

**N° 8149<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

## **PROPOSITION DE LOI**

**visant à redynamiser le marché immobilier**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(25.4.2023)

Par lettre en date du 13 février 2023, Madame Yuriko Backes, Ministre des Finances, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle la proposition de loi sous rubrique.

Proposition de loi visant à redynamiser le marché immobilier

### **L'objet de la proposition de loi**

1. La hausse récente et vertigineuse des prix de la construction et des taux d'intérêt hypothécaires a provoqué un ralentissement sensible de l'investissement privé dans l'immobilier résidentiel et de l'activité du secteur de la construction. En effet, un recul important du nombre d'autorisations de bâtir et de ventes en état futur d'achèvement (VEFA) a pu être observé sur les derniers trimestres, baisse qui risque d'accentuer la crise du logement en intensifiant le déséquilibre entre élargissement du parc résidentiel existant et croissance démographique (respectivement hausse du nombre de ménages). Par conséquent, les auteurs de la proposition de loi veulent « *soutenir et redynamiser le marché de l'immobilier par la création d'un climat fiscal avantageux et limité dans le temps (2 ans) pour encourager rapidement l'investissement privé dans l'immobilier* ».

### **Quelques remarques préliminaires**

2. Avant de passer à nos commentaires concernant les différentes mesures proposées, nous tenons à relativiser certaines remarques avancées par les auteurs dans le cadre de l'exposé des motifs.

3. Ainsi, les auteurs stipulent : « *Les décisions politiques récentes ont aggravé la situation en décourageant les investissements dans la création de logements en général et de logements locatifs en particulier* ».

4. La Chambre des salariés est d'avis que les décisions politiques récentes – baisse du taux d'amortissement accéléré, hausse du taux de TVA de 3% à 17% applicable à la construction de logements locatifs, etc. – n'ont généralement eu qu'un impact très limité sur le niveau de l'investissement privé dans le secteur immobilier.

5. En effet, la baisse sensible de l'attractivité de l'investissement immobilier est le résultat de plusieurs facteurs majeurs qui dépassent de loin les (mini)-réformes fiscales récentes. Ainsi, dans le contexte d'une politique monétaire historiquement accommodante, les prix immobiliers ont tout simplement augmenté à un rythme absolument insoutenable sur les dernières années et dépassent aujourd'hui de loin les capacités financières des acquéreurs potentiels. De plus, la spéculation et la rétention foncière, la hausse des prix de la construction, ainsi que l'explosion récente des taux d'intérêt hypothécaires ont dynamisé l'envolée de l'effort financier requis pour investir dans le locatif. Par conséquent, le rapport prix immobiliers/loyers a connu une chute importante et l'investissement locatif a perdu continuellement en attractivité.

6. Contrairement à ces facteurs qui jouent un rôle prédominant, les quelques petites mesures fiscales ne jouent qu'un rôle très marginal et ne sont ni la raison pour la baisse du niveau de l'investissement dans l'immobilier ni la solution miracle pour relancer le secteur. Tout au contraire, il s'agissait d'avantages fiscaux injustifiables et à effet fortement régressif dont profitaient principalement les investisseurs aisés.

7. Pire encore, il s'agissait d'avantages fiscaux très coûteux d'un point de vue budgétaire qui n'ont guère augmenté l'activité du secteur de la construction. En effet, il faut souligner que l'activité n'était pas du tout limitée à cause du manque d'intérêt parmi les investisseurs et que la demande aurait également dépassé l'offre sans ces avantages fiscaux injustes. D'ailleurs, en dépit du « boom » des prix immobiliers provoqué par la forte demande sur la dernière décennie, le nombre de nouvelles constructions achevées n'évoluait pas en ligne avec la croissance démographique, phénomène qui résulte surtout de la rétention de terrains constructibles et de la manipulation des marchés exercée par les grands promoteurs qui se partagent un marché à structure oligopolistique. Autrement dit, en dépit des faveurs fiscales exorbitantes qui ont été accordées aux investisseurs pendant des années, voire décennies (déduction intégrale des intérêts, amortissement accéléré, etc.), l'offre n'a pas répondu à la demande et au lieu d'augmenter l'offre, les grands promoteurs ont profité de l'occasion pour augmenter leurs marges.

8. En outre, il est indéniable que ces avantages fiscaux n'ont ni freiné la hausse des prix immobiliers ni celle des loyers. Par conséquent, leur restitution ne risque que d'intensifier le déséquilibre existant sur le marché immobilier entre investisseurs, primo-acquéreurs et locataires à travers une augmentation de la concentration du patrimoine résidentiel dans la main d'une minorité de la population tout en risquant d'accentuer à moyen terme la crise du logement.

