphytéotique favorisera l'accession de nouvelles couches de la population à un statut de „quasi-propriétaire“. Elle se pose cependant la question si la banalisation du recours à ce type de bail ne risquerait pas de faire diminuer l'offre de terrains à construire à la vente, et d'entraîner par conséquent une augmentation supplémentaire du prix du foncier

et d'accroître ainsi le nombre de ceux auxquels l'accession à la pleine propriété d'un terrain sera de fait refusée.

La BCEE doute que la formule du bail emphytéotique constitue une solution au problème à long terme.

3.7.2. Mesures de nature budgétaire

3.7.2.1. Renforcement des aides étatiques destinées aux particuliers

Toutes les associations se félicitent de l'élargissement du cercle des bénéficiaires des primes de construction et d'acquisition en direction des personnes à revenu moyen et la mise sur un pied d'égalité des primes d'acquisition et de construction. La SNHBM se pose la question si dans le contexte du foncier et du développement durable, il n'y aurait pas lieu de promouvoir plus particulièrement, sinon exclusivement, la construction de logements économes de terrain. L'aide de l'Etat devrait se limiter à l'acquisition d'appartements et de maisons en rangée ou jumelées, mais également aux logements construits dans le tissu urbain entre deux immeubles existants pour combler les dents creuses. Toujours d'après la SNHBM, la construction de maisons unifamiliales isolées ou l'aménagement de terrains devant servir à la construction de telles maisons ne devrait plus être subventionné; mesure qui s'appliquerait plus particulièrement dans un environnement urbain, par contre une autre approche devrait être envisagée en milieu rural.

En ce qui concerne le critère de fixation du montant de ladite prime au taux d'utilisation du foncier l'ULC remarque que le taux maximal d'utilisation du foncier autorisé varie d'une commune à l'autre et que d'aucuns se trouveraient donc lésés du simple fait de la situation géographique de leur terrain. Elle propose de tendre vers une uniformisation au niveau national du coefficient d'occupation minimal du sol ainsi que de la surface minimale d'occupation du sol, ceci dans le but de favoriser une occupation plus rationnelle des surfaces disponibles.

La Chambre de Commerce souscrit à l'idée d'accorder les aides étatiques en fonction du taux d'utilisation du foncier. Elle donne cependant à réfléchir si cette idée est dans la logique de la proposition du Gouvernement d'abandonner, sous certaines conditions, le critère de la surface maximale que peut occuper un logement pour lequel une prime est demandée.

La „Biergerinitiativ fir bezuelbare Wunnraum“ est favorable à l'augmentation des différentes primes et subventions étatiques ainsi qu'à un allègement des critères d'octroi. Elle se félicite de l'extension de la garantie de l'Etat jusqu'à 100% du prêt hypothécaire.

La BCEE est d'avis qu'il faudrait changer le système des subventions d'intérêt en vigueur. Actuellement, la subvention diminue au fur et à mesure du remboursement du prêt en fonction de la charge d'intérêts comprise dans les annuités de remboursement. La BCEE plaide pour une subvention d'intérêts constante tout au long de la durée du prêt et elle s'engage en faveur d'une aide en capital pour les personnes socialement défavorisées.

L'ABBL estime que les primes à la construction et les subventions d'intérêts doivent garder un caractère social afin d'éviter que leur généralisation n'accélère encore la spirale des prix à travers une stimulation de la demande.

3.7.2.2. Introduction du carnet de l'habitat

La Chambre des Métiers estime que le carnet de l'habitat est un outil important qui pourra améliorer la qualité de la rénovation des constructions existantes, et permettre certainement de mettre aux normes bon nombre de logements anciens. Elle ne peut que soutenir cette initiative et remarque que dans ce contexte il serait intéressant d'avoir une évaluation du nombre de logements qui ne seraient pas encore conformes aux critères sociaux minimums d'un logement. Etant donné que le carnet de l'habitat concerne la conservation et l'amélioration du patrimoine immobilier, ce qui correspond exactement à l'activité du secteur de la construction et de l'habitat, la Chambre des Métiers souhaite être étroitement associée, d'une part, à son élaboration et, d'autre part, à la mise en place et à la gestion courante du carnet.

Pour l'UCL, l'idée d'un carnet de l'habitat est tentante en tant que telle mais la proposition de lier, même de manière indirecte ou partielle, l'octroi de la prime d'amélioration à la tenue d'un tel carnet lui semble cependant inacceptable ceci du moins aussi longtemps que le propriétaire est censé contribuer à raison de 25% aux frais engendrés par ledit carnet.

3.7.3. Mesures fiscales

L'ABBL est d'avis qu'en ce qui concerne les mesures fiscales d'une manière générale, la prise en compte fiscale des charges financières dans le cadre d'un abattement global adaptable à la situation individuelle du contribuable, le remboursement de la TVA dans un délai approprié et la réduction des charges administratives (droits d'enregistrement etc.) sont des mesures susceptibles de faciliter efficacement l'accès à la propriété immobilière sans que l'Etat ait besoin d'interférer dans les rouages du marché.

La Chambre de Commerce soutient le Gouvernement dans l'examen des mesures fiscales visant à faciliter l'accès à la propriété tels le traitement fiscal des cotisations d'épargne-logement et l'introduction de l'amortissement de l'habitation personnelle.

3.7.3.1. Remboursement de la TVA-logement

Pour la Chambre des Métiers, l'introduction du taux de TVA superréduit en matière de logement constitue la mesure la plus prolifique pour l'artisanat. Cette mesure a rapidement entraîné des retombées positives dans les métiers de la construction, notamment en réduisant sensiblement l'attractivité du travail au noir. En contribuant à une baisse des prix dans le secteur, le taux de TVA superréduit a contribué à un décollage vélocé du marché de la construction. La Chambre regrette cependant que la charge administrative pour la mise en place pratique de cette mesure est lourde. Elle propose d'analyser les procédures en question afin de les alléger. Plus particulièrement, elle propose que les entreprises facturent directement aux clients un taux de TVA de 3% sous réserve que les entreprises aient obtenu préalablement un agrément de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Enfin, elle tient à relever que par le biais de cette mesure, le nombre des bénéficiaires des aides étatiques a sensiblement augmenté. Notons que cette recommandation a été reprise par la loi du 30 juillet 2002.

3.7.3.2. Droits d'enregistrement

Tandis que la „Biergerinitiativ fir bezuelbaren Wunnraum“ réclame l'abolition pure et simple du droit d'enregistrement, la Chambre des Métiers estime que la révision du système de calcul des taxes d'enregistrement serait appropriée.

3.7.3.3. Amortissement de l'habitation personnelle

L'ULC est d'avis que l'introduction de l'amortissement de l'habitation personnelle et la suppression concomitante du principe de la déductibilité des intérêts débiteurs favorisera ceux qui sont à même d'autofinancer leur habitation personnelle sans devoir recourir à un emprunt. Elle préconise plutôt un cumul de l'amortissement avec le principe de la déductibilité des intérêts débiteurs, dont il conviendrait par ailleurs d'augmenter les maxima.

3.8. Mesures visant à faciliter l'accès à la location

La Chambre de Commerce peut souscrire à l'introduction d'une garantie locative de l'Etat, mais elle s'oppose d'ailleurs, comme le Gouvernement, à l'introduction d'une allocation de loyer. D'après la Chambre de Commerce, une telle allocation aurait comme seule conséquence une augmentation générale des loyers opérés sur le marché privé.

L'ULC estime que la garantie locative de l'Etat correspond à un réel besoin et permettra à certains ménages de réintégrer le circuit des logements locatifs privés alors que pour le moment ils dépendent de la seule offre du logement locatif social assurée par les instances publiques. Elle met cependant en garde contre les abus d'une telle mesure qui peut mener à une désresponsabilisation de ses bénéficiaires. En ce qui concerne l'allocation de loyer, l'ULC ne se prononce pas de manière catégorique contre l'introduction d'une telle allocation. Pour autant que l'offre publique de logements sociaux réponde à l'avenir à toutes les demandes, l'ULC est d'avis qu'une telle mesure ne se justifie cependant pas.

La „Biergerinitiativ fir bezuelbare Wunnraum“ est favorable à un système de garantie étatique en cas de location.

La Chambre de Travail est d'avis qu'une allocation de loyer se justifie aussi longtemps que l'offre de logement social est insuffisante pour répondre à tous les besoins.

L'ABBL estime qu'étant donné que la société moderne reconnaît à chacun le droit de disposer d'un logement sûr et digne, une intervention de l'Etat s'impose. Cette ingérence peut se faire soit à travers une intervention directe dans le marché par la mise à disposition de logements à loyer modéré, soit par le biais d'une aide au logement adaptée aux différentes catégories sociales.

4. Autres pistes tracées par les organisations entendues

4.1. Différenciation de l'offre par populations cibles

Le SYVICOL estime que les femmes en séparation, les mères monoparentales et les jeunes qui veulent s'établir dans une vie autonome ont souvent des problèmes pour trouver un logement adéquat. Il est d'avis qu'il faudrait prévoir des mesures spécifiques dans l'intérêt de ces catégories de populations en veillant à un aménagement des logements en rapport avec la situation spécifique de ces familles et en assurant la proximité des services nécessaires notamment des foyers de jour pour la prise en charge des enfants des mères monoparentales.