9. Si notre Chambre est convaincue que le gouvernement devrait prendre des mesures pour redynamiser la production de logements neufs afin d'éviter que la pénurie de logements et l'écart entre le nombre de logements achevés et la croissance démographique (respectivement le nombre de nouveaux ménages) s'exacerbent (et que le secteur de la construction s'effondre), nous sommes d'avis qu'il est indispensable que les aides et subventions soient bien ciblées afin d'éviter des effets potentiellement contreproductifs.

10. Il faut finalement cesser de soutenir (de manière totalement disproportionnée d'ailleurs) les investisseurs-bailleurs, approche qui a soutenu la sur-demande et qui est (en partie) responsable pour l'envolée historique des prix immobiliers enregistrée sur les dernières années. Si non, nous risquons de subventionner une accentuation du degré de concentration du patrimoine immobilier dans les mains d'une couche sociale fortement privilégiée (respectivement de fonds d'investissement) qui profitent de leur position de force et répandent les coûts supplémentaires provoqués par la hausse des prix de la construction et des taux d'intérêt sur les locataires (qui ne sont pas protégés du tout vu que toute sorte de plafonnement effectif des loyers continue à faire cruellement défaut). De plus, nous risquons que les nouvelles constructions soient intégralement absorbées par les investisseurs et que les primo-acquéreurs (propriétaires-occupants) continuent à être exclus du marché. Il est donc fortement probable que cette approche n'aurait aucun effet sur les coûts liés au logement des propriétaires-occupants respectivement des locataires.

11. Tout au contraire, afin de rééquilibrer le marché, il faudrait plutôt soutenir les propriétaires-occupants, dont notamment les primo-acquéreurs (et surtout ceux aux revenus modestes) tout en luttant contre la concentration croissante du patrimoine immobilier dans la main d'une partie limitée de la société.

12. En même temps, le gouvernement ensemble avec les communes et les promoteurs publics devraient mobiliser les capacités financières pour absorber une partie importante des logements neufs afin d'élargir durablement le parc locatif abordable.

### **Les mesures proposées par les auteurs et les commentaires de la Chambre des salariés**

13. Afin de relancer l'investissement dans l'immobilier résidentiel, les auteurs proposent plusieurs mesures :

### **1) Baisse du taux de TVA de 17% à 3% pour l'acquisition et la construction de logements destinés à la location**

14. En 2015, le taux de TVA applicable à l'acquisition et la construction de logements destinés à la location a été augmenté de 3% à 17%. Selon les auteurs, « *cette décision a aggravé le problème de l'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché de l'immobilier* ». Par conséquent, les auteurs proposent la réintroduction du taux de TVA super-réduit applicable à la construction de logements locatifs. Actuellement, le taux de TVA super-réduit de 3% est réservé à la construction de logements occupés par le propriétaire.

15. Notre Chambre constate que l'impact de la hausse du taux de TVA applicable à la construction de logements locatifs n'a jusqu'ici pas fait l'objet d'une étude détaillée. Par conséquent, notre Chambre n'est pour le moment pas à même de juger l'impact de la réforme sur l'évolution du nombre de constructions achevées, des prix du logement et des loyers.

16. Le marché immobilier est complexe et il y a une panoplie de facteurs qui influencent l'évolution du secteur. En effet, nous constatons que les dernières années étaient marquées par une politique monétaire historiquement accommodante ayant renforcé l'inadéquation entre l'offre et la demande. De plus, le nombre de constructions achevées par année était limité à cause de certains autres phénomènes dont notamment l'accès difficile au foncier constructible. Vu cette complexité, il est difficile de savoir quelle part de l'envolée récente des prix est imputable à la hausse du taux de TVA applicable à la construction de logements locatifs.

**17. Par conséquent, avant de lancer une réforme fiscale à effet potentiellement régressif qui risque de renforcer le déséquilibre et les inégalités entre investisseurs et primo-acquéreurs, nous proposons que les ministères responsables procèdent à une analyse fouillée de l'impact potentiel de la mesure sur les prix du logement, les loyers et l'activité du secteur de la construction.**

### **2) Majoration du crédit d'impôt sur les actes notariaux (« Bëllegen Akt »)**

18. En 2002, le gouvernement a introduit un abattement fiscal sur les droits d'enregistrement et de transcription, dit « Bëllegen Akt » pour toutes les personnes voulant acquérir un bien immobilier à des fins d'habitation personnelle et principale. Ce crédit d'impôt est limité depuis 2002 à 20.000 euros par personne respectivement à 40.000 euros par couple.

19. Etant donné que le niveau des droits d'enregistrement est fixé de manière proportionnelle au prix de la transaction, la flambée des prix immobiliers a fait augmenter de façon mécanique le montant des droits d'enregistrement liés aux transactions immobilières.