La Chambre de Travail propose de prévoir des unités sociales plus grandes afin de pourvoir aux besoins des familles de plusieurs générations vivant dans le même ménage, qu'on rencontre encore souvent et surtout dans les milieux moins aisés, obligées de s'adresser au marché du logement locatif à coût modéré.

4.2. Mesures influençant le coût de la construction

La Chambre de Travail est d'avis que le coût de construction dans notre pays pourrait être réduit par une meilleure organisation des chantiers, par l'utilisation de matériaux nouveaux et par la construction de logements plus dynamiques.

L'OAI critique la pratique fréquente des promoteurs d'imposer à leurs clients le choix de l'architecte et de l'entrepreneur. En éliminant ainsi toute possibilité de concurrence, ils provoquent une augmentation du coût de la construction.

Nous avons déjà noté au chapitre 3.5.2 que le SYVICOL a soulevé le problème de la maîtrise des prix des logements à coût modéré. Le SYVICOL est d'avis que les nouveaux logements à coût modéré reviennent trop cher, surtout à l'achat. Ceci serait souvent dû à un luxe exagéré dans la construction et la finition. Il estime qu'il serait possible de mieux maîtriser les prix par un système de mise en vente du logement brut, qui consisterait à laisser une partie substantielle de la finition aux mains de l'acquéreur.

4.3. Normes de construction et obligation de faire réceptionner les nouvelles constructions

La Chambre de Travail demande l'introduction de normes de construction au Luxembourg. D'après la Chambre, tous les logements devraient être réceptionnés par un établissement public, non seulement pour certains aspects mais dans leur ensemble. Ceci éviterait que des personnes peu averties ne se fassent duper par des promoteurs qui leur offrent à un prix alléchant un logement dont la qualité se dégrade peu de temps après son occupation.

4.4. Institution d'une agence de location pour logements sociaux

L'„a.s.b.l. Wunnengshëllef“ gère actuellement 120 logements pour lesquels elle assume le rôle d'intermédiaire entre les propriétaires et leurs locataires. Elle garantit aux propriétaires le paiement des loyers et la mise en état du logement après le départ du locataire. L'association cherche à étendre son parc locatif et désire obtenir le statut d'un établissement public afin qu'elle puisse acquérir ses propres maisons à louer. Grâce à sa formule elle permet aux locataires nécessiteux d'économiser les cautions et les frais d'agence.

4.5. *Lettres de crédit en garantie du risque locatif*

L'„a.s.b.l. Wunnengshëllef“ propose de remplacer les cautions par des lettres de crédit.

4.6. *Garantie du prêt hypothécaire*

La Chambre de Travail a posé la question si le fait pour un ménage d'avoir régulièrement payé un loyer élevé ne constitue pas une garantie suffisante pour une banque de lui accorder un prêt sans autre garantie que l'hypothèque sur la nouvelle acquisition.

4.7. *Honoraires de notaire*

Les honoraires de notaire sont fixés en pourcentage du prix d'acquisition. Etant donné l'explosion des prix des terrains, les notaires se voient gratifiés d'augmentations substantielles de leurs honoraires sans qu'ils aient à fournir une prestation supplémentaire en contrepartie. La question se pose si dans un souci de réduire le coût de l'accès à la propriété un effort ne pourrait pas être exigé des notaires.

4.8. *Droit de préemption*

4.8.1. *Droit de préemption dans la législation luxembourgeoise*

Dans la législation luxembourgeoise, le droit de préemption n'existe qu'au profit du locataire d'un immeuble destiné à la vente. L'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 sur les baux à loyer dispose:

„Le locataire dont le bail court depuis au moins 18 ans bénéficie d'un droit de préemption sur le logement loué, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par voie d'adjudication publique ou qu'il soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au 3e degré inclusive-ment ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite.“

4.8.2. *Droit de préemption au profit des collectivités dans la législation étrangère*

4.8.2.1. *Généralités*

Le droit de préemption est un droit de préférence reconnu par le législateur à certains organismes publics ou collectivités à l'occasion de l'aliénation volontaire de certains biens par leur propriétaire. Le titulaire de la préemption se substitue au candidat acquéreur du bien offert en vente aux conditions acceptées par ce dernier. Le transfert de propriété au profit de la collectivité n'intervient donc pas, comme c'est le cas en matière d'expropriation, au préjudice de propriétaire, mais au détriment du candidat acquéreur qui se voit ainsi interdire d'en devenir propriétaire. D'ailleurs, le propriétaire peut décider à tout moment de retirer son bien de la vente, même après fixation du prix par le tribunal.

Le droit de préemption permet, d'une part, une intervention active sur les marchés du foncier, dans un intérêt général, sans devoir recourir à la procédure contraignante de l'expropriation, et constitue, d'autre part, un moyen de contrôle du marché foncier et de récupération des plus-values d'urbanisation. Il s'agit de prévoir la délimitation de vastes zones choisies en raison de perspectives lointaines d'urbanisation où la puissance publique peut soit préempter aux prix pratiqués avant la création de la zone, soit taxer la plus-value réalisée depuis la dernière transaction.

4.8.2.2. *Motivation de la décision de préempter*

La loi française prescrit obligatoirement la motivation de préempter. Le droit de préemption est exercé:

- + soit en vue de la réalisation dans l'intérêt général des actions et opérations visant à:
 - mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat;
 - organiser le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques;

- favoriser le développement des loisirs et du tourisme;
 - réaliser des équipements collectifs;
 - lutter contre l'insalubrité;
 - sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non et les espaces naturels;
- + soit pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de ces actions et opérations.

Toute opération de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé.

4.8.2.3. Déclaration d'intention d'aliéner

Lorsque le propriétaire d'un bien sur lequel repose un droit de préemption a l'intention de vendre, il doit adresser, sous peine de nullité de la vente, une déclaration d'intention d'aliéner au maire de la commune de la situation du bien, qui la transmet au titulaire du droit de préemption. L'action en nullité est ouverte au titulaire du droit de préemption pendant les cinq années qui suivent la date de transfert de la propriété. D'où la responsabilité du notaire lors de la rédaction d'un acte de vente immobilière de vérifier si la procédure de préemption a été respectée.

Il y a possibilité d'indiquer l'identité du candidat acquéreur dans la déclaration d'intention ce qui comporte les avantages suivants:

- elle ouvre au candidat acquéreur un droit de rétrocession à défaut d'utilisation du bien par le titulaire du droit dans un délai fixé par la loi et dans le but mentionné dans la décision de préempter;
- elle oblige le titulaire du droit de préemption à notifier sa décision à l'acquéreur évincé dans un délai de resp. deux et trois mois de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner, faute de quoi le délai de recours pour agir contre la décision de préemption ne court pas.

4.8.2.4. Fixation du prix du bien préempté

4.8.2.4.1. Dans le cas d'une vente par adjudication, la préemption intervient au prix de la dernière enchère ou surenchère par substitution du titulaire du droit de préemption à l'adjudicataire. Le titulaire du droit doit faire valoir son droit dans les trente jours suivant l'adjudication.

4.8.2.4.2. Dans le cas d'une vente entre particuliers, la préemption intervient en principe au prix accepté par le candidat acquéreur. Si le titulaire du droit accepte le prix proposé et décide de faire usage de son droit, il doit notifier sa réponse dans un délai de deux mois. S'il n'est pas d'accord sur le prix, il peut faire une contre-proposition. A défaut d'accord sur le prix une des parties peut saisir le juge d'expropriation qui fait une proposition en se basant sur des prix de référence. Dans les zones d'intervention foncière, le prix de référence est la valeur de marché, principe simple et à ce qui paraît peu contesté. Dans les zones d'aménagement différé, le principe retenu est celui du prix du bien dans l'usage qu'il avait un an avant la création de la zone. Notons que le propriétaire peut décider à tout moment de retirer son bien de la vente, même après fixation du prix par le juge d'expropriation.

4.8.2.5. Rétrocession du bien préempté

Si le bien préempté n'a pas été utilisé au terme d'une période de dix ans à une des fins prévues par la loi, l'expiration du délai donne au vendeur, ou par substitution à l'acquéreur évincé, le moyen de demander la rétrocession du bien. Le droit de rétrocession est également ouvert dès le moment que le titulaire du droit de préemption revend le bien à une autre fin que celle indiquée dans la décision de préemption.

4.8.2.6. Exclusion du droit de préemption

En région Wallonne, le droit de préemption de l'Office Wallon de Développement Rural est exclu dans les cas suivants:

- exercice du droit de préemption par le locataire;
- vente au conjoint et aux descendants du propriétaire;

- en cas de cession de droits indivis;
- en cas de promesse de vente antérieure à la publication au Moniteur belge d'un arrêt faisant rentrer le bien dans une zone susceptible d'être remembrée.

Chapitre 6: Conclusions et recommandations de la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

1. Le problème du logement en général

De l'avis de la commission, le problème du logement est réel, sans pourtant être dramatique.

Le problème se situe avant tout sur trois niveaux:

- a) l'inadaptation dans l'un ou l'autre segment du marché du logement entre l'offre et la demande, notamment dans le segment des logements locatifs à bon marché;
- b) les difficultés pour les ménages dépassant de peu les limites des critères pour pouvoir bénéficier d'une aide au logement d'acquiescer un logement à un prix abordable;
- c) le coût élevé des places à bâtir.

L'effort de notre politique du logement devrait donc se concentrer sur la mise en oeuvre du programme d'action „Logement“ adopté par le Gouvernement en 2001, qui prévoit toute une palette de mesures dont certaines ont déjà été concrétisées. Parmi les mesures restant à être concrétisées, une priorité certaine doit être réservée à:

- la création de logements à coût modéré destinés à la location;
- la réduction des coûts des terrains à bâtir par:
 - + l'augmentation de l'offre de terrains;
 - + le passage d'un urbanisme à consommation dépensive de terrains à une architecture à utilisation plus rationnelle et intensive du terrain à bâtir, afin de réduire le coût de la construction dont le prix du terrain est un élément essentiel;
- la création de réserves foncières;
- le recours plus systématique au bail emphytéotique;
- le raccourcissement des procédures d'approbation d'un lotissement (PAP).

Comme les communes ont un rôle important à jouer dans le domaine de la création de logements sociaux et la mise en oeuvre de lotissements, une réflexion approfondie devrait être menée au niveau du Gouvernement au sujet de la capacité financière des communes, étant donné d'une part les dépenses subséquentes à l'accroissement de la population et d'autre part les frais inhérents aux attributions nouvelles (comme p.ex. l'éducation précoce, les structures d'accueil ...) qui sont assignées aux communes par l'Etat.

2. Projets d'aménagements communaux (PAG) et projets d'aménagements particuliers (PAP)

La commission ne se prononce pas en faveur d'une extension des périmètres d'agglomérations, mais elle plaide pour la concentration de tous nos efforts pour assurer à l'avenir encore un développement harmonieux et durable de notre pays.

Avec tous les instruments de planification dont nous disposons déjà (programme directeur de l'aménagement du territoire, plan de développement urbain/rural/durable, plans de développement sectoriels etc.) et qui permettent tous de faire apparaître les diverses potentialités de développement, les communes disposent des données de base pour améliorer leurs projets d'aménagements communaux et pour élaborer des projets d'aménagements particuliers de manière à ce qu'ils soient bien conçus et qu'ils répondent aux besoins de la population, aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie.

Dans cet ordre d'idées, le Gouvernement est invité à entamer une réforme approfondie au sujet des capacités financières des communes, surtout celles qui se proposent de concrétiser leurs potentialités de développement en matière de logements, ceci en premier lieu à l'égard des dépenses subséquentes à l'accroissement de la population, mais également à l'égard des frais inhérents aux attributions nouvelles

qui sont assignées aux communes par l'Etat, comme par exemple l'éducation précoce et les structures d'accueil.

Aussi les nouveaux projets d'aménagements communaux devront-ils être calqués sur une démarche à introduire dans le cadre d'un plan de développement aboutissant à la fois à l'expression spatiale, temporelle et financière d'un plan communal qui traduit l'évolution potentielle des principaux composants, à savoir démographique, social, économique, environnemental, touristique, paysager, budgétaire etc.

En outre, les promoteurs devraient être incités à promouvoir des projets d'habitat de qualité en réalisant des logements convenables, sûrs et agréables à vivre, sur des terrains à surface réduite d'une contenance de 2 à 3 ares.

Etant donné que le Grand-Duché semble être un des rares pays à ne pas disposer sur le plan national ni d'une dénomination des différentes zones formant le PAG, ni d'un modèle-type d'une partie écrite du PAG, ni d'un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites uniformisés, la question se pose si de tels instruments fixant un certain nombre de règles minimales à respecter par toutes les communes ne pourrait avoir un effet favorable sur la qualité de nos localités en même temps que sur le coût de la construction. Dans ce contexte, la commission note avec satisfaction que le projet de loi concernant le développement urbain et l'aménagement communal en élaboration auprès des services du Ministère de l'Intérieur prévoit un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites uniformisés imposant à toutes les communes des normes minimales de sécurité, d'hygiène et de salubrité. La commission recommande au Ministre de consulter le SYVICOL au moment de l'élaboration dudit règlement.

3. Disponibilité des terrains à bâtir

La commission est d'avis que la flambée des prix des terrains à bâtir n'est pas due à une pénurie de terrains disponibles mais plutôt à une insuffisance de l'offre de terrains sur le marché. Il n'est donc guère nécessaire d'élargir les périmètres d'agglomérations existants mais de prendre les mesures nécessaires afin d'encourager, ou même de provoquer une augmentation de l'offre de terrains sur le marché. Il faudrait notamment raccourcir les procédures de décisions de mise en œuvre de projets de lotissement et, si nécessaire, entamer les procédures d'expropriation au cas où un propriétaire bloque un projet de lotissement considéré d'intérêt général par les autorités communales. Aussi la commission encourage-t-elle le Gouvernement dans sa tentative d'alléger la procédure d'adoption des PAG et d'imposer des délais impératifs à respecter par toutes les autorités à toutes les étapes de la procédure d'adoption des PAP.

La commission invite par ailleurs le Gouvernement et les communes à créer leurs propres réserves foncières afin de pouvoir agir sur l'offre de terrains à bâtir et éviter à l'avenir les flambées de prix.

Dans ce même contexte il est proposé d'étudier l'introduction d'un droit de préemption sur les offres de terrains et d'immeubles pour les communes et autres promoteurs publics. Afin d'agir sur le coût d'acquisition d'un logement, la commission propose d'encourager davantage l'utilisation de la formule du bail emphytéotique lors de la réalisation de projets de construction de logements par des promoteurs publics.

4. Aides aux promoteurs publics

Il est rappelé que dans le cas de projets de logements à bon marché destinés à la vente, les promoteurs privés peuvent bénéficier des mêmes aides que les promoteurs publics sous réserve de se soumettre aux mêmes conditions liées au subventionnement public. Dans ce cas de figure, le promoteur public n'est donc pas avantagé par rapport au promoteur privé, contrairement à certains avis exprimés.

La commission ne partage pas l'appréhension de certains interlocuteurs que le subventionnement de la réalisation de logements à bon marché favorise la création de ghettos de ségrégation. La modification de la loi de 1979 prévoit d'ailleurs une mesure en faveur de la mixité sociale des projets de construction de logements publics. La loi stipule que 40% des logements destinés à la vente et 25% des logements destinés à la location dans le cadre d'un tel projet peuvent être réservés à des ménages ne tombant pas sous le champ d'application de la loi modifiée de 1979 quant aux critères de revenu et de composition du ménage. Pour renforcer encore davantage la mixité sociale, une autre mesure exige des communes et promoteurs publics de réserver 10% des logements d'un projet de construction de logements à bon marché à la location.

5. Réserves foncières et droit de préemption

La commission est d'avis que pour des raisons diverses, notamment le problème de la spéculation et de la rétention de terrains à bâtir, le marché n'est pas à même de résoudre tous les problèmes du logement par sa propre dynamique. Les pouvoirs publics devront pouvoir intervenir sur le marché notamment en agissant sur l'offre de terrains. A cet effet ils devront se donner les moyens pour constituer des réserves foncières, notamment en renforçant la collaboration entre communes et Etat et en instituant un droit de préemption au bénéfice des communes sur les terrains offerts à la vente sur leur territoire.

Ces réserves pourront être constituées, d'après des conditions restant à définir, soit à l'intérieur du périmètre de construction, soit en dehors du périmètre suivant les orientations du nouveau programme directeur d'aménagement du territoire. Etant donné que l'offre de terrains devrait augmenter suite aux mesures fiscales prises récemment en faveur de la mise sur le marché d'immeubles construits et de terrains à bâtir, la commission est d'avis qu'il faudrait légiférer rapidement en la matière afin que l'autorité publique puisse profiter davantage des effets de ces mesures qui n'ont qu'un caractère temporaire.

6. L'impôt foncier, moyen pour enrayer la rétention de terrains

La commission constate que ni les terrains vagues à l'intérieur des agglomérations, ni les immeubles abandonnés ne contribuent à l'embellissement d'une localité et que leur mise sur le marché immobilier contribuerait à augmenter sensiblement l'offre d'immeubles bâtis et de terrains à bâtir.

Afin d'enrayer la rétention de terrains à bâtir pour des raisons de spéculation et d'éviter que des maisons entières ne restent inhabitées par manque d'intérêt de leur propriétaire, la commission est d'avis que les communes devraient pouvoir réagir en faisant valoir leur droit d'obligation de construire et en appliquant un taux d'impôt foncier élevé sur les immeubles en question. Ce taux devrait également pouvoir être appliqué aux logements réaffectés en espaces de bureau. Le taux élevé devrait être modulé en fonction de la durée de rétention et différencié suivant que les terrains sont déjà viabilisés ou font partie d'une zone à urbaniser. Cette imposition pénalisante pourrait le cas échéant être assortie de l'option pour les propriétaires de faire reclasser leurs terrains en zone verte. Ne seraient pas à considérer comme rétention de terrains à des fins de spéculation, les terrains agricoles en exploitation ainsi que les terrains à bâtir que le propriétaire veut réserver à ses enfants aux fins de construction d'une maison servant à leur habitation personnelle.

La commission constate par ailleurs que le rapport de l'impôt foncier n'est plus adapté aux circonstances de notre société et qu'il n'est nullement en relation avec les frais administratifs qu'il engendre. L'impôt foncier pourrait d'autre part constituer une source plus importante de financement des communes et la commission propose de le soumettre à une révision totale, tout en excluant les terrains agricoles en exploitation d'une imposition plus sévère.

7. Généralisation de l'obligation de déclaration des situations immobilières

La collecte par les communes des données concernant l'offre de logements, leur occupation et le loyer à payer, la désaffectation d'immeubles ainsi que les transactions immobilières pourrait constituer une source d'informations importante pour les administrations communales au service de leurs citoyens. Ces renseignements pourraient être recueillis moyennant une ajoute à apporter au formulaire du recensement fiscal effectué chaque année par l'intermédiaire des communes. Dans le cadre de la révision de la loi sur le bail à loyer, il faudrait créer la base légale habilitant les communes à enregistrer les données importantes dans ce contexte. Rassemblées au niveau régional et national, ces données pourraient constituer une source d'informations valables et fiables au service de l'observatoire du logement.

8. Allocation de loyer

Parmi les ménages à revenu modeste ou faible, il existe deux catégories qui profitent des aides de l'Etat au logement. Il y a d'une part les ménages qui sont en mesure d'acquérir leur propre maison et qui bénéficient des aides à la personne et le cas échéant aussi des aides à la pierre, et d'autre part les ménages qui sont locataires d'un logement à loyer modéré et qui payent un loyer relativement bas,

adapté à leur revenu et à leur situation familiale. Les ménages qui ne sont pas en mesure d'acquérir une maison et qui ne réussissent pas à trouver un logement à loyer modique faute d'offre suffisante, doivent louer sur le marché libre et payent, à revenu et situation familiale similaires, pour un logement équivalent, un loyer largement supérieur à celui exigé sur le marché locatif public. La qualité de vie de cette catégorie de ménages s'en trouve diminuée par rapport à celle des deux autres catégories. Une aide à allouer à cette catégorie de ménages par les autorités locales et nationales pourrait être un moyen pour améliorer la situation de ces ménages. Notons qu'une aide analogue existe déjà sous forme de complément de loyer accordé dans le cadre du revenu minimum garanti.

Comme cette aide risque d'être absorbée par les loyers et qu'elle est très difficile à mettre en oeuvre de façon équitable, la commission insiste à ce que les promoteurs publics profitent des nouvelles mesures d'incitation prévues dans la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi de 1979 concernant les aides au logement et doublent leurs efforts afin que l'offre de logements à loyer modéré puisse satisfaire les besoins.

Pour encourager les communes à investir davantage dans le logement à loyer modéré, la commission recommande au Gouvernement de se concerter avec les communes pour créer une structure de gestion commune de leur parc locatif. En effet, beaucoup de communes éprouvent de sérieuses difficultés à gérer d'une manière satisfaisante l'ensemble de leurs logements à loyer modéré.

9. La loi sur le bail à loyer

La commission est d'avis que dans le but d'encourager l'investissement dans le logement locatif il est nécessaire de modifier la loi sur le bail à loyer sur différents points.

9.1. Différenciation entre les maisons construites avant ou après le 10 septembre 1944. La commission est d'accord sur le principe de supprimer cette différenciation étant donné que beaucoup de maisons construites avant la fin de la seconde guerre ont été rénovées et se trouvent dans un bien meilleur état que certaines maisons dont la construction date d'après le 10 septembre 1944. Certains membres donnent cependant à considérer qu'il existe des maisons d'avant-guerre qui ne se trouvent pas encore dans un état de rénovation et que ce sont précisément ces logements qui sont loués à un loyer abordable aux ménages à revenu modeste. Une mesure transitoire devrait être envisagée pour ces maisons dans le contexte de la suppression de cette différenciation. De même, afin d'éviter que les loyers des maisons construites avant la fin de la seconde guerre n'explorent du jour au lendemain, la commission se demande s'il ne faudrait pas prévoir une adaptation progressive de ces loyers pour les contrats existants (répartir le montant de l'adaptation sur une période de 5 années par exemple) en cas de suppression de la différenciation en question.

9.2. La commission est d'avis qu'il faut maintenir le taux de 5% pour déterminer le loyer. En ce qui concerne la valeur à prendre en considération pour le calcul du loyer, la commission est d'avis que la valeur retenue pour le calcul de la prime de l'assurance incendie ne constitue pas une solution équitable. Elle est plutôt favorable à une valeur correspondant au capital réellement investi (valeur du terrain comprise) et tenant compte du degré de vétusté de l'immeuble. Il reviendrait au propriétaire de faire déterminer cette valeur et en cas de contestation, la commission des loyers devrait trancher sur la valeur à retenir pour le calcul du loyer.

9.3. La majorité de la commission est d'accord pour ramener le délai d'adaptation des loyers de 3 ans à 2 ans. Elle n'est pas favorable à une indexation automatique des loyers.

9.4. De l'avis de la majorité de la commission, les délais dans lesquels un locataire doit libérer un logement devraient être raccourcis.

9.5. En ce qui concerne la proposition d'exclure les logements de luxe des dispositions de la loi sur les baux à loyer, la commission ne s'y oppose pas. Le problème réside dans la définition d'un logement de luxe. Le capital investi par m² de surface habitable pourrait constituer un critère à retenir.

9.6. La commission est d'avis qu'il faudrait professionnaliser les commissions de loyer en l'encadrant d'experts capables d'évaluer sérieusement un loyer et la base de son calcul.

10. Mesures influençant le coût de la construction

D'après la commission, plusieurs phénomènes, en dehors du prix des terrains, ont contribué ces dernières années à une augmentation du coût de la construction:

- les conditions de construire étant devenues plus compliquées, le nombre d'intervenants sur un chantier a été sensiblement augmenté avec pour conséquence une augmentation substantielle des honoraires;
- les délais d'autorisation ont une influence non négligeable sur le coût de la construction;
- les dispositions des règlements de bâtir qui diffèrent d'une commune à l'autre ne permettent pas l'établissement de plans standard qui pourraient contribuer à une diminution des prix de la construction;
- les exigences élevées et parfois exagérées des maîtres d'œuvre pèsent lourdement sur les coûts.

Par contre, les taux d'intérêt, se trouvant actuellement à un niveau historiquement bas, devraient avoir un effet positif sur le coût de la construction.

La commission est d'avis que, pour réduire le coût de la construction, il faudrait arriver à une harmonisation des dispositions de bâtir et s'orienter à l'avenir vers une architecture de qualité ainsi que vers une utilisation plus rationnelle et parcimonieuse du sol.

11. Obligation de faire réceptionner les nouvelles constructions

L'obligation de faire réceptionner toute nouvelle construction par un organisme agréé pour garantir la bonne exécution des travaux n'est pas favorablement avisée par la commission. La surveillance des travaux incombe à l'architecte et la garantie décennale devrait par ailleurs assurer les maîtres d'ouvrage contre les vices de construction. Il est cependant remarqué qu'en cas de constitution d'une société pour la construction d'une résidence, la dissolution de la société après l'achèvement de la construction rend tout recours impossible. L'obligation pour le promoteur de contracter une assurance décennale et biennale pourrait assurer l'acquéreur d'une maison contre la défaillance d'une société de promotion mais étant donné que le coût de l'assurance serait répercuté sur le prix de l'immeuble, cette obligation ferait augmenter davantage le coût de la construction.

12. Agence de location pour logements à loyer modique

La commission estime que beaucoup de logements mal entretenus restent inoccupés parce que leurs propriétaires refusent de les donner en location par crainte des frais et des problèmes que cela pourrait comporter. Une agence de location, comme il en existe dans d'autres pays, pourrait constituer aux yeux de la commission une formule utile pour réintégrer ces logements sur le marché. L'agence prendrait en charge les frais de rénovation qu'elle répercuterait sur le loyer à verser au propriétaire. L'agence garantirait au propriétaire le paiement du loyer mensuel, la mise à disposition du logement en cas de besoin du propriétaire et la remise en état de l'immeuble resp. à la fin et à la dissolution du bail. L'agence devrait être subventionnée par les autorités publiques pour combler la différence entre le loyer modique demandé aux locataires et le loyer réel à payer aux propriétaires. Le Fonds du logement et l'a.s.b.l. Wunnengshëllef pourraient assumer valablement le rôle d'une telle agence.

13. Paiement régulier du loyer, garantie suffisante pour l'octroi d'un prêt

La commission est d'avis que les instituts de crédit sont parfois trop frileux pour accorder un prêt hypothécaire et elle le regrette d'autant plus que les subventions de l'Etat dépendent le plus souvent de l'autorisation de la banque d'accorder le prêt. Les demandeurs de prêt se voient parfois contraints de s'adresser à des instituts frontaliers de réputation douteuse pour se procurer un prêt usuraire afin de disposer du capital de départ nécessaire pour obtenir un prêt hypothécaire auprès de nos banques indigènes. La commission estime que le fait pour une personne d'avoir payé régulièrement pendant plusieurs années un loyer de l'ordre de 30.000 Luf par mois par exemple ainsi que la garantie hypothécaire sur l'immeuble à construire devraient constituer pour les banques des assurances suffisantes pour accorder un prêt dont la mensualité de remboursement s'élève elle aussi à 30.000 Luf.

14. Réglementation des professions du secteur immobilier

La commission estime que la formation de commerçant complétée par des cours élémentaires de gestion financière et de droit civil et commercial constitue une qualification suffisante pour exercer les professions du secteur immobilier. Un alignement de notre réglementation à celle des autres pays de l'Union européenne serait cependant de rigueur.

Luxembourg, le 25 février 2003

Le Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Le Président,
Ady JUNG