20. Par conséquent, afin d'alléger « *la charge financière pesant sur les personnes physiques désireuses d'acheter un logement à des fins d'habitation personnelle* », les auteurs proposent d'augmenter le plafond du crédit d'impôt de 20.000 à 50.000 euros par acquéreur.

**21. Etant donné que notre Chambre a souligné à maintes reprises la chute de la valeur réelle du crédit d'impôt depuis son introduction en 2002 provoquée par la hausse vertigineuse des prix immobiliers, nous soutenons cette proposition des auteurs.** En effet, depuis son introduction, un écart important s'est creusé entre le plafond du crédit d'impôt, inchangé depuis 2002, et les prix immobiliers qui ont presque triplé.

22. Toutefois, nous regrettons de constater que l'article 4 propose de limiter la hausse du crédit d'impôt aux années d'imposition 2023 et 2024. Or, pour des raisons de cohérence, nous sommes d'avis que le « Bëllegen Akt » devrait être revalorisé de manière permanente.

23. De plus, notre Chambre estime qu'il faudrait, de manière générale, réfléchir sur une baisse du niveau des droits d'enregistrement liés à l'acquisition d'une résidence principale.

24. Ainsi, tandis qu'il faut éviter une baisse des droits d'enregistrement au profit des investisseurs-bailleurs, une réduction conséquente, voire une suppression des droits d'enregistrement pour les

jeunes ménages (lors de l'acquisition d'une résidence principale dont le prix ne dépasse pas un certain plafond), respectivement pour les ménages modestes est tout à fait envisageable.

25. Notons dans ce contexte que notre Chambre revendique régulièrement que l'imposition des transactions immobilières (élevée en comparaison internationale) soit continuellement transférée vers l'imposition récurrente de la propriété immobilière (progressive par rapport au volume du patrimoine total détenu par un contribuable) qui est actuellement presque inexistante au Luxembourg. En effet, le niveau relativement élevé des droits perçus lors de transactions immobilières risque de décourager les transactions et une allocation optimale des ressources. Par conséquent, il serait tout à fait envisageable de transférer l'imposition graduellement vers l'imposition récurrente des biens immobiliers, par ailleurs moins volatile, ce qui pourrait potentiellement améliorer le fonctionnement du marché immobilier luxembourgeois.

26. Afin de rendre l'acquisition d'un logement à des fins d'habitation principale plus abordable, nous proposons également de précipiter l'adoption de certaines mesures de soutien au pouvoir d'achat immobilier contenues dans le projet de loi 7938° relative aux aides individuelles au logements. En fait, dans notre avis, notre Chambre a salué la hausse des montants des aides individuelles ainsi que l'élargissement du cercle des bénéficiaires potentiels, mesures qui faciliteraient l'accès des propriétaires-occupants au logement et qui seraient le bienvenu dans le contexte actuel (on pourrait même prévoir une hausse encore plus ambitieuse des aides). Nous sommes d'avis qu'il y a aucune raison légitime pour ne pas précipiter l'adaptation de ces montants.

### **3) Hausse du taux d'amortissement accéléré**

27. Afin de redynamiser l'investissement dans la création de logements locatifs, les auteurs proposent de rehausser de manière temporaire pour les années d'imposition 2023 et 2024 le taux d'amortissement accéléré à 6% pour les logements locatifs dont l'achèvement remonte au début de l'exercice d'exploitation à moins de 6 ans

28. S'il est vrai que la baisse de la rentabilité de l'investissement locatif est apparente, nous ne sommes pas d'avis que la réintroduction, voire la rehausse des avantages fiscaux accessibles aux multipropriétaires font partie de la solution.

29. Premièrement, un taux d'amortissement de 6% par an est un non-sens économique et dans aucune ligne avec le rythme de dépréciation d'un logement locatif. De plus, au vu des prix immobiliers actuels, il s'agit d'un cadeau fiscal exorbitant (plusieurs dizaines de milliers d'euros) qui dépasse de loin toutes les aides dont peuvent profiter les ménages modestes et les locataires. Notons d'ailleurs que ce régime soutient généralement une intensification des inégalités patrimoniales et figure parmi les éléments ayant dynamisé l'explosion des prix immobiliers sur la dernière décennie. L'amortissement accéléré était en vigueur pendant presque 2 décennies, période pendant laquelle les tensions sur le marché immobilier se sont fortement amplifiées. Il ne faut pas jeter de l'huile sur le feu !

30. De plus, pour des raisons de cohérence, il faudrait limiter ce taux d'amortissement accéléré de 6% aux constructions dont la VEFA se fait en 2023 ou 2024. Si non, nous accordons des avantages fiscaux aux propriétaires de logements locatifs qui sont déjà construits, voire dont la vente était déjà réalisée en 2022, ce qui n'aurait aucun effet stimulateur sur la création de logements et l'activité du secteur de la construction.

**31. Par conséquent, nous rejetons la réintroduction temporaire du taux d'amortissement accéléré de 6%.**

### **4) Majoration du plafond de la faveur fiscale résultant de l'application du taux de TVA super-réduit de 3% pour la création ou/et la rénovation de logements**

32. La législation actuelle prévoit que la faveur fiscale résultant de l'application du taux de TVA super-réduit de 3% ne peut excéder 50.000 euros par logement créé et/ou rénové (en ce qui concerne

la construction, le taux de TVA super-réduit est réservé aux seuls logements servant d'habitation principale dans le chef du propriétaire). Or, la hausse du taux de TVA de 15% à 17% en 2015 ainsi que la hausse des prix de la construction ont augmenté le montant de TVA résultant de la construction respectivement la rénovation d'un logement et le plafond de 50.000 euros ne couvre qu'une partie de moins en moins importante des coûts.

33. Par conséquent, les auteurs invitent le gouvernement à augmenter le plafond de la faveur fiscale de 50.000 euros à 100.000 euros par logement créé et/ou rénové.

**34. Vu que l'équivalent-achat de la TVA-logement (le taux super-réduit de 3%) s'est effectivement fortement érodé depuis la dernière adaptation, il est tout à fait raisonnable de revoir le montant maximal à la hausse (par exemple en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction) en ce qui concerne la construction d'un logement occupé par les propriétaires respectivement la rénovation d'un logement.**

35. Dans le cadre de cette réforme, il faudrait toutefois se poser la question comment adapter le montant pour les propriétaires-occupants ayant déjà bénéficié d'une partie/de l'intégralité de la faveur fiscale maximale de 50.000€, question technique qui n'est pas abordée dans la proposition de loi.

#### ***5) Hausse du plafond des intérêts passifs déductibles en rapport avec l'habitation occupée par le propriétaire***

36. Afin de tenir compte de la flambée des prix immobiliers et de la hausse récente des taux d'intérêt, les auteurs proposent également de doubler le plafond annuel des intérêts déductibles en rapport avec l'habitation occupée par le propriétaire. Ainsi, le plafond serait porté à 4.000 euros pour l'année de l'occupation et les cinq années suivantes, à 3.000 euros pour les cinq années subséquentes et à 2.000 euros pour les années suivantes.

**37. Etant donné que cette modification permettrait de soulager les propriétaires-occupants et les primo-acquéreurs, notre Chambre soutient la hausse du plafond annuel des intérêts déductibles en relation avec l'habitation occupée par le propriétaire.**

#### **Conclusion**

38. Le choc provoqué par la hausse des taux d'intérêt suivi par un ralentissement conséquent de l'activité du secteur de la construction et du nombre de VEFA représente une opportunité importante pour rendre le marché immobilier plus social et plus équilibré. D'un côté, l'Etat peut mobiliser des moyens financiers afin d'élargir sa réserve foncière et son stock en logements publics. De l'autre côté, à la suite du repli des investisseurs (les propriétaires-bailleurs), l'Etat peut soutenir les propriétaires-occupants, dont notamment les primo-acquéreurs, lors de l'acquisition d'une résidence principale ce qui permettrait à ces derniers de commencer à se constituer un patrimoine tout en réduisant le degré de concentration de la propriété immobilière dans les mains d'une couche sociale privilégiée.

**39. Si nous soutenons donc la majoration du crédit d'impôt dit « Bëllegen Akt » de 20.000 à 50.000 euros, ainsi que la hausse du plafond des intérêts passifs déductibles en relation avec l'habitation occupée par le propriétaire contribuable respectivement du plafond de la faveur fiscale résultant de l'application du taux de TVA super-réduit de 3% à la création d'un logement occupé par le propriétaire respectivement à la rénovation d'un logement, nous nous opposons à l'idée d'accorder des avantages fiscaux aux investisseurs-bailleurs aisés à travers une réintroduction temporaire du taux d'amortissement accéléré de 6%.**

40. L'idée de stimuler la construction de logements en donnant des subventions exorbitantes aux investisseurs-bailleurs risque, à moyen terme, de renforcer le déséquilibre et les inégalités patrimoniales. Il est inacceptable que le subventionnement étatique de l'investissement dans le locatif (majoritairement au profit des acteurs aisés) soit plus conséquent que le soutien étatique accessible aux primo-acquéreurs respectivement aux locataires !

**41. En ce qui concerne la réintroduction du taux de TVA super-réduit applicable à la construction de logements locatifs, nous proposons, en raison de la complexité du marché immobilier et de la panoplie de facteurs qui influencent l'évolution du secteur, que les ministères responsables procèdent à une analyse fouillée de l'impact potentiel de la mesure sur les prix du logement, les loyers et l'activité du secteur de la construction.**

Luxembourg, le 25 avril 2023

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK



