



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

## ***Note « LOGEMENT »***

Luxembourg, le 25 février 2020

## Table des matières

<b>Graphiques.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Une crise du droit au logement .....</b>	<b>4</b>
1.1. Un manque flagrant de logements à prix abordable .....	4
1.2. Une explosion des prix qui est sans aucun rapport avec l'évolution des prix à la consommation et des salaires.....	4
1.3. Une proportion élevée de ménages en surcharge de coût du logement.....	6
1.4. Premières conclusions.....	7
<b>2. Propositions détaillées pour une meilleure régulation du marché .....</b>	<b>8</b>
2.1. Regards sur les effets nocifs de la spéculation foncière sur l'évolution économique du Grand-Duché de Luxembourg.....	8
2.1.1. La structure oligopolistique du marché foncier destiné à l'habitat au Luxembourg ....	8
2.1.2. La différence entre Rent Seeking et Wealth Creation .....	10
2.2.3. Conclusion .....	12
2.2. La lutte contre la spéculation immobilière .....	12
2.3. Réforme de l'impôt foncier .....	14
2.3.1. Cadrage pour une imposition foncière dépeussierée.....	14
2.3.2. L'IFON en quelques chiffres .....	15
2.3.3. La valeur des immeubles.....	17
2.3.4. Le modèle proposé par la CSL.....	18
2.4. Le Fonds d'investissement spécialisé (FIS) .....	20
2.5. Augmentation de l'imposition des plus-values immobilières.....	20
<b>3. Propositions détaillées pour améliorer l'offre de logements locatifs .....</b>	<b>24</b>
3.1. Augmentation de l'offre des logements sociaux locatifs .....	24
3.2. Plafonnement effectif des loyers .....	26
3.3. Réforme de la subvention de loyer .....	30
3.4. Réduction du montant maximum de la garantie locative .....	31
3.5. Mettre les commissions d'agence immobilière à charge du bailleur .....	31
3.6. Endiguer la location temporaire des logements .....	31
<b>4. Les aides financières.....</b>	<b>33</b>
4.1. Les aides écologiques .....	33
4.2. Réforme de la déductibilité des intérêts sur les emprunts hypothécaires .....	33
4.3. Ajustement du taux d'amortissement pour usure .....	35
4.4. Ajustement du montant du crédit d'impôt appelé « <i>Bëllegen Akt</i> » .....	38
<b>5. La politique d'investissement en matière de logement.....</b>	<b>42</b>
5.1. La réorientation de la politique d'investissement du Fonds de compensation (FDC).....	42
<b>6. Conclusion finale .....</b>	<b>45</b>
<b>7. Sources.....</b>	<b>46</b>

## Graphiques

Graphique 1 :	L'évolution des prix immobiliers résidentiels, du coût de la vie et des salaires nominaux (1995-2016) .....	5
Graphique 2 :	Évolution des prix des logements en euros courants et des salaires nominaux (2005-2016).....	5
Graphique 3 :	Part de ménages ayant de lourdes charges financières liées aux frais de logement (2005-2017).....	6
Graphique 4 :	Part du loyer dans le revenu disponible et écart entre pauvres et non-pauvres (2017) .....	6
Graphique 5 :	Impôt foncier (en % du PIB et par ménage propriétaire, en €) .....	16
Graphique 6 :	Impôt foncier en % des recettes fiscales totales (à gauche) et en millions d'euros (à droite), Luxembourg, 1970-2018.....	16
Graphique 7 :	Indicateurs des prix et loyers annoncés en euros courants (base 100 au 1 <sup>er</sup> trimestre 2005) .....	22
Graphique 8 :	Évolution du ratio prix sur loyer (index 100 = 2005 T1) .....	22
Graphique 9 :	Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017) .....	25
Graphique 10 :	Loyers moyens (contrats de bail en cours) et loyers annoncés moyens des appartements, en 2018 .....	30
Graphique 11 :	Prix enregistrés des immeubles bâtis destinés au logement.....	35
Graphique 12 :	Évolution des prix de vente au m <sup>2</sup> des appartements existantes et en constructions (en euros, 2007-2019) .....	39
Graphique 13 :	Couverture des droits d'enregistrement et de transcription d'un appartement existant de 80 m <sup>2</sup> par un "Bëllegen Akt" de 20 000 euros (en %, axe à droite, 2007-2019).....	40
Graphique 14 :	Stratégie d'investissement cible du FDC (31 décembre 2018).....	43
Graphique 15 :	Total des actifs du FDC au 31 décembre 2018 .....	44

## 1. Une crise du droit au logement

La Chambre des salariés (CSL) constate que les évolutions sur le marché immobilier luxembourgeois pendant les dernières décennies – hausse flamboyante des prix du foncier et de l'immobilier résidentiel, manque flagrant de logements à prix abordable, loyers démesurés, spéculation immobilière – ont engendré une véritable crise du droit au logement, qui, de plus en plus, prive une partie croissante des citoyens du droit fondamental à un logement décent. Dans ce contexte, la présente note propose une série de mesures politiques qui pourraient diminuer les tensions sur le marché immobilier, tout en améliorant l'accès à un logement abordable aux ménages moins aisés.

Ce premier chapitre présente quelques indices qui témoignent de l'évolution dangereuse et incontrôlée des prix immobiliers au Luxembourg.

### 1.1. Un manque flagrant de logements à prix abordable

Différentes études suggèrent que la hausse conséquente des prix immobiliers durant les dernières années est due à l'écart entre l'augmentation importante de la demande en logements, qui est notamment due à la forte croissance démographique du pays, et le nombre de constructions achevées chaque année.

Dans son avis du 28 octobre 2013 relatif à l'accès à un logement abordable, le Conseil économique et social (CES) conclut qu'il faudrait construire 129 000 unités entre 2010 et 2030, soit en moyenne près de 6 500 logements nouveaux par an, pour couvrir les besoins en logements pendant cette période.<sup>1</sup> Or, selon les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (Statec), en moyenne, seulement 2 891 logements ont été construits annuellement entre 2010 et 2016 sur le territoire du Grand-Duché du Luxembourg (GDL). Cependant, il faut noter que le nombre de constructions achevées par année était récemment en hausse, mais reste toujours inférieur aux besoins de la société.<sup>2</sup> Entretemps, le **Statec** a réévalué la demande potentielle en logements entre 2018 et 2030, et prévoit, en moyenne, selon les différents scénarios (croissance démographique/croissance PIB), **un besoin en logements nouveaux entre 6 200 et 8 000 entités**.<sup>3</sup>

### 1.2. Une explosion des prix qui est sans aucun rapport avec l'évolution des prix à la consommation et des salaires

Surtout depuis 2000, l'évolution du prix de l'immobilier résidentiel commence à dépasser considérablement l'évolution du coût de la vie. Bien que, pendant les années précédentes, la progression des prix du logement a déjà dépassé celle du coût de la vie, il faut constater qu'après l'an 2000, les prix de l'immobilier résidentiel dérapent carrément par rapport à l'évolution du coût de la vie.

La comparaison entre l'évolution des salaires et celle des prix immobiliers affirme cette tendance inquiétante. Le graphique ci-dessous montre clairement que, sur la période 1995-2016, l'évolution des prix immobiliers est totalement disproportionnée par rapport à celle des salaires nominaux. Tandis que ces derniers ont augmenté de 2,8% en moyenne annuelle depuis 1995, les prix immobiliers ont connu une croissance annuelle moyenne de 6,3%.

Pire encore, cette déconnexion entre l'évolution des prix immobiliers et des salaires s'est confirmée, voire même amplifiée, pendant les dernières années. Ainsi, l'Observatoire de l'habitat (ODH), en collaboration avec le Statec, a publié récemment de nouveaux chiffres qui ont choqué la société

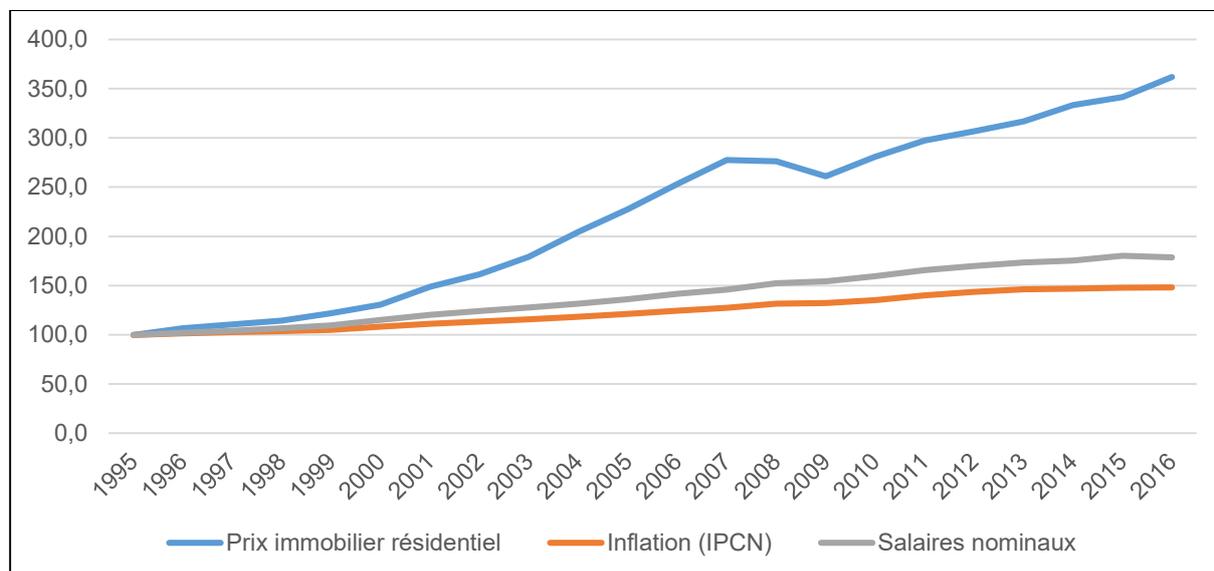
<sup>1</sup> Conseil économique et social (CES), « L'accès à un logement abordable », Avis (Luxembourg, 28 octobre 2013), 13.

<sup>2</sup> Statec, « Le nombre de nouveaux logements en progression », Regards (Luxembourg, mai 2019), 1.

<sup>3</sup> François Peltier, « Projections des ménages et de la demande potentielle en logements : 2018-2060 », Économie et Statistiques - *Working Papers* (Luxembourg: STATEC, 2019), 32-33.

luxembourgeoise – au 2<sup>e</sup> trimestre 2019, les prix des logements résidentiels ont augmenté de 11,4% sur une année.<sup>4</sup>

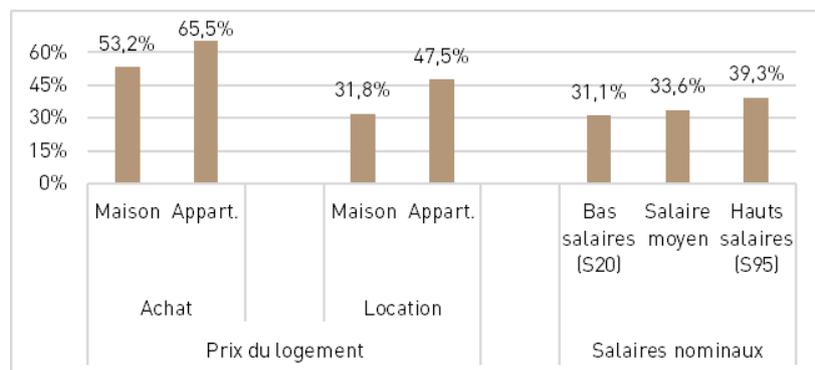
Graphique 1 : L'évolution des prix immobiliers résidentiels, du coût de la vie et des salaires nominaux (1995-2016)



Sources : Statec, IGSS ; graphique : CSL

En effet, une grande partie des hausses salariales connues au cours des dernières années ont été grignotées, pour ne pas dire accaparées, par l'explosion des prix immobiliers, tant à l'achat qu'à la vente.

Graphique 2 : Évolution des prix des logements en euros courants et des salaires nominaux (2005-2016)



Sources : Observatoire de l'habitat (prix d'achat et loyers) et projet de loi n°7085 (salaires horaires) ; graphique : CSL

En raison de cette divergence de plus en plus flagrante entre prix de l'immobilier et salaires, il semble évident que la demande de logements n'est pas seulement alimentée par des travailleurs ayant leur emploi au Luxembourg et voulant y résider, mais aussi par des investisseurs pour lesquels l'immobilier est une valeur refuge, en présence de taux d'intérêt extrêmement bas.

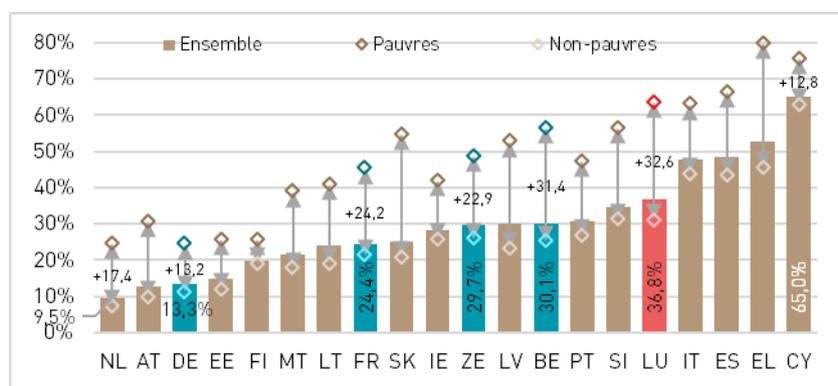
<sup>4</sup> +10,7% pour les appartements anciens, +11,5% pour les appartements neufs et +11,8% pour les maisons anciennes : Statec et Observatoire de l'habitat, « Le logement en chiffres - Grand-Duché de Luxembourg » (Luxembourg, octobre 2019), 1, <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/logement-en-chiffres/2019/PDF-Logement-8.pdf>.

Or, il ne serait certainement pas inutile pour la discussion sur la politique du logement de savoir dans quelle mesure des logements sont uniquement achetés en tant que pied-à-terre, leurs investisseurs n'optant pas pour un rendement sous forme de loyer régulier, mais spéculant sur la plus-value.

### 1.3. Une proportion élevée de ménages en surcharge de coût du logement

Au vu de ces évolutions, il n'est guère étonnant que la proportion de ménages ayant de lourdes charges financières liées au logement soit en progression constante (de 28,6% en 2005 à 36,8% en 2017 selon les données d'Eurostat) et que le Luxembourg fasse figure de mauvais élève en comparaison avec la grande majorité de ses partenaires de la zone euro, se classant ainsi à la 5<sup>e</sup> place, dépassé uniquement par la Chypre, la Grèce, l'Espagne et l'Italie.

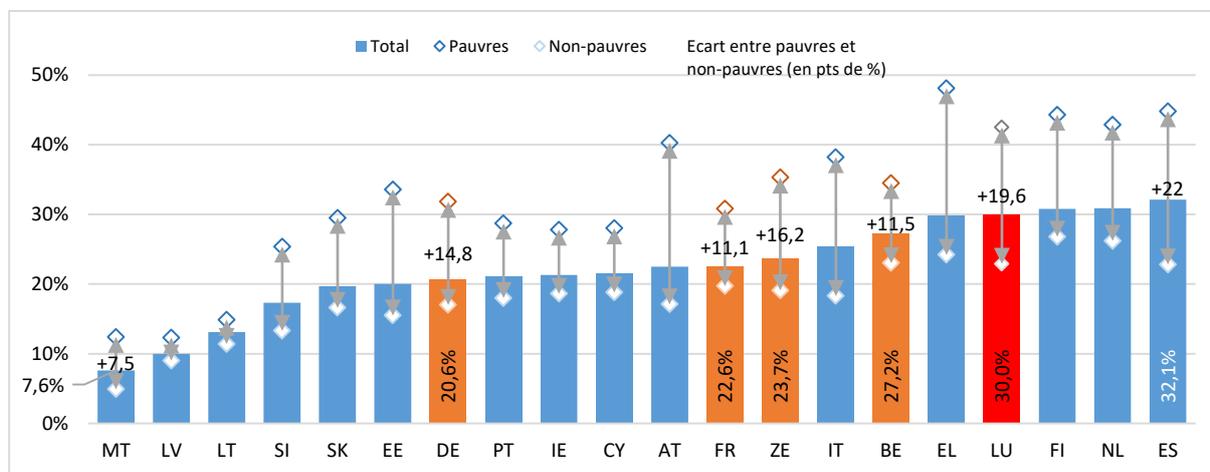
Graphique 3 : Part de ménages ayant de lourdes charges financières liées aux frais de logement (2005-2017)



Source : Eurostat ; graphique : CSL

Pire encore, en regardant plus particulièrement la part des loyers dans le revenu disponible des ménages locataires, il apparaît que le Luxembourg se place, en 2017, en 4<sup>e</sup> position des plus fortes parts au sein de la zone euro. En effet, les locataires y consacrent en moyenne 30% de leur revenu disponible pour le paiement du loyer. L'écart de 19,6 points entre ménages pauvres et non-pauvres, et surtout la forte proportion de revenu disponible consacrée par les deux catégories de ménages sont autant de reflets des prix immobiliers élevés et croissants au Luxembourg et range, là encore, le pays parmi les plus mauvais élèves de la zone euro.

Graphique 4 : Part du loyer dans le revenu disponible et écart entre pauvres et non-pauvres (2017)



Source : CSL, Panorama Social 2019

## 1.4. Premières conclusions

La crise du droit au logement étant un des défis sociaux et économiques majeurs du Luxembourg, c'est le Conseil de l'Union européenne (UE) qui, dans le cadre du semestre européen 2019, consacre une de ses 4 recommandations pour le Luxembourg à ce sujet. Ainsi, il plaide pour la mise en place de mesures incitant les propriétaires terriens à construire de nouveaux logements ou à vendre leurs terrains ; ceci dans le but de détendre le marché de l'immobilier ; la demande de logements étant supérieure à l'offre. Si l'offre doit impérativement être améliorée, il ne s'agit pas uniquement de construire davantage de logements mais également de contrôler les prix du marché immobilier, comme le logement et ses charges connexes représentent un fardeau pesant pour les ménages aux revenus modestes.

La CSL tient à signaler que la politique sociale comme garant d'accès à un logement de qualité appropriée est également évoquée par les 20 principes clés du socle européen des droits sociaux, approuvé conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Ainsi, le principe 19 a) dit : « *les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité* ».

Il apparaît qu'une meilleure régulation du marché est nécessaire, et ce, notamment par l'intermédiaire de taxes obligatoires sur la rétention de terrains ou de logements vides. Si la subvention loyer a subi un recalibrage salutaire, en comparaison avec la hausse flamboyante des loyers, elle semble être toujours à un niveau insuffisant pour réduire les coûts liés au logement d'une manière percutante. En plus, il convient de mettre en place un mécanisme complémentaire pour aider les locataires qui ne peuvent bénéficier de la subvention et qui, malgré tout, se trouvent dans une situation de précarité.

D'autres mesures peuvent être envisagées : réduire le montant maximum de la garantie locative à un mois de loyer, contrecarrer les défaillances du marché par un plafonnement des prix des terrains, augmenter l'imposition des plus-values de cession réalisées sur les ventes de biens immobiliers, mobiliser une partie du Fonds de compensation des retraites pour investir dans le logement locatif à prix modéré et développer l'offre.

Notons d'ailleurs que le texte coordonné sur l'instauration d'une nouvelle Constitution, proposé par la commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés, en date du 6 juin 2018, prévoyait l'introduction d'un article 42 : « *L'État veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.* »<sup>5</sup> S'il n'y aura finalement pas, d'après les résultats des dernières entrevues, une nouvelle Constitution, mais plutôt des révisions ponctuelles des différents chapitres de la Constitution actuelle, dont l'envergure est pour le moment encore inconnue, le seul fait qu'un tel article à au moins été prévu, indique que les responsables politiques se sont rendus compte du fait que l'accès à un logement approprié devrait être instauré comme droit fondamental et que ce droit risque actuellement d'être en danger. Dans cette logique, le Gouvernement devrait prendre les mesures nécessaires afin de garantir ce droit fondamental à tous les citoyens du Luxembourg.

---

<sup>5</sup> Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, « Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution », 6 juin 2018, Annexe 1, 10.

## 2. Propositions détaillées pour une meilleure régulation du marché

### 2.1. Regards sur les effets nocifs de la spéculation foncière sur l'évolution économique du Grand-Duché de Luxembourg

La croissance flamboyante des prix du foncier et de l'immobilier, ainsi que la popularité de la spéculation foncière comme mode d'investissement à long terme font signes d'un véritable dysfonctionnement systémique du marché immobilier luxembourgeois, qui menace à la fois l'équité sociale, l'accès au droit fondamental au logement et la croissance économique du pays.

Or, le sous-chapitre suivant traite seulement indirectement la crise sociale, devenue de plus en plus évidente, qui est liée à la pénurie des logements et à la spéculation immobilière. Principalement, il s'agit plutôt d'évaluer les effets nocifs de la spéculation immobilière et de la rétention du potentiel foncier sur des indicateurs économiques comme la croissance économique, l'augmentation de la productivité, le volume d'investissements privés productifs et l'accélération de la transition écologique.

Une telle approche devient d'autant plus intéressante dans le cadre du contexte économique actuel et des prévisions pour 2020, qui prévoient une baisse des taux de croissance économique au niveau mondial, notamment liée à la guerre commerciale sino-américaine, aux incertitudes qui entourent la question du Brexit et aux tensions diplomatiques qui s'aggravent au Moyen-Orient.

#### 2.1.1. La structure oligopolistique du marché foncier destiné à l'habitat au Luxembourg

Dans une publication datant de février 2019, l'Observatoire de l'habitat, en partenariat avec le *Luxembourg Institute of socio-economic Research* (LISER), a fait l'analyse du degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat se trouvant sur le territoire du GDL.<sup>6</sup> L'étude décrit une véritable structure oligopolistique du marché du potentiel foncier qui s'est développée pendant les dernières décennies – une partie importante des réserves foncières situées à l'intérieur du périmètre destiné à l'habitat se trouve dans les mains d'une petite minorité de personnes privées ou de sociétés.

Sur base des données statistiques de 2016, l'Observatoire calcule que le potentiel foncier destiné à l'habitat s'élevait en totalité à 2 959 hectares avec une valeur estimée à 20,7 milliards d'euros, dont 13,5 milliards se trouvaient dans les mains de personnes physiques (65,2%).

L'étude constate un degré de concentration de la valeur du potentiel foncier fortement élevé. Premièrement, l'intégralité du potentiel foncier, détenu par des personnes physiques, se trouve dans les mains de seulement 15 907 personnes.<sup>7</sup> Deuxièmement, et pire encore, une partie critique de ce parc foncier est détenue par quelques investisseurs ou héritiers fortunés qui peuvent, en conséquence, exercer une forte pression systémique sur l'évolution des prix du foncier.

Ainsi, le premier décile (le top 10% des personnes privées aux possessions foncières à la plus haute valeur) possède une part prépondérante dans la distribution de l'intégralité du parc foncier.<sup>8</sup> Plus on monte dans l'échelle, plus le phénomène devient évident. *« Il est possible d'estimer que le top 1% aux possessions foncières à la plus haute valeur (159 personnes physiques) détient 25,1% de toute la valeur aux mains de personnes physiques (403,3 hectares), ce qui revient à environ 21,4 millions d'euros de terrains pour chacune de ces personnes physiques. »*<sup>9</sup>

<sup>6</sup> L'Observatoire de l'habitat, « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 » (Luxembourg, 2019).

<sup>7</sup> L'Observatoire de l'habitat, 1.

<sup>8</sup> L'Observatoire de l'habitat, 6.

<sup>9</sup> L'Observatoire de l'habitat, 1.

Généralement, plus le degré de concentration de la détention du potentiel foncier augmente, plus le marché foncier prend la structure d'un oligopole, voire d'un monopole, avec tous les effets négatifs que cela provoque pour la société luxembourgeoise – pouvoir de marché concentré dans les mains des rentiers, possibilité de diriger le développement des prix, spéculation, augmentation des profits des spéculateurs au détriment des autres, rétention de terrains vacants, exploitation des consommateurs. Or, en raison de la rentabilité élevée de la spéculation avec le foncier luxembourgeois, qui est moins sensible aux fluctuations sur les marchés financiers, cette stratégie a fortement gagné en popularité et le foncier est devenu un des investissements favorisés par des personnes privées et familles aisées résidant au Luxembourg, ainsi que des fonds d'investissement. Ainsi, les sommes investies dans le foncier, qui sont immobiles et improductives, s'accumulent de plus en plus au GDL, tandis que les investissements productifs deviennent plus rares.

Or, cette montée en popularité de la spéculation foncière provoque des effets néfastes allant largement au-delà de la crise du droit fondamental au logement et de ses conséquences pour l'équité sociale au Luxembourg. La présence de tels phénomènes de spéculation freine le développement et le progrès économique du pays. La spéculation foncière n'est pas seulement inacceptable du point de vue social, mais elle est aussi amplement nocive à la fois pour la croissance de la productivité soutenue par les investissements privés et pour la protection, voire l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

On peut observer une multiplication des études et des rapports, émis par différentes institutions politiques et économiques, qui constatent une stagnation de la productivité, un manque d'investissements privés et une forte diminution de la croissance potentielle. D'ailleurs, il faut mentionner que la CSL exprime régulièrement ses doutes face au sujet de la fiabilité des statistiques en relation avec des facteurs macro-économiques, comme l'évolution du PIB et de la productivité. Néanmoins, comme le sujet de ce chapitre est d'étudier l'effet de la spéculation foncière sur la performance économique du GDL, il est intéressant de présenter les soucis exprimés par les différentes institutions par rapport à l'évolution économique récente.

Ainsi, dans ses études économiques sur le Luxembourg en date de juillet 2019, l'OCDE constate par rapport au développement de la productivité : « *Au Luxembourg, les niveaux de productivité sont élevés par rapport à d'autres pays de l'OCDE, mais les gains de productivité sont modestes depuis le début du siècle. Même si la plupart des économies avancées ont vu leur productivité ralentir au début des années 2000, la performance du Luxembourg apparaît particulièrement faible.* »<sup>10</sup>

Dans le rapport du semestre européen 2019 pour le Luxembourg, la Commission européenne remarque que **la productivité aurait même baissé** depuis 2014 et que le PIB aurait progressé plus lentement que l'emploi. En plus, les investissements privés par des entreprises et par des résidents, contrairement aux investissements publics élevés en comparaison internationale, restent très modestes. Ainsi, le rapport prévoit pour **les investissements des entreprises** un taux inférieur à 11% du PIB, ce qui correspondrait à un des taux les plus faibles de l'UE.<sup>11</sup> La Commission est d'avis que ce taux est « *insuffisant pour soutenir la transition vers une économie fondée sur les données, d'une part, et pour améliorer sensiblement les faibles niveaux d'intégration numérique de l'économie et la croissance limitée de la productivité, d'autre part* ». <sup>12</sup> Face à cette stagnation, voire même diminution de la productivité totale des facteurs, le Commission avertit que « *la croissance potentielle a diminué de moitié par rapport à la période antérieure à la crise* »<sup>13</sup>, en atteignant en moyenne 2,1% au cours de la période 2010 à 2017, un taux largement inférieur à la moyenne de 4,1% sur la période de 2001 à 2007.

Or, en dépit des multiples sources qui constatent une détérioration des principaux indicateurs économiques, un des phénomènes qui dynamise cette évolution – la spéculation foncière – reste jusqu'à aujourd'hui insuffisamment contré par la législation luxembourgeoise.

<sup>10</sup> OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, Éditions OCDE (Paris, 2019), 41.

<sup>11</sup> Commission européenne, « Rapport 2019 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission (Bruxelles, 27 février 2019), 3.

<sup>12</sup> Commission européenne, 4.

<sup>13</sup> Commission européenne, 9.

### 2.1.2. La différence entre Rent Seeking et Wealth Creation

Dans son Accord de coalition pour 2018-2023, le Gouvernement du Luxembourg s'oblige lui-même à mener la politique économique suivante : « Afin de pouvoir s'engager sur la voie d'un développement économique qualitatif, priorité sera donnée à une stratégie maximisant les gains de productivité. »<sup>14</sup> En outre, comme la forte hausse du prix du foncier est le responsable principale de l'évolution inquiétante des prix immobiliers, la coalition gouvernementale constate que « [s]eule une action concertée de l'action publique et de l'initiative privée pourra constituer une réponse adéquate au problème »<sup>15</sup> et définit que « l'action publique se concentrera prioritairement sur les points suivants : - mobilisation de terrains à bâtir ; - combat de la spéculation foncière et amélioration de la transparence des prix du marché de la location ». <sup>16</sup>

Suite à une saisine gouvernementale du 1<sup>er</sup> décembre 2015, le Conseil économique et social du Luxembourg (CES) a rédigé un avis sur la problématique de la productivité au Luxembourg, titré : « Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international ». <sup>17</sup> Dans celui-ci, les rédacteurs expliquent : « La croissance de la productivité affiche habituellement une corrélation élevée, même sur de longues périodes, avec l'investissement en matériel et en outillage. »<sup>18</sup>

Dans ce même avis, le groupe patronal demande la création d'un « écosystème propice à l'innovation afin que se développe un cadre concurrentiel qui mènera à une lutte contre les rentes non souhaitables dans une perspective de l'accroissement de la productivité. »<sup>19</sup>

Cependant, il est incontestable que la spéculation avec le foncier luxembourgeois, soit par des investisseurs étrangers, soit par des citoyens luxembourgeois, est par définition une rente non souhaitable qui freine l'accroissement de la productivité. Pour souligner cet avis, il importe de présenter et d'examiner la différence entre deux approches d'investissement qui provoquent des effets tout à fait contraires – les investissements produisant de la richesse supplémentaire (*Wealth Creation*) et les investissements improductifs de rentiers qui veulent extraire une partie de la richesse déjà existante (*Rent Seeking*).

Dans le cas de la *Wealth Creation*, on parle d'investissements productifs, comme par exemple dans l'innovation, la recherche et le développement, dans du capital technique – installations, machines, outillages – ou dans la formation continue pour stimuler le développement inclusif des compétences des salariés. Ces investissements sont les véritables vecteurs d'une croissance durable, à moyen et à long terme, qui produisent de la richesse supplémentaire, une hausse des recettes fiscales de l'État et qui augmentent les marges de redistribution dans le cadre de l'État-providence.

Dans le cas du *Rent Seeking*, les investisseurs ne sont pas intéressés à créer de la richesse ou d'augmenter la productivité. Le seul objectif consiste dans l'extraction d'une partie de la richesse déjà existante au profit des rentiers et au détriment du reste de la société qui n'en tire aucun bénéfice.

Un bon exemple pour ce type d'investissement par des rentiers serait le *Landbanking* : l'investissement spéculatif, à moyen ou à long terme, dans le foncier destiné à l'habitat, qui reste tenu à l'écart du marché immobilier et qui, par le simple manque de foncier disponible, ne cesse de gagner en valeur. Ces investissements ne créent aucune plus-value pour la société et ne génèrent aucune croissance économique. Ils sont inertes et inefficients. Plus les taxes sur l'investissement dans le foncier vacant (p. ex. impôt foncier) restent négligeables, plus la rentabilité augmente et plus l'investissement dans ce type d'actif devient lucratif. Cette mauvaise affectation des ressources n'est pas seulement improductive – elle ne génère ni richesse, ni croissance –, elle est même nocive pour le développement économique du pays. En étant tellement lucratifs et attractifs, ces investissements des rentiers empêchent

<sup>14</sup> Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng, « Accord de coalition 2018-2023 » (Luxembourg, 2018), 127.

<sup>15</sup> Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng, 31.

<sup>16</sup> Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng, 31.

<sup>17</sup> Conseil économique et social (CES), « Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international - Saisine gouvernementale du 1<sup>er</sup> décembre 2015 », Avis (Luxembourg, 1 octobre 2018).

<sup>18</sup> Conseil économique et social (CES), 5.

<sup>19</sup> Conseil économique et social (CES), 79.

généralement des investissements productifs qui sont à la base d'une véritable croissance économique durable. Plus les rentes profitent d'un régime fiscal favorable, plus ce phénomène gagne en amplitude.<sup>20</sup>

La différence entre les deux investissements se laisse représenter par une allégorie bien connue. Tandis que les investissements productifs augmentent généralement la taille du gâteau (richesse), qui peut par après être distribué de façon équitable entre les différents partenaires, les investissements improductifs formant la base du capitalisme des rentiers, comme la spéculation foncière, déjà inacceptables d'un point de vue social, sont au moins aussi indésirables d'un point de vue économique. Ils n'ont aucun impact sur la croissance de la taille du gâteau. Tout au contraire, le gâteau reste absolument le même, il est seulement redistribué de façon inéquitable, au profit des rentiers, donc du bas vers le haut, augmentant ainsi les inégalités dans notre société. Cette redistribution est renforcée par le régime fiscal favorable auquel sont soumis les revenus du capital. Pire encore, cette polarisation accrue de la richesse dans les mains des rentiers privilégiés diminue le pouvoir d'achat des autres citoyens, et donc, la demande des consommateurs, véritable vecteur d'une croissance durable.

Ainsi, la forte présence et rentabilité de la spéculation foncière au Luxembourg exerce un effet amplement dissuasif sur les investissements dans la modernisation des entreprises et l'augmentation de l'efficacité économique et énergétique de la production. Non seulement ces investissements n'apportent aucun gain économique à la société luxembourgeoise mais, tout au contraire, l'argent qui est investi par des sociétés et des personnes privées aisées dans le potentiel foncier manque finalement à l'économie pour se développer. D'ailleurs, une fois qu'on inclut, en plus des effets néfastes de la spéculation foncière sur la performance économique du pays, les conséquences négatives que ces activités impliquent pour l'équité sociale, le bilan devient encore plus désastreux. Dans le cas du Luxembourg, ces investissements risquent de siphonner à la fois les ressources naturelles nécessaires pour calmer la crise du droit au logement (le foncier) ainsi que les ressources financières nécessaires à l'investissement productif qui pourraient stimuler la productivité, l'efficacité et la croissance durable, d'un côté, et l'accès au droit fondamental au logement et l'équité sociale, de l'autre côté.

Ce constat devient d'autant plus alarmant en se rendant compte de la situation économique actuelle qui est marquée par une diminution des taux de croissance et par un besoin en investissement énorme pour accélérer les transitions écologiques et numériques. Ainsi, « *l'ensemble des États membres rencontrent un besoin avéré de formation de capital fixe ... pour relever les défis présents et à venir, à la fois dans un esprit de relance et de transition économique, notamment dans le cadre de la numérisation, par exemple en matière de transport, de logement, de changement climatique, de préservation de l'environnement, d'énergie, d'éducation ou encore de vieillissement démographique.* »<sup>21</sup> Or, les seuls investissements publics ne suffisent pas pour relever tous ces défis ; les investissements productifs par des personnes privées sont au moins aussi importants. Dans ce contexte, les rentiers et leurs investissements sont contreproductifs. Ils freinent la croissance économique potentielle, tandis qu'ils ne créent aucune plus-value pour le Luxembourg, ni au niveau social, ni dans le cadre de la transition écologique, ni au niveau économique – augmentation de la productivité et de la compétitivité.

La spéculation foncière est au centre d'un véritable capitalisme improductif sur tous les niveaux qui prélève sa rente sur le reste de la société. Ainsi, cette extraction de la richesse, provoquée par quelques investisseurs privilégiés pour simple raison d'alimenter leurs rentes, est injustifiable, tant du point de vue économique que du point de vue social. Ne pas combattre la spéculation foncière au Luxembourg équivaut à se soumettre au primat du simple rendement financier de quelques rentiers aisés sur toute autre finalité économique ou sociale qui pourrait être mise au profit de l'intégralité de la société luxembourgeoise. Cet amalgame du capitalisme des rentiers doit être immédiatement contrecarré à travers la voie législative.

<sup>20</sup> Joseph E. Stiglitz, *People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent* (London: Allen Lane and imprint of Penguin Books, 2019), 52.

<sup>21</sup> Conseil économique et social (CES), « Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international - Saisine gouvernementale du 1<sup>er</sup> décembre 2015 », 70.

### 2.2.3. Conclusion

En somme, les investissements d'ordre purement spéculatif dans le foncier vacant, qui reste, à court et à moyen terme, tenu à l'écart du marché immobilier et donc inaccessible pour le développement de projets immobiliers<sup>22</sup>, agissent comme un véritable frein à la croissance de la productivité de l'économie luxembourgeoise et comme un obstacle aux investissements nécessaires pour initialiser la transition écologique de la société au Luxembourg. On peut ainsi évoquer un double effet négatif de la spéculation foncière au Grand-Duché : la popularité de ce type d'investissement est à la fois partiellement responsable de la hausse flamboyante des prix de l'immobilier en limitant l'accès au foncier vacant, ainsi que du fléchissement des gains de productivité et de la croissance économique.

Si l'OCDE, la Commission européenne, la Chambre de commerce et même certains partis politiques luxembourgeois ne cessent de baser leurs argumentations sur la stagnation de la productivité de l'économie luxembourgeoise, force est de constater que les valeurs inertes, investies dans la spéculation avec le potentiel foncier, ne génèrent ni augmentation de la productivité, ni transition écologique, ni création de richesse, ni construction de logements. Ces investissements des rentiers sont au contraire un catalyseur de cette stagnation et ont un effet amplement régressif sur le développement et la modernisation de l'économie luxembourgeoise. Ainsi, ce type d'investissement devrait être rejeté intégralement par les responsables politiques, et ceci indépendamment de l'idéologie économique et sociale qu'ils représentent.

Or, tandis que ces investissements improductifs sont absolument indésirables, ils se trouvent parmi les plus rentables, ceci étant dû au défaut de toute sorte d'imposition à effet réellement dissuasif sur la rétention du foncier. En conséquence, des mesures anti-spéculatives et une augmentation drastique de l'imposition du foncier « figé » seraient non seulement conformes à la protection du droit fondamental à un logement, mais aussi au mantra central de certains acteurs économiques et politiques, qui est la primauté de la croissance de la productivité et la protection de la compétitivité de l'économie nationale.

Qui plus est, le Gouvernement s'est obligé lui-même à mener une politique qui soutient la croissance productive et qui améliore la situation sur le marché immobilier du GDL. Ainsi, en tenant compte des mesures politiques inscrites dans l'Accord de coalition pour 2018-2023, le Gouvernement aurait intérêt de mobiliser tous les leviers disponibles pour contrecarrer la spéculation foncière, et tout ceci non seulement pour calmer la surchauffe sur le marché immobilier, mais aussi pour favoriser la mobilisation du capital financier nécessaire pour réaliser les objectifs en matières économique, sociale et écologique, que le Gouvernement s'est lui-même explicitement fixés.

## 2.2. La lutte contre la spéculation immobilière

Dans beaucoup de pays, dont le nôtre, l'immobilier est devenu un actif de placement, voire de spéculation d'autant plus intéressant que les taux d'intérêt se sont rapprochés de zéro. Le Luxembourg étant un pays prospère, sûr et politiquement stable, son marché immobilier est également très attractif pour des investisseurs étrangers. La CSL demande des données relatives à l'ampleur des investissements étrangers et leur impact en matières de logements créés à des fins d'habitation personnelle des investisseurs, de vente et de location, afin de savoir combien de logements sont véritablement créés pour répondre à une demande.

Notons que l'Accord de coalition du 3 décembre 2018 retient que « *[/]es instruments nécessaires seront mis en place pour éviter que le secteur public (État, communes) contribue à la hausse des prix sur le marché immobilier en vendant des terrains à bâtir au plus offrant. Le principe que toute aliénation immobilière publique devra être conforme à l'intérêt général sera renforcé.* »

L'Accord ne précise toutefois pas comment l'État agira pour ne pas attiser encore la hausse des prix. Rappelons qu'un des meilleurs moyens de lutte contre la spéculation foncière serait que l'État agisse

<sup>22</sup> Il est important de noter qu'il ne s'agit ici pas de réduire ou de limiter les investissements dans l'accumulation du foncier dans le cadre du développement d'un projet immobilier qui sera réalisé dans le proche futur et de bloquer ainsi le développement du parc résidentiel. Tout au contraire, c'est l'investissement spéculatif dans la propriété foncière (sans prévision de développement du foncier) à moyen et long terme qui est visé.

par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par are et par région, à l'image du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. D'ailleurs, l'État, les communes et les promoteurs publics devraient faire du bail emphytéotique leur outil principal pour, à la fois, réduire l'impact du prix du foncier en pleine croissance sur les coûts finaux que doit payer l'emphytéote et pour garder le contrôle sur le foncier en question.

Vu l'évolution actuelle du marché immobilier et le faible niveau de patrimoine foncier à bâtir détenu par les institutions publiques, celles-ci devraient s'engager à éviter généralement que le foncier soit vendu à des personnes privées ou des entreprises. Vu qu'un marché immobilier et locatif entièrement dominé par des investisseurs privés, qui suit les règles de la libre concurrence, ne puisse jamais assurer le droit fondamental au logement à tous les citoyens du Luxembourg, une augmentation du degré de concentration du foncier potentiel dans les mains des institutions publiques et l'intervention massive de celles-ci dans le marché locatif constituent une condition *sine qua non* de la stabilisation à long terme des prix immobiliers et des loyers. Toute cession irrévocable d'un terrain vacant ou d'un logement à une personne privée risque de compromettre la stabilisation des prix immobiliers et d'aggraver davantage la surchauffe du marché.

La mise en place d'une telle mesure, combinée à des taxes obligatoires de non-affectation à la construction, doit être le préalable à toute extension du périmètre de l'habitat. La seule augmentation de l'offre de terrains ne suffira pas, en effet, à réduire leurs prix. Il est à craindre que même une extension du périmètre d'agglomération, forcément limitée, ne pourra établir l'adéquation entre l'offre et la demande, mais, au contraire, engendrera une nouvelle vague de spéculations et de rétentions de terrains.

Il est indéniable, vu la structure atypique du marché du logement, associée à la rétention de terrains, que les règles de concurrence ne peuvent pas s'appliquer correctement. Une mise sur le marché de nouveaux terrains à prix régulé exercerait une pression sur les prix des terrains non bâtis se trouvant dans l'actuel périmètre d'agglomération, non seulement par l'effet de l'augmentation de l'offre, mais surtout par le jeu de la concurrence.

Une pareille intervention de l'État serait parfaitement conforme à la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, qui prévoit, d'une part, que les prix des biens, produits et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence et qui, d'autre part, permet, en vertu du paragraphe 2 de l'article 2, une exception, à savoir que « *lorsque la concurrence par les prix est insuffisante dans des secteurs déterminés en raison, soit de la structure du marché, soit d'une impossibilité pour la clientèle de bénéficier des avantages du marché, soit de dispositions législatives, des règlements grand-ducaux peuvent fixer les prix ou les marges applicables aux biens, produits ou services concernés* ».

Toutefois, pour combattre efficacement la rétention de terrains, un plafonnement des terrains ne pourra toutefois atteindre pleinement l'objectif visé que si, en même temps, le droit de préemption des pouvoirs publics et une taxation sur la rétention de terrains sont appliqués. Tandis que la législation, entre autre à travers la loi dite « pacte logement », donne aux communes certaines possibilités de contrer la rétention de terrains ou de logements sur leur territoire communal – elles peuvent prélever une taxe annuelle spécifique à la fois sur les logements inoccupés et sur les terrains à bâtir inutilisés n'ayant pas été mis en construction pendant plus de trois ans, ainsi qu'une catégorie spéciale de l'impôt foncier, « B6 », qui prévoit des taux majorés pour les terrains à bâtir à des fins d'habitations –, celles-ci restent souvent inutilisées.

Rappelons qu'il n'existe toujours pas de statistiques fiables sur le nombre de logements inoccupés sur le territoire du GDL, ni au niveau communal, ni au niveau national. La seule exception étant une étude comparative entre les niveaux de patrimoine immobilier moyens des ménages hors résidence principale (« *other real estate property after the household main residence* » (OREP)) observés dans différents États membres de la zone euro, publiée en août 2015 par la Banque centrale du Luxembourg (BCL).<sup>23</sup> Cette étude, qui est basée intégralement sur les données de la *Eurosystem Household Finance and Consumption Survey* (HFCS), conclut que « *parmi les ménages luxembourgeois propriétaires d'un OREP, 36% l'ont loué à des locataires (ZE : 32%) et 6% l'utilisent à des fins commerciales (ZE : 12%). Environ un tiers d'entre eux l'utilisent à titre privé (ZE : 24%), p. ex. en tant que résidence secondaire,*

<sup>23</sup> Michael Ziegelmeier, « *Other real estate property in selected euro area countries* », Cahier d'études (Luxembourg: Banque centrale du Luxembourg (BCL), août 2015).

et 13% possèdent un OREP vacant. La part de l'OREP vacant au Luxembourg est inférieure à la moyenne de la ZE (14%) mais supérieure à celle des pays voisins. », et que « parmi ces biens vacants, 28% sont des terrains à bâtir, 51 % sont des maisons ou des appartements. »<sup>24</sup>

Notons d'ailleurs que les communes qui ont essayé d'appliquer une taxe sur les logements vacants au niveau communal ont dû faire face à certaines difficultés pratiques comme notamment le manque d'une base légale permettant à la commune de tenir un registre qui regroupe les noms des propriétaires des immeubles se trouvant sur le territoire communal ou l'inexistence d'une définition légale de la notion « résidence secondaire ».

Or, il semble qu'un certain nombre de logements sont acquis par des investisseurs qui spéculent sur la plus-value et qui, à moyen terme, retiennent leurs actifs immobiliers hors du marché, tout en renonçant volontairement aux revenus locatifs. Or, vu l'évolution déficitaire du parc résidentiel en rapport avec la croissance démographique, un tel comportement est absolument inacceptable et exerce une pression injustifiée sur les loyers. Il serait donc fortement important d'avoir une idée des dimensions que ce phénomène a pris récemment, afin d'être capable de prendre les mesures législatives nécessaires et adéquates pour mettre fin à cette pratique néfaste.

En conclusion, la CSL revendique que, premièrement, le Gouvernement crée la base légale nécessaire afin de créer au niveau communal, ou, de préférence, au niveau national, un recensement systématique et obligatoire ainsi que l'introduction d'un registre regroupant tous les logements inoccupés complété par la durée d'inoccupation de chaque bien. Deuxièmement, étant donné que les taxes communales existantes ne sont pas obligatoires, sont inefficaces à cause de nombreuses contraintes légales, et prévoient de nombreuses exonérations d'office, elles ne remplissent pas pleinement leur objectif. Le législateur devrait supprimer le caractère facultatif et introduire une telle taxe au niveau national. Au cas où une telle taxe serait introduite au niveau national, celle-ci devrait, en tenant compte des plus-values importantes réalisables grâce à la spéculation immobilière et la rétention de terrains à bâtir, évidemment prévoir des taux d'imposition progressifs et fortement élevés afin d'avoir un effet véritablement dissuasif sur ce phénomène. En plus, le prélèvement pourrait augmenter périodiquement avec le temps de non-utilisation afin de rendre la rétention à long terme insoutenable.

Le Gouvernement du GDL pourrait, par exemple, s'inspirer de la loi irlandaise de 2015 sur la rénovation urbaine et le logement (« *Urban Regeneration and Housing Act* »)<sup>25</sup>. En Irlande, chaque autorité locale est tenue de constituer un registre contenant tous les sites vacants ainsi que leur valeur respective, se trouvant dans des zones à des fins résidentielles (« *Residential Land* ») ou de régénération (« *Regeneration Land* ») et qui ont une superficie excédant 0,05 hectares. Dès 2019, tous les terrains identifiés, pour lesquelles il n'y a pas encore une demande pour une autorisation de bâtir, seront soumis à une taxe annuelle correspondant à 3% de la valeur marchande estimée du terrain. Ainsi, le Gouvernement irlandais essaye de mettre fin à la rétention foncière.

Comme les promoteurs immobiliers sont généralement moins intéressés à développer des parcelles d'une taille très limitée, la vente immédiate de telles parcelles est rendue plus difficile, tandis que les propriétaires eux-mêmes manquent souvent de moyens financiers nécessaires pour développer un projet propre. Ainsi, on pourrait prévoir une exemption d'impôt pour des parcelles plus petites à l'instar de la loi irlandaise. Il serait donc probablement plus équitable d'imposer prioritairement les terrains d'une taille plus importante, pour lesquelles cet argument ne semble guère valable, surtout en prenant en compte la situation actuelle sur le marché immobilier luxembourgeois.

## 2.3. Réforme de l'impôt foncier

### 2.3.1. Cadrage pour une imposition foncière dépoussiérée

Selon la Commission européenne, la perception de droits lors de transactions immobilières exerce un effet économique ambigu sur le marché : trop hauts, ils peuvent décourager les transactions et une allocation optimale des ressources, trop faible, ils peuvent laisser libre cours à la spéculation et à la

<sup>24</sup> Ziegelmeyer, 11.

<sup>25</sup> Gouvernement d'Irlande, « *Urban Regeneration and Housing Act 2015* » (2015), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/33/enacted/en/html>.

création de bulles immobilières. Elle constate que les recettes du patrimoine sont essentiellement assises sur les transactions immobilières au Luxembourg et constate donc de la marge pour que l'imposition soit graduellement transférée vers l'imposition récurrente des biens immobiliers, par ailleurs moins volatile, ce qui pourrait, à ses yeux, potentiellement améliorer le fonctionnement du marché luxembourgeois.

Cet impôt spécifique sur la propriété doit permettre de capter une part de la rente dont profitent les propriétaires de biens immobiliers. En effet, la plus-value foncière existe non pas naturellement, non pas uniquement du fait d'une demande croissante et d'un jeu de marché, mais surtout grâce aux aménités locales et aux efforts des collectivités locales et nationales qui contribuent à valoriser les biens immobiliers par les aménagements infrastructurels consentis accroissant la valeur des terrains et autres immeubles. Il est donc légitime que ces collectivités récupèrent une partie de cette rente qui découle de ces investissements consentis.

L'impôt foncier (IFON) taxe directement la détention du capital, plutôt que le revenu de celui-ci. À la différence du revenu, une certaine neutralité par rapport à l'usage du bien taxé est ainsi respectée, ce qui devrait amener par conséquent le propriétaire à gérer ses biens de façon dynamique et à optimiser l'usage du bien ; l'impôt a pour finalité de favoriser la mobilité du capital et une meilleure allocation des ressources, en l'occurrence du parc immobilier.

Face aux concentrations extrêmes de patrimoine immobilier autre que la résidence principale et aux dysfonctionnements sur le marché immobilier, l'imposition du patrimoine foncier est devenue un enjeu national exigeant un encadrement national solide et une reprise en main rigoureuse. Modernisée, définie en premier lieu de manière centralisée, une imposition progressive du patrimoine immobilier pourrait être introduite pour, à la fois, limiter les appétits commerciaux ou spéculatifs et, dans un souci d'optimiser l'allocation des ressources, favoriser une meilleure circulation du capital.

Un IFON bien conçu, assis sur une base reflétant la juste valeur de marché, permettrait d'éviter la mise en place d'une taxe nationale compensatoire sur les immeubles vacants.

OCDE, FMI, Commission européenne, toutes les institutions internationales ont d'ailleurs souligné dans un passé récent le besoin de tonifier cet impôt. Outre son poids actuellement symbolique et son déphasage économique caractérisé, on peut penser à d'autres justifications principales à la redynamisation de l'IFON :

- *renforcement de l'autonomie des communes et de la démocratie locale en vue de financer les biens communs (communaux),*
- *assainissement de la situation financière de l'Administration centrale,*
- *transfert éventuel d'impôts nationaux (par exemple sur le travail) vers l'impôt foncier local,*
- ***mais avant tout développement d'une certaine justice fiscale et restauration de la cohésion sociale***
- ***ainsi que fluidification du marché immobilier en perspective d'un rééquilibrage espéré.***

### 2.3.2. L'IFON en quelques chiffres

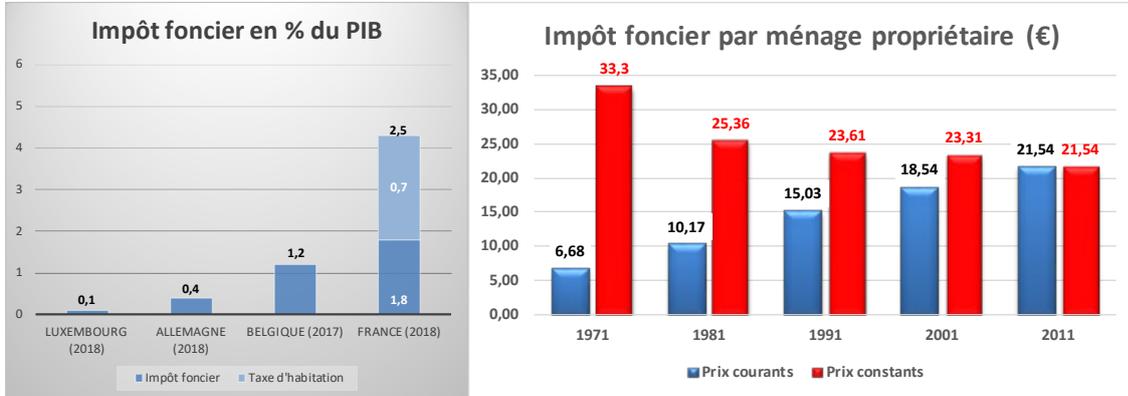
Pour fournir un rendement approprié et être équitable, l'IFON doit suivre l'évolution de l'activité économique et des prix du marché.

Or, les recettes de l'IFON ne connaissent qu'une faible progression en valeur absolue, malgré tout soutenue par l'accroissement du parc immobilier sur un marché porteur. On note une faiblesse relative (et comparative) par rapport au PIB (0,1%), au total des recettes fiscales des Administrations publiques

(0,2%) ou aux recettes ordinaires des communes (1,5% contre 5,5% en 1970, du fait de l'ampleur prise par l'impôt commercial communal).

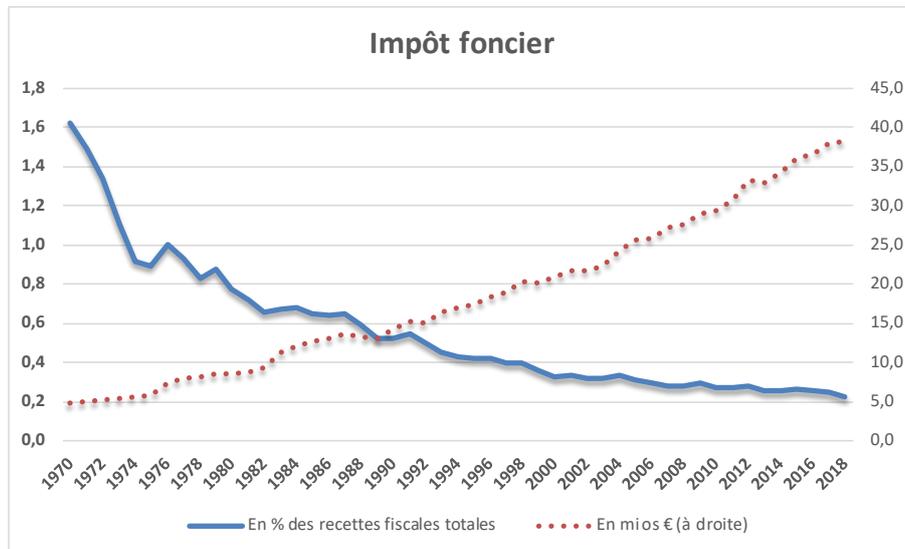
Le taux effectif d'imposition sur la possession de biens immobiliers (toutes destinations confondues) est à 0,13%, soit parmi les plus bas de l'UE-15 (Commission européenne 2014).

Graphique 5 : Impôt foncier (en % du PIB et par ménage propriétaire, en €)



Source : Bundesministerium der Finanzen, Banque nationale de Belgique, Institut national de la statistique et des études, Statec ; calculs : CSL

Graphique 6 : Impôt foncier en % des recettes fiscales totales (à gauche) et en millions d'euros (à droite), Luxembourg, 1970-2018



Source : Statec ; calculs : CSL

L'IFON est loin d'être à la hauteur des enjeux qu'il est censé cerner, dépassé par les réalités économiques et sociales. Au bas mot, en conformité avec le rendement moyen de cet impôt chez les pays voisins (1,4% du PIB), les recettes luxembourgeoises de l'IFON auraient dû s'élever en 2018 à 824,2 millions (au lieu des 38,2 petits millions engrangés) !

Une simple réactualisation de l'impôt au niveau de 1971 ne générerait en réalité que quelque 1,7 million supplémentaire, pour un total de 4,8 millions, sur base de l'inflation. Il est vrai toutefois que, seulement depuis les années 1990, les prix immobiliers ont crû de plus de 300%, tant et si bien que le rendement

de l'IFON (hors terrains agricoles ou forestiers) aurait sans doute pu monter, à la valeur actuelle des propriétés imposées, à plus de 7 milliards d'euros<sup>26</sup>.

Selon les estimations de l'Observatoire de l'habitat, la valeur vénale des seuls potentiel foncier et résidences principales luxembourgeois s'élève à +/- 110 milliards, qui, avec, une taxe à 0,5%, aurait pu fournir 550 millions de recettes, encore loin des 800 millions correspondant, en pourcentage du PIB, à la moyenne des pays voisins.

### 2.3.3. La valeur des immeubles

Selon le Conseil économique et social, la Cour constitutionnelle en Allemagne (d'où est issue la législation luxembourgeoise) a rendu le 10 avril 2018 un arrêt concernant la valorisation des immeubles et l'IFON qu'elle a qualifiés d'inconstitutionnels au regard du principe d'égalité. De nouvelles règles de calcul doivent être décidées en Allemagne d'ici à la fin de 2019, les valeurs actuelles pouvant être utilisées jusqu'à fin 2024. Pour quelle raison, en effet, un bien (bâti), même vétuste, est-il imposé en dessous de sa valeur potentielle en tant que terrain non bâti constructible ?

Si une revalorisation générale complète de la valeur des immeubles s'impose, il s'agit toutefois d'un processus compliqué, long et qui requiert énormément de moyens pour analyser les parcelles. Notons que cette réforme pourrait potentiellement affecter les prix sur le marché et les faire chuter, mais cette orientation hypothétique du marché est en réalité largement dépendante d'autres facteurs macro-économiques que le seul facteur fiscal, comme l'évolution des taux d'intérêt hypothécaires, de la croissance du revenu disponible et du rendement des placements alternatifs.

Dans l'attente de cette révision complète et dans l'intervalle, il est tout à fait possible de recourir aux différents outils d'évaluation techniques et statistiques qui ont vu le jour çà et là. Ainsi, procéder par géodétermination de la valeur unitaire permettrait de palier, partiellement et à court terme, le besoin de revalorisation immobilière générale.

L'optique ainsi choisie serait d'actualiser et d'affiner l'actuelle décomposition géographique du pays en fonction de nouvelles zones de marché et de la situation locale relative aux prix actés. Ainsi, les valeurs unitaires des biens immobiliers seraient indexées par zone présentant des caractéristiques identiques de marché et dont le découpage sera plus fin que l'actuel quadrillage du pays. Une telle enquête méso-économique serait menée non pas par parcelle, à l'instar d'une révision générale, mais bien par zone à définir (régions, bassins, cantons, communes...).

À l'aide de cette géolocalisation, un coefficient de revalorisation appliqué aux valeurs unitaires actuelles serait susceptible de compenser les différences de valeur se manifestant d'un endroit à l'autre et de mieux cibler les zones de tension. Cette approche a le désavantage d'être moins précise qu'une véritable revalorisation par parcelle, mais elle aurait le mérite de servir de mesure transitoire sans reporter l'action aux calendes grecques. En outre, l'actualisation des valeurs unitaires à l'aide d'un multiplicateur géographique complémentaire ne constituerait techniquement pas une fixation générale, au sens de la loi d'évaluation, et ne nécessiterait pas l'émission de bulletins de fixation.

Une autre option serait de recourir directement à la valeur vénale courante des biens par zone. Les mutations pratiquées en dernier lieu dans la même région, dans la même localité, voire dans le même quartier peuvent aider. Selon l'ODH, le prix médian de l'are varie fortement en fonction de la région : environ 25 000 € à 30 000 €/are de terrain dans de nombreuses communes du nord du pays et près de 200 000 €/are de terrain à Luxembourg-ville.

Le point de vue sur la propriété change avec cette approche : elle n'est plus vue à l'européenne comme un simple privilège, mais le propriétaire est avant tout considéré comme un contribuable ; la propriété y est ainsi payante.

---

<sup>26</sup> À titre de comparaison, l'impôt commercial communal (reposant sur les revenus des sociétés) a rapporté 1 milliard et l'impôt sur la fortune des entreprises (où jouent les valeurs unitaires) 682 millions.

Des outils intéressants et déjà disponibles peuvent contribuer à élaborer cette vision zonale temporaire dans un délai relativement court. Citons par exemple

- les divers recensements de l'ODH sur lesquels, par exemple, un indice des prix pourrait être élaboré en vue d'indexer régulièrement les valeurs unitaires immobilières<sup>27</sup> ;
- les coefficients fiscaux nationaux de réévaluation du capital investi qui permettent d'apprécier au mieux les valeurs des transactions immobilières (LIR article 102) et les plus-values de cession. À ce propos, l'ODH a développé des coefficients régionaux de prix de l'immobilier qui seraient mieux adaptés que les moyennes nationales (cf. proposition de loi n°7257 portant sur le bail à usage d'habitation) ;
- le géoportail national qui peut contribuer à définir un cadastre où des éléments importants de localisation pourrait entrer en jeu dans la valorisation des biens (infrastructures disponibles dans la zone, qualité environnementale – bruit, air –, etc.) ;

En tout état de cause, à l'ère du *big data*, une solution technique devrait aider rapidement à procéder à une détermination fine de valeurs des biens immobiliers.

### 2.3.4. *Le modèle proposé par la CSL*

L'évolution démesurée des prix de l'immobilier au Luxembourg est due avant tout à la pénurie de l'offre de logements et à la spéculation foncière. Étant donné que l'impôt foncier (IFON) n'a pas connu de réforme en profondeur depuis son introduction sous l'occupation allemande en 1940, ses rentrées fiscales sont devenues dérisoires par rapport à la valeur actuelle des immeubles bâtis et non bâtis. Ainsi, l'IFON est très loin des enjeux qu'il est censé cerner, dépassé par les réalités économiques et sociales.

Les justifications principales à la redynamisation de l'IFON doivent être, avant tout, le développement d'une certaine justice fiscale, la restauration de la cohésion sociale, ainsi que la fluidification du marché immobilier en perspective d'un rééquilibrage espéré.

Une réforme doit avoir pour objectif de faire de l'IFON un outil de lutte contre la spéculation foncière et, en outre, de lui rendre sa qualité initiale d'un impôt communal visant à taxer la propriété foncière afin de générer des recettes pour les budgets communaux.

Dans le cadre d'une réforme future, il y a cependant lieu d'éviter de pénaliser le contribuable propriétaire d'un logement servant d'habitation personnelle principale. Ainsi, il faudrait, pour ce contribuable, maintenir le montant actuel de l'IFON, voire réfléchir à une exonération complète de l'habitation personnelle principale.

La réforme viserait donc, d'une part, les contribuables propriétaires (multipropriétaires) d'immeubles loués à des tiers ou vacants et d'immeubles servant à une exploitation commerciale ou une profession libérale, pour lesquels l'impôt foncier constitue toujours une dépense déductible ou une charge d'exploitation. La concentration de la majorité des valeurs immobilières et foncières dans les mains de quelques investisseurs privilégiés est un stimulant essentiel de la surchauffe des prix du logement et injustifiable à la fois d'un point de vue purement économique et de justice sociale, voire fiscale. Cependant, puisque l'IFON actuel est un impôt strictement proportionnel, le taux d'imposition ne dépend nullement de l'identité du propriétaire et de l'ampleur de ses détentions patrimoniales immobilières. Dans l'optique de la nocivité d'une trop forte concentration du patrimoine immobilier, les réflexions à mener devraient aussi inclure l'introduction d'un élément de progressivité au niveau de l'IFON par rapport à des propriétés multiples d'immeubles ou de terrains à hautes valeurs.

Rappelons que le but de cette note n'est nullement de proposer déjà des barèmes et des taux précis qu'un IFON progressif pourrait prendre. Il s'agit plutôt de donner quelques pistes de réflexion. La définition des barèmes et des taux d'imposition et, par conséquent, du niveau de progressivité de l'IFON réformé, devrait faire partie d'une large délibération démocratique qui devrait notamment traiter les questions socio-économiques suivantes :

---

<sup>27</sup> En Belgique, ces valeurs sont indexées par défaut sur les prix à la consommation.

- 1) **Quel degré de concentration du patrimoine immobilier au Luxembourg est justifiable ?**
- 2) **Quel niveau de patrimoine immobilier par personne est légitime ?**
- 3) **Quel niveau de progressivité et d'imposition devrait-on prévoir dans le cadre de la réforme de l'impôt foncier afin de réaliser les objectifs sociaux, économiques et budgétaires envisagés ?**

Pour le calcul d'un IFON progressif sur le patrimoine immobilier d'un particulier ou d'une entreprise, on pourrait par exemple prévoir la formule suivante :

$$\text{IFON} = V * N * C$$

**L'IFON étant l'impôt foncier dû par la personne/entreprise en question sur un bien immobilier, V étant la valeur de ce bien, N étant le taux d'imposition progressif qui est déterminé au niveau national en rapport avec le patrimoine immobilier luxembourgeois total détenu par ce/cette particulier/entreprise, et C étant un taux d'imposition qui peut être fixé par la commune en question.**

Pour le calcul du taux d'imposition national N, on devrait constituer un registre national qui regroupe tout le patrimoine immobilier se trouvant sur le territoire du Luxembourg individuellement pour chaque particulier et entreprise. Pour avoir une idée des hauts patrimoines immobiliers, il serait évidemment important d'inclure toutes les possessions qui sont détenues par l'intermédiaire d'actions, de parts, ou d'actifs financiers de diverses natures. Pour toutes les propriétés immobilières qui sont détenues par des particuliers à travers de structures légales de diverses natures – holdings, fondations, etc. – celles-ci devraient être obligées, par la loi, de transmettre les identités des actionnaires, ainsi que la valeur de leurs parts immobilières correspondantes. Ainsi, à travers les informations sur les portefeuilles financiers, qui devraient être fournies par les banques et les institutions financières, on pourrait établir pour chaque particulier un portefeuille personnel qui regroupe l'ensemble des propriétés résidentielles et professionnelles, ainsi que le foncier, détenus au Luxembourg.

Par la suite, la valeur de chaque portefeuille immobilier devrait être calculée soit sur base du prix des pièces lors de la dernière transaction à titre onéreux, ajusté à l'aide d'un coefficient à l'évolution des prix immobiliers, soit sur base d'une réévaluation individuelle toutes les quelques années, soit sur base du prix moyenne des transactions de biens comparables qui ont été conclues pendant l'année fiscale en question. Finalement, le taux d'imposition N, fortement progressif, pourrait être calculé pour chaque particulier et entreprise (comme c'est le cas pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le revenu des collectivités) sur base de la valeur totale du patrimoine immobilier national, et transformer l'ancien IFON en un impôt progressif. Ainsi, la valeur totale du patrimoine d'une personne physique, ainsi que le taux d'imposition N correspondant, seraient déterminés au niveau national, ce qui n'empêcherait nullement de collecter ou de distribuer les recettes par après au niveau communal, en relation avec la valeur de la propriété immobilière distincte se trouvant sur le territoire communal concerné.

Comme la valeur de chaque pièce a déjà été définie lors de l'établissement du registre, on a accès à la valeur **V** de l'objet en question.

Le taux **C** devrait être prévu pour que l'IFON reste toujours un impôt communal, et pour que chaque commune puisse toujours avoir une certaine autonomie et un impact sur le niveau de l'IFON final dû sur son territoire. Or, pour éviter que les communes se lancent dans une compétition entre elles, ce qui provoquerait finalement un nivellement vers le bas des recettes provenant de l'IFON, la loi devrait fixer une valeur minimale et une valeur maximale pour le taux C.

À travers cette formule, qui est absolument réalisable à la fois d'un point de vue administratif et législatif, l'IFON réformé protégerait son caractère et l'autonomie communal, tout en étant toujours collecté sur base de la valeur immobilière se trouvant sur le territoire communal en question, mais qui est finalement fortement progressif à cause du taux d'imposition N qui est évalué en rapport avec le patrimoine immobilier national du particulier/entreprise en question.

Le degré de progressivité et les barèmes doivent être bien choisis afin d'éviter la possibilité d'effets secondaires néfastes. Les barèmes et les taux N devraient finalement provoquer soit le maintien, soit la diminution d'impôt pour tous ceux qui détiennent des patrimoines immobiliers modestes et moyens, et une augmentation fortement progressive pour ceux qui détiennent des patrimoines importants.

En suivant cette méthode, l'IFON serait transformé en un véritable impôt progressif sur le patrimoine immobilier luxembourgeois, qui aurait à la fois un caractère dissuasif sur la concentration croissante du patrimoine immobilier et la spéculation immobilière, et qui serait juste d'un point de vue social et fiscal. D'ailleurs, un IFON à taux d'imposition spécial et élevé sur des résidences secondaires, ainsi que sur des terrains et des bâtiments inoccupés, pourrait, à côté de l'effet bénéfique sur les finances publiques, avoir également un effet dissuasif sur la spéculation immobilière et accélérer la réaffectation de logements et de terrains sur le marché. En raison de l'inexistence actuelle de taxe obligatoire sur des logements inoccupés ou des terrains à bâtir immobilisés, on pourrait, à travers la réforme de l'IFON, faire d'une pierre deux coups. Dans ce contexte, l'IFON réformé devrait prévoir une imposition élevée des objets concernés, qui pourrait éventuellement progresser en relation avec la durée d'inoccupation, afin de contrarier le phénomène spéculatif de rétentions stériles de terrains à bâtir et de logements qui stimule davantage la crise immobilière au Luxembourg.

## 2.4. Le Fonds d'investissement spécialisé (FIS)

La CSL demande une réforme du régime fiscal spécial dont profitent les fonds d'investissement spécialisé (FIS) qui investissent dans le marché immobilier luxembourgeois.

Les FIS sont aujourd'hui un des instruments d'investissement favorisés par les investisseurs et promoteurs immobiliers – résidents et non-résidents – et doivent être réformés pour limiter leur impact sur la flambée des prix immobiliers et le déchet fiscal. La loi FIS exonère ce type de fonds d'investissement d'une série d'impôts directs comme l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), l'impôt commercial communal (ICC) et l'impôt sur la fortune (IF). D'ailleurs, les actionnaires résidents peuvent eux aussi profiter d'une exonération fiscale lors de la cession d'une participation inférieure à 10% des actifs nets totaux du FIS.

Ainsi, les actionnaires des FIS peuvent « parquer » leurs propriétés foncières importantes à l'intérieur des FIS et mettre les plus-values générées, soit par l'évolution des prix fonciers, soit par le développement et la promotion des terrains, à l'abri du fisc. De plus, cet outil d'investissement prouve que la mobilisation de terrains à bâtir par l'extension du périmètre d'agglomération ne provoque pas nécessairement une baisse des prix fonciers ou la construction de logements supplémentaires. Tout au contraire, les FIS peuvent facilement mobiliser le capital nécessaire pour acheter immédiatement les terrains à bâtir et les « parquer » par après à l'intérieur du fonds. Ainsi, en présence d'une telle structure d'investissement, l'extension du périmètre à bâtir risque plutôt de stimuler la spéculation immobilière que de lutter contre la flambée du prix du logement.

En raison du régime fiscal favorable sur deux niveaux, tant au niveau du fonds qu'au niveau des actionnaires, cet instrument fait échapper des revenus et des actifs liés à des investissements immobiliers à l'imposition régulière. En plus, à cause de l'envergure que les FIS lancés par des promoteurs ont pris, cet instrument fiscal exerce une pression croissante sur le niveau des prix fonciers et du logement, contribuant d'une manière considérable à la hausse néfaste des loyers.

Par conséquent, en considérant la crise immobilière au Luxembourg et le manque d'accès au droit au logement qui menace de plus en plus les classes les plus vulnérables, et afin de réinstaller une certaine justice fiscale en matière de logement, la CSL demande des données plus complètes sur l'ampleur du phénomène ainsi qu'une réforme du régime fiscal auquel sont soumis les FIS investissant dans des valeurs immobilières au Luxembourg.

## 2.5. Augmentation de l'imposition des plus-values immobilières

Par la loi du 29 juin 2016, les plus-values immobilières réalisées au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 31 décembre 2017, étendue par après jusqu'au 31 décembre 2018, étaient

temporairement seulement imposées au quart du taux global (au lieu de la moitié du taux global). L'objectif principal de cette mesure était de motiver les propriétaires de logements ou de terrains multiples à mettre leur immobilier sur le marché pour profiter de la réduction temporaire de l'imposition des plus-values, afin de freiner la croissance inquiétante des prix immobiliers grâce à l'augmentation de l'offre.

Or, dès le début, la CSL a exprimé ses doutes par rapport à l'efficacité de cette mesure. La CSL estimait qu'il ne serait pas du tout sûr que les contribuables décideraient de vendre leurs immeubles en raison de la diminution de l'imposition de juillet 2016 à décembre 2017 (prolongée par la suite). En effet, en raison de la hausse continue des prix immobiliers, alimentée par la croissance de la population et les taux d'intérêt historiquement bas, les propriétaires ne subiraient pas de perte (par rapport à l'imposition préférentielle) s'ils s'attendaient à ce que la plus-value en cas de vente prenne de l'ampleur supplémentaire.

Dans le meilleur des cas, l'offre de terrains et d'immeubles bâtis augmenterait. Cette offre supplémentaire risquerait toutefois d'être absorbée par des investisseurs et des promoteurs immobiliers qui reconstitueraient leurs stocks pour les instiller par la suite dans le marché, tout en faisant des bénéfices appréciables.

Comme il n'y aurait pas de baisse sur les prix du fait de la réduction de l'imposition, le montant net touché par les vendeurs des immeubles aurait augmenté. Ils profiteraient d'un véritable effet d'aubaine et on assisterait à une redistribution des recettes publiques vers les propriétaires de terrains et de bâtiments.

La mesure bénéficierait donc surtout aux classes aisées et, à un degré moindre, aux classes moyennes, en leur faisant des cadeaux fiscaux. Il aurait pour conséquence d'accroître les inégalités sociales du fait d'un élargissement de l'éventail des revenus nets et des fortunes.

Or, la mesure n'a plus été prolongée après le 31 décembre 2018. En tenant compte des études sur l'évolution des prix immobiliers pendant la période en question, la conclusion est que la loi du 29 juin 2016 a largement raté son objectif – tandis que le nombre de transactions a clairement augmenté sur la période en question, la croissance des prix immobiliers n'a montré aucun signe de ralentissement, tout au contraire, la hausse des prix immobiliers s'est même accélérée pendant les dernières années.<sup>28</sup> Pire encore, le régime fiscal préférentiel a été utilisé abusivement par certaines personnes physiques ou sociétés aisées pour transférer leurs propriétés immobilières et/ou foncières à une autre entité juridique qui profite, quant à elle, d'un régime fiscal généralement encore plus favorable<sup>29</sup>. Ainsi, cette mesure a surtout généré des bénéfices supplémentaires pour quelques investisseurs aisés sans qu'il n'y ait aucun changement réel de propriétaire. Ce constat pourrait partiellement expliquer la contradiction entre le nombre élevé de transactions (et donc de l'offre) et la hausse simultanée des prix immobiliers.

Contrairement aux réflexions se trouvant à la base de la loi du 29 juin 2016, on pourrait même formuler l'hypothèse que la faible imposition des plus-values immobilières dynamise et stimule davantage la flambée des prix immobiliers. Ainsi, en tenant compte de l'augmentation constante et importante des prix, ce régime d'imposition favorable est partiellement responsable de la forte rentabilité des investissements immobiliers et de la spéculation avec ce type d'actif en général.

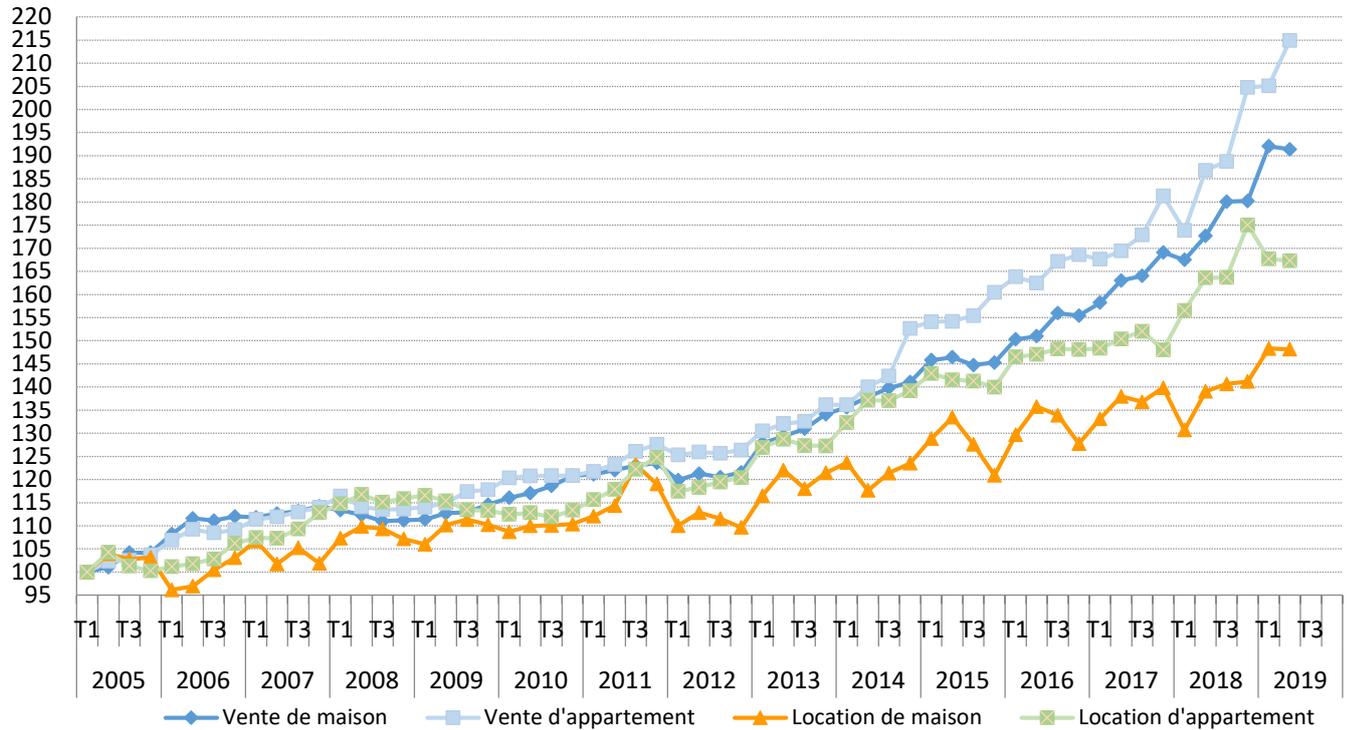
En analysant les données les plus récentes sur l'évolution des prix d'acquisition annoncés et des loyers annoncés, on peut constater que depuis le troisième trimestre 2014, les deux indicateurs sont de plus en plus déconnectés – les prix augmentent amplement plus rapidement que les loyers.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Statec et Observatoire de l'habitat, « Le logement en chiffres - Grand-Duché de Luxembourg », 6.

<sup>29</sup> Des exemples de cas sont traités dans la note sur les fonds d'investissement spécialisé (CSL).

<sup>30</sup> Il est d'ailleurs fort probable qu'il s'agit encore d'une sous-estimation de l'ampleur de cette déconnexion, comme les prix d'acquisitions annoncés sont souvent supérieurs aux prix finalement payés après négociations, tandis que les loyers ne sont pour la plupart des cas guères négociables.

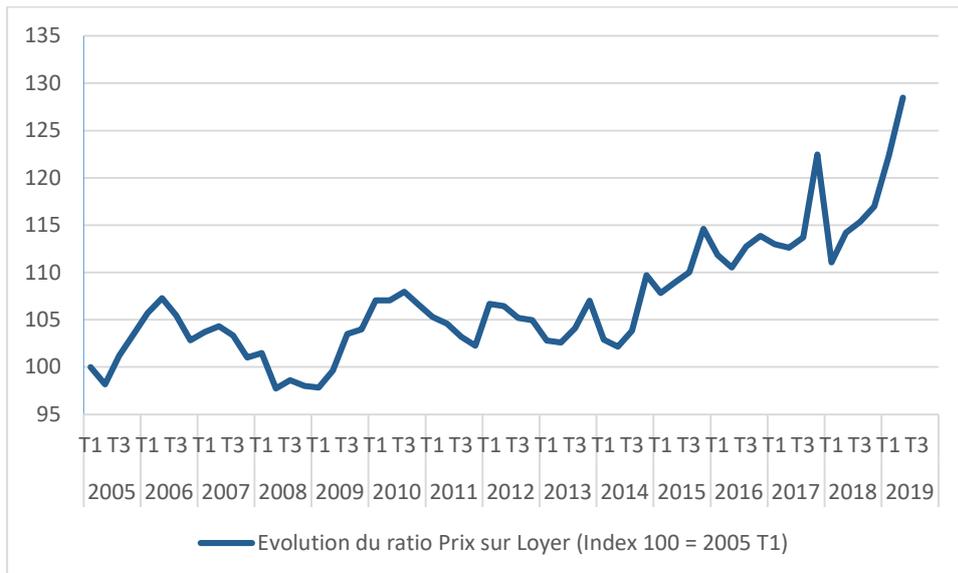
Graphique 7 : Indicateurs des prix et loyers annoncés en euros courants (base 100 au 1<sup>er</sup> trimestre 2005)



Source : Observatoire de l'habitat ; graphique : Observatoire de l'habitat.

Ce constat devient encore plus évident si on étudie l'évolution du ratio prix sur loyer depuis 2005 (T1). Comme le montre le graphique ci-dessous, ce ratio est resté – à part quelques fluctuations – plus ou moins stable entre 2005 et le troisième trimestre 2014. Or, depuis 2015, le ratio ne cesse d'augmenter de façon de plus en plus inquiétante.

Graphique 8 : Évolution du ratio prix sur loyer (index 100 = 2005 T1)



Source : Observatoire de l'habitat ; graphique : CSL.

Les prix d'acquisition sont sans aucun rapport avec les loyers. La diminution du taux de croissance des loyers par rapport aux prix d'acquisition pourrait s'expliquer soit par le fait que la demande réelle par les locataires est inférieure à l'offre par les propriétaires – ce qui semble peu probable –, soit par le fait que les loyers sont en train de dépasser amplement les moyens financiers des locataires et ne peuvent ainsi pas suivre la hausse des prix. De toute façon, on peut constater que le facteur « loyer » devient de moins en moins intéressant par rapport au « capital investi » pour acquérir les biens. Mais, comme les investissements immobiliers restent toujours fortement intéressants, ce qui est confirmé par la hausse dramatique des prix pendant les dernières années, il doit exister un autre facteur qui rend ce type d'investissement extrêmement intéressant : « la plus-value » en cas de cession. Or, dans une telle constellation, on risque d'avoir des prix que ne se développent plus en relation avec la demande réelle par des personnes qui cherchent une résidence, mais plutôt en relation avec la demande en tant qu'objet d'investissement, à la fois par des particuliers provenant de la classe moyenne, mais surtout par des investisseurs fortunés et des fonds d'investissement. La surchauffe des prix immobiliers n'est donc plus seulement le résultat de la croissance de la demande due au développement démographique, mais principalement provoquée par la spéculation sur la plus-value. Dans le cadre macro-économique actuel, ce phénomène gagne en amplitude à cause des taux d'intérêt sur prêts hypothécaires extrêmement favorables. Ainsi, les prix risquent de se développer loin au-delà de la valeur réelle du logement, et on pourrait ainsi estimer que cette surévaluation peut provoquer une bulle immobilière.

Dans sa lutte contre la flambée des prix immobiliers, la CSL estime que le Gouvernement devrait mobiliser tous les leviers possibles qui visent à réduire la rentabilité du facteur « plus-value », comme celui-ci semble être de plus en plus le facteur dominant dans le calcul financier des acquéreurs. Comme le Gouvernement du GDL n'a aucune influence sur le développement des taux d'intérêt, lesquelles, d'ailleurs, vont probablement rester à un niveau très bas à court et à moyen terme vu la situation économique actuelle, le pouvoir exécutif devrait se concentrer sur le régime fiscal au niveau national. De plus, cette approche est en concordance avec une des revendications principales de la CSL en matière fiscale, qui est l'augmentation drastique de l'imposition des gains de capitaux, afin de les mettre **au moins** en ligne avec l'imposition du facteur travail.

Pour le moment, la fiscalité en rapport avec les plus-values provenant de cessions immobilières est composée de deux facteurs, le taux d'imposition et l'abattement qui est de 50 000 euros (ou 100 000 euros en cas d'imposition collective). Ainsi, l'effet recherché, qui est la baisse du taux de croissance des prix immobiliers, pourrait être partiellement atteint par la forte augmentation du taux d'imposition des plus-values immobilières ; celui-ci devrait être fixé à un niveau plus élevée, **au moins** en accord avec la fiscalité « normale », donc le taux global.

Or, comme l'objectif prioritaire est de viser en première instance surtout les investisseurs fortunés et les fonds d'investissement à propriétés multiples, et non les ménages provenant de la classe moyenne qui ont acquis une seconde pièce comme objet d'investissement à long terme, la réforme du régime d'imposition auquel est soumis la plus-value immobilière devrait toujours prévoir un abattement bien réglé, afin d'éviter que la classe moyenne soit punie en premier lieu.

Ainsi, on devrait prévoir un abattement fixe par personne, dont peuvent bénéficier les contribuables lors de la cession d'une propriété immobilière, qui augmenterait, préférablement, parallèlement à la hausse future des prix immobiliers, pour que le montant ne perde pas de son efficacité. En plus, cet abattement ne devrait pas être accordé à nouveau pour chaque cession, mais il devrait s'agir d'un crédit d'impôt, qui est accordé soit une seule fois, soit une fois toutes les quelques années, afin d'éviter que des grands propriétaires se débarrassent de leurs propriétés une par une et en profitent ainsi à de multiples occasions. Cependant, il est important que le montant soit bien choisi en accord avec les prix immobiliers moyens ; il devrait être assez élevé pour soulager la classe moyenne, mais par contre pas trop élevé pour éviter que les personnes physiques très fortunées, ainsi que les fonds d'investissement, à propriétés immobilières multiples, n'en tirent un profit.

En conclusion, cette réforme pourrait réduire la rentabilité d'investissements immobiliers spéculatifs due au facteur plus-value, et remettre l'évolution des prix en ligne avec la demande réelle sur le marché résidentiel, sans risquer de punir en première ligne les ménages modestes.

D'ailleurs, notons également qu'une telle augmentation de l'imposition de la plus-value immobilière bénéficierait indirectement aussi au succès d'une disposition essentielle introduite par la loi dite Pacte logement. La loi du 22 octobre 2008 prévoit que les bénéfices de spéculation et de plus-value soient « *exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'État, aux communes et aux syndicats de communes* »<sup>31</sup>, à l'exception des terrains soumis au droit de préemption.

Par conséquent, plus l'imposition de la plus-value est élevée, plus une aliénation à titre onéreux d'une personne privée à l'État ou aux communes devient, d'un point de vue fiscal, intéressante et attractive pour les propriétaires. On pourrait ainsi indirectement soutenir des transferts continus et importants de la propriété foncière et immobilière des personnes privées au bénéfice des institutions publiques. La CSL étant convaincue que seule une intervention massive et soutenue des institutions publiques dans le marché immobilier et locatif peut garantir la stabilité des prix immobiliers et des loyers à moyen et à long terme, une telle mesure serait à saluer et pourrait amplement accélérer la transition vers un marché locatif contrôlé par le secteur public.

D'ailleurs, une réforme du Pacte logement devrait prévoir aussi l'exemption de l'impôt pour les biens immobiliers aliénés aux promoteurs publics (Fonds du logement, etc.), afin de renforcer l'effet dynamisant de l'augmentation de l'imposition des plus-values immobilières sur le nombre de transactions au bénéfice des promoteurs publics. Ainsi, on pourrait garantir l'accès au foncier à bâtir aux promoteurs publics qui est indispensable pour faire de ceux-ci des intervenants plus importants sur le marché immobilier luxembourgeois.

Évidemment, on peut objecter qu'une telle hausse du taux d'imposition des plus-values immobilières inciterait les grands propriétaires à ne plus se débarrasser du tout de leur foncier et de leur immobilier. Ceci pourrait donc réduire le nombre de transactions, contracter davantage le marché immobilier et provoquer une pression insupportable sur l'évolution des prix immobiliers. Or, ce risque devrait être contré par d'autres mesures législatives comme, notamment, l'introduction d'une forte imposition de la propriété immobilière qui augmente progressivement en relation avec le nombre de logements détenus par une seule personne physique/société, à travers, par exemple, une réforme de l'IFON<sup>32</sup>. Ainsi, grâce à la combinaison entre l'imposition progressive de la propriété immobilière et la hausse du taux d'imposition des plus-values immobilières faites dans le cadre d'une cession, on pourrait à la fois provoquer une augmentation du nombre de transactions immobilières – ce qui pourrait avoir un impact décroissant sur les prix immobiliers et améliorer l'accès à la propriété pour les résidents et les primo-arrivants moins aisés – et minimiser les risques de phénomènes de spéculation sur le marché immobilier du GDL.

### 3. Propositions détaillées pour améliorer l'offre de logements locatifs

#### 3.1. Augmentation de l'offre des logements sociaux locatifs

La CSL se prononce en faveur d'un développement et d'une promotion de l'immobilier subventionné par différents prestataires. Eu égard au taux relativement faible de logements sociaux locatifs (voir graphique ci-dessous), il faudrait prévoir un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 18,7% (2017)<sup>33</sup> le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait à peu près la même proportion de la population que celle qui est exposée à un risque de pauvreté (ménages dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 60% de la médiane).

D'après l'Union sociale pour l'habitat, le Luxembourg aurait une proportion de 5,1% de logements sociaux. D'autres sources donnent une proportion encore largement inférieure. Ainsi, la Cour des comptes du Luxembourg se réfère à l'OCDE. Selon les chiffres de la base de données de cette

<sup>31</sup> Art. 29 : Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Loi du 22 octobre 2008 portant: création d'un pacte logement avec les communes », in *Mémorial, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, vol. A-N° 159 (Luxembourg, 2008), 2236.

<sup>32</sup> À comparer avec les propositions se trouvant dans la note sur la réforme de l'impôt foncier (CSL).

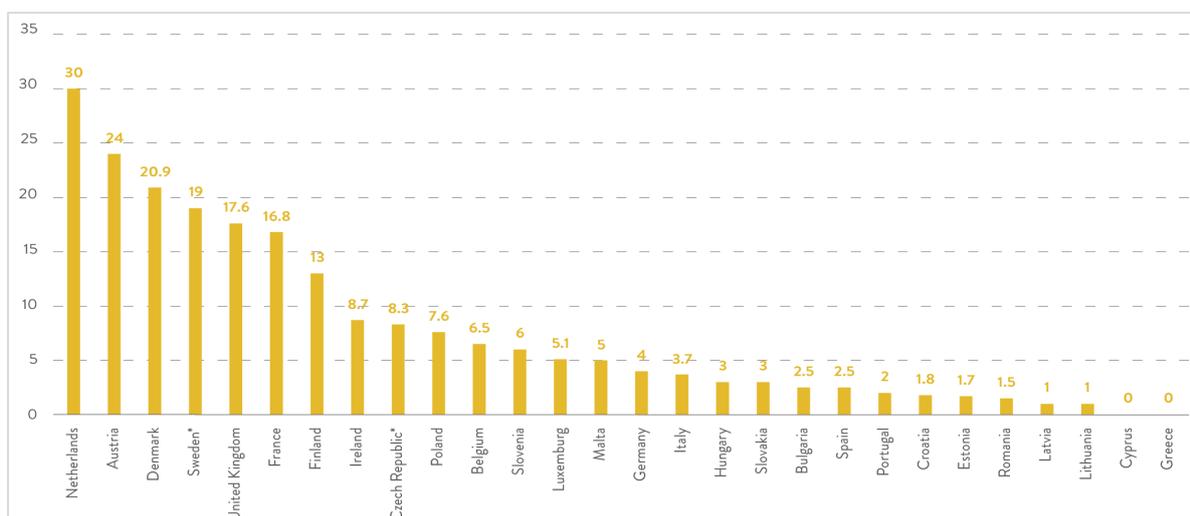
<sup>33</sup> Chambre des salariés (CSL), « Panorama social 2019 - N°1 », Série dialogue analyse (Luxembourg, avril 2019), 28-29.

organisation internationale, « le Luxembourg se situe avec 1,6% de logements sociaux locatifs parmi les derniers au classement des pays recensés. En tête du classement figurent les Pays-Bas avec 34,1%. Parmi nos pays voisins, la France présente un taux de 18,7% de logements sociaux locatifs tandis que l'Allemagne figure au classement avec 3,9% de logements sociaux locatifs »<sup>34</sup>.

Nous rappelons toutefois que, dans son avis du 28 octobre 2013 sur l'accès à un logement abordable, le CES note que la législation luxembourgeoise n'emploie pas le terme de « logement social », mais, respectivement, celui de « logement à coût modéré » et de « logement à destination sociale spécifique » ou encore de « logement subventionné ». Le CES écrit qu'« il n'existe pas de définition "naturelle" du logement social. La distinction entre logement "social" et logement "normal" ne peut être établie que par des normes réglementaires fixées par les pouvoirs publics, notamment en vue d'ajuster leur intervention sur le marché. Le CES entend par logement subventionné, un logement à coût modéré loué ou vendu, par des promoteurs, à des bénéficiant des aides conformément à la loi la loi du 25 février 1979. »

La Cour des comptes, dans son rapport cité ci-dessus, constate également « qu'il n'existe pas de définitions normées des différents termes utilisés en matière de politique de logement social. Il s'ensuit que les principaux acteurs dans le domaine du logement social ont des interprétations divergentes, que ce soit pour le logement social proprement dit, le logement subventionné, le logement à coût modéré ou le logement abordable. »

Graphique 9 : Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017)



Source : *Housing Europe*, Le logement social dans l'Union européenne ; Union sociale pour l'habitat ; Bruxelles. Note : \*pour la Suède et la République tchèque, les données concernent l'ensemble des logements municipaux, et non seulement les logements sociaux.

Comme déjà évoqué à plusieurs reprises, dans le cadre de la lutte contre la surchauffe actuelle du marché immobilier, une intervention plus conséquente de la part des communes, de l'État et des promoteurs publics dans le marché locatif, et cela à l'aide d'investissements publics fortement accrus, est la condition *sine qua non* d'une stabilisation des prix immobiliers à long terme. Évidemment, les moyens financiers et en personnels publics étant limités, cet effort doit être complété par des investissements privés. Cependant, vu le déséquilibre profond entre le poids de la propriété immobilière privée par rapport à celle des institutions publiques, qui dynamise actuellement la crise du droit au logement, le Gouvernement et les communes devraient, pendant les prochaines années et décennies, mobiliser davantage de ressources pour faire évoluer leur parc résidentiel locatif.

Vu la forte croissance démographique et les multiples défis en relation avec la mobilité et le logement qui y sont directement liés, renforcés par la forte centralisation d'une partie importante de l'économie luxembourgeoise autour de la capitale, cette mobilisation massive des moyens publics dans la

<sup>34</sup> Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux, p. 24

construction de logements devrait se faire en matière institutionnelle et géographique d'une manière coordonnée et structurée.

La loi dite Pacte logement de 2008<sup>35</sup> a introduit un premier cadre législatif qui devrait régler la structuration et le financement des logements construits par les communes. Toutefois, le 3<sup>e</sup> Monitoring du Pacte logement datant de février 2018<sup>36</sup>, qui dresse le bilan sur l'exécution des différentes dispositions de ladite loi par les différentes communes, indique d'une manière évidente qu'il y a des différences considérables entre les niveaux de progrès de certaines communes. Pire encore, des communes se trouvant dans une situation géographique et stratégique excellente en matière d'aménagement du territoire semblent parfois même refuser certains aspects en matière de logement qui sont essentiels pour garantir l'accès au droit du logement et la cohésion sociale dans le futur – la densification urbaine des zones à vocation résidentielle bien situées, la promotion de la mixité sociale sur leur territoire communal afin d'éviter une concentration des ménages aux revenus les plus modestes dans les périphéries des villes ou même du pays, et la promotion de la construction de logements communaux dont le loyer est digne de la description « à coût modéré », « abordable » ou « social ».

Tandis que l'abolition intégrale de l'autonomie communale dans le secteur du logement ne serait, évidemment, ni acceptée par les communes, ni souhaitable d'un point de vue logistique, l'évaluation du Pacte logement doit mener à la conclusion suivante. Dans le cas où certaines communes refusent de suivre la politique d'aménagement du territoire prévu par le Ministère et d'agir en solidarité avec les autres communes, l'État central devrait absolument se donner les moyens légaux pour intervenir de façon plus conséquente dans l'autonomie des communes et les forcer à construire d'une manière qui réponde aux besoins réels du pays. Le manque de solidarité entre les différentes communes en matière de logement et l'étalement urbain qui est accentué par certaines communes risquent de mettre en péril à la fois la cohésion sociale, la qualité de vie (mobilité, etc.) et les perspectives économiques futures du pays. La loi dite Pacte logement devrait, en conséquence, être réformée de manière profonde et conséquente tout en mettant l'accent sur une plus forte implication du Ministère du Logement au niveau communal afin de garantir une construction résidentielle qui réponde aux besoins réels du pays entier.

### 3.2. Plafonnement effectif des loyers

Rappelons que l'État intervient sur les prix du logement locatif dans le cadre du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (art. 3).

Pour ce qui est de la protection des locataires, il convient de réfléchir à une modification du calcul du plafond actuel qui est fixé à 5% du montant investi, que le loyer annuel ne doit pas dépasser. Lors de son introduction, le taux de 5% a été fixé en relation avec le niveau des taux d'intérêt usuels sur des placements bancaires. Ainsi, on voulait augmenter la rentabilité des investissements immobiliers par rapport aux simples placements bancaires. Or, force est de constater que les taux d'intérêt sur des placements bancaires sont aujourd'hui à un niveau largement inférieur à ceux de l'époque. En effet, face à la diminution notable des taux d'intérêt sur des prêts immobiliers et une forte augmentation des prix immobiliers, la rentabilité des investissements immobiliers est aujourd'hui très supérieure à celle des placements bancaires, et ceci d'autant plus que les prix immobiliers continuent à progresser de manière flamboyante. Cette situation fait de la spéculation immobilière un instrument lucratif. En conséquence, le plafond et le taux de 5% ont aujourd'hui largement perdu de leur efficacité et les loyers annuels correspondant à 5% du capital investi dépassent les capacités financières d'une partie importante des locataires, la proportion de ménages ayant de lourdes charges financières liées au logement étant en progression constante (de 28,6% en 2005 à 36,8% en 2017 selon les données d'Eurostat). Ainsi, deux leviers pourraient être mobilisés pour mettre les plafonds plus en ligne avec le pouvoir d'achat des locataires afin de rendre effectif cet outil indispensable dans le combat contre la crise du droit au logement. Soit on diminue le taux appliqué à un niveau inférieur à 5%, soit on fixe un plafond de réévaluation du montant du capital investi, limité par exemple à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Loi du 22 octobre 2008 portant création d'un pacte logement avec les communes ».

<sup>36</sup> LISER, Ministère du Logement, et Ministère de l'Intérieur, « 3<sup>e</sup> Monitoring du Pacte Logement » (Luxembourg, février 2018).

<sup>37</sup> La réévaluation du capital investi en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation a été proposée par les députés Marc Baum et David Wagner dans la proposition de loi n° 7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil.

Or, cette croissance fulgurante des prix immobiliers n'est pas un phénomène exclusivement luxembourgeois. Tout au contraire, des hausses des prix du logement dépassant largement l'inflation des prix à la consommation sont observables dans de multiples autres villes européennes qui constituent des pôles économiques attractifs à forte croissance démographique. En conséquence, des mesures de protection des locataires existent également dans d'autres villes et pays européens, même si leur conception peut diverger. En vue d'une réforme optimale du plafonnement des loyers au Luxembourg, nous reproduisons ci-après une liste non exhaustive d'exemples européens qui pourraient être utilisés comme point de référence pour la réforme.

## **France**

La France est en train d'expérimenter des méthodes différentes pour freiner les prix du loyer. Ceci est surtout le cas à Paris où les loyers ont augmenté si fortement que chaque année, 12 000 habitants quittent la capitale, ne pouvant plus payer le loyer. De 2005 à 2015, les loyers ont augmenté de 50% ; la hausse maximum ayant eu lieu en 2014, lors de l'annonce d'un encadrement des loyers à partir du 1<sup>er</sup> août 2015. Dès l'introduction de cet encadrement jusqu'à l'abolition en 2017, les prix des loyers ont augmenté de seulement 1%. Le tribunal administratif avait annulé la mesure pour des motifs de forme. Au 1<sup>er</sup> juillet 2019, un encadrement a été réintroduit par la loi ELAN, d'abord à Paris, mais il y a déjà des projets pour l'élargir à Lille, puis à d'autres villes françaises.

L'encadrement des loyers peut être décidé dans les zones d'urbanisation de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. Pour chaque territoire ainsi délimité, le représentant de l'État dans le département (préfet) fixera, chaque année, par arrêté :

- un loyer médian de référence, qui dépend de la situation de l'immeuble, du type de l'immeuble, de la date de construction, du nombre de pièces... ;
- un loyer de référence majoré de 20% par rapport au loyer de référence,
- et un loyer de référence minoré de 30% par rapport au loyer de référence.

Le loyer à payer par le locataire doit se situer dans la fourchette des loyers de référence minoré et majoré. Les loyers de référence sont calculés sur la base des données de l'observatoire local des loyers.

Tous les contrats de bail signés à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2019 sont inclus dans l'encadrement, donc le règlement ne s'applique pas rétroactivement, sauf si le contrat de bail est renouvelé.

Les loyers maxima peuvent se retrouver sur un site du gouvernement où on peut introduire l'adresse souhaitée, l'année où l'immeuble a été construit et si l'immeuble est meublé ou non. Le site calcule le loyer maximal autorisé. Il y a la possibilité de dépasser ce loyer, mais cette faculté est encadrée. Le bailleur n'a pas le droit de demander un loyer plus élevé pour le locataire entrant que celui payé par le locataire quittant le logement, même si le loyer pourrait être plus élevé en vertu du loyer de référence. En cas de non-respect du dispositif, et après mise en demeure restée vaine de s'y conformer, le bailleur pourra se voir sanctionné d'une amende jusqu'à 5 000 euros pour une personne physique et jusqu'à 15 000 euros pour une personne morale.

## **Allemagne**

L'Allemagne dispose également d'une législation sur l'encadrement des loyers. Lorsqu'un bailleur reloue des logements existants dans des zones où le marché du logement est tendu, le loyer ne peut pas dépasser de plus de 10% le loyer de référence local. La question de savoir si le marché du logement est considéré comme tendu dépend des différents *Länder*. Le niveau du loyer comparatif peut être consulté à l'aide d'un indice local des loyers (*Mietspiegel*). Ce sont les *Länder* qui peuvent décider de l'application ou non d'un encadrement des loyers.

L'encadrement des loyers s'applique à la relocation de logements existants, mais pas aux immeubles neufs. Le propriétaire peut déterminer le loyer d'un logement nouvellement construit sans restriction. L'idée est que les investisseurs ne devraient pas être dissuadés de créer de nouveaux logements à cause de l'encadrement des loyers. Il en va de même pour les modernisations de logements existants.

La ville la plus concernée par la hausse des loyers est Berlin, où les montants des loyers ont doublé les 10 dernières années.

En juin 2019 a été présentée une proposition ayant pour objet l'introduction d'un gel des loyers pendant 5 ans. Il est prévu que la réglementation soit votée en automne 2019 et entre en vigueur en janvier 2020. Seuls les logements anciens du parc privé, soit 1,6 million selon la mairie, sont concernés par cette mesure. Cet encadrement devrait être, contrairement au modèle français (parisien), aussi rétroactif, afin d'annuler des hausses anticipatives du loyer.

Fin août 2019, la sénatrice de la ville de Berlin (adjointe au maire) chargée du logement a proposé un plafond de loyer se situant dans une fourchette de 5,95 à 9,80 euros par m<sup>2</sup>, en fonction de la vétusté de l'habitation.

Le but de ce blocage est de ramener du calme dans le marché locatif. De plus, les locataires ont désormais l'opportunité de faire vérifier si leur loyer est conforme à la norme et, sinon, de le faire baisser s'il dépasse 30% du revenu net de leur ménage.

Également à Berlin, une pétition a été signée par 77 000 personnes demandant l'expropriation de chaque société d'investissement immobilière possédant plus de 3 000 logements dans la ville.

## **Autriche**

En Autriche, la législation actuelle sur l'encadrement des loyers a été introduite en 1994. Elle ne couvre cependant que les immeubles construits avant 1945 et est basée sur un loyer de référence (*Richtwertsystem für Altbauten*). Pour un logement standard à Salzbourg, le loyer de référence est de 8,03 euros par m<sup>2</sup> et il est de 5,81 euros par m<sup>2</sup> à Vienne<sup>38</sup>.

Plus spécifiquement à Vienne, il n'y avait dans le passé pas beaucoup de tensions sur le marché locatif, car plus de la moitié des logements n'appartiennent pas à des propriétaires privés. En effet, plus de 60% des Viennois résident dans des appartements à loyer plafonné, qui sont la propriété de la ville de Vienne ou de promoteurs publics, ce qui freine considérablement la hausse des prix. 80% des locataires paient en moyenne 9,6 euros par m<sup>2</sup>, un prix largement en dessous de ce qui est demandé dans les autres métropoles européennes.

Déjà entre 1923 et 1934, la ville de Vienne avait commencé à construire plus de 60 000 logements pour la population, et elle possède aujourd'hui en tout 220 000 logements, soit 25% du parc résidentiel. En outre, il y a 200 000 logements construits par des promoteurs, s'engageant à proposer des loyers modérés en échange d'une aide financière de la ville.

La pression sur le marché locatif s'est tout de même accrue au cours des dernières années et les loyers des logements qui n'appartiennent pas à la ville ont augmenté de 42% entre 2008 et 2016. La réaction de la ville de Vienne a été d'imposer, sur deux tiers des terrains constructibles, la construction de logements subventionnés, dont le loyer n'excède pas 5 euros par m<sup>2</sup>.

---

<sup>38</sup> Süddeutsche Zeitung, 29.08.2019

## **Suisse**

En Suisse, environ 65% de la population louent leur appartement, soit beaucoup plus que dans de nombreux autres pays en Europe. De manière générale, on ne peut pas dire s'il y a une pénurie de logements ou un excès d'appartements vacants ; cela varie beaucoup d'un canton à l'autre. Toutefois, même dans les régions chères de la Suisse, les loyers ne sont pas si mal adaptés au revenu moyen des habitants. La plupart des Suisses consacrent en effet en moyenne 20 à 22 % de leurs revenus au loyer, alors qu'en Allemagne, environ 40 % des habitants des grandes villes consacrent plus de 30 % de leurs revenus au loyer - hors charges d'énergie.

La réglementation des loyers en Suisse date de 1990. Jusqu'en 2008, la réglementation se faisait sur la base d'un taux d'intérêt variable déterminé par les cantons. Depuis 2008, les loyers sont liés à un taux de rendement annuel de référence, qui est calculé trimestriellement. Le rendement locatif ne peut dépasser ce taux hypothécaire de référence de plus de 0,5%. Le taux de référence a été ramené de 3,5% en 2008 à 1,5% en 2016. Le plafond s'applique aussi à des baux en cours, mais il faut que les locataires entreprennent des démarches.

Dans les villes suisses, cependant, ces dernières années, en raison entre autres de la faiblesse des taux d'intérêt, il y a eu une forte demande de biens immobiliers et une forte augmentation des capitaux investis, ce qui a entraîné une hausse des loyers en fonction du coût d'acquisition de plus en plus élevé des logements, à l'instar de l'évolution au Luxembourg. Toutefois, contrairement à ce qui s'est passé au Luxembourg, la politique a réagi face à la pression de l'opinion publique. En effet, dans la ville de Bâle, lors d'un référendum, 60% de la population a voté pour limiter la charge locative à un maximum de 33% du revenu net disponible des ménages. En outre, les rénovations de luxe trop onéreuses seront interdites.

Selon la jurisprudence, le locataire peut se lancer dans une procédure de contestation du loyer quand le nouveau loyer est de 10% supérieur à celui de son prédécesseur. À partir de la date où il reçoit les clés de son logement, le locataire mécontent a 30 jours pour déposer sa requête. La commission destinataire varie d'après les cantons. Il peut exister une seule commission cantonale ou des commissions régionales. Parfois, c'est aussi la préfecture qui est compétente.

## **Proposition pour le Luxembourg**

Étant donné que le Luxembourg est, depuis quelques années, confronté à une double crise du logement, les députés Marc Baum et David Wagner proposent une refonte de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. La proposition vise essentiellement à introduire dans la loi un encadrement efficace des loyers en évitant que la hausse continue et effarante des prix immobiliers ne se traduise en hausse identique des loyers, la limite actuelle des 5% n'étant plus efficace. Les auteurs visent un ajustement du capital investi à l'aide d'un facteur d'ajustement, à savoir le coefficient de l'indice région du prix de l'immobilier résidentiel, afin de neutraliser une partie due à la surchauffe, c'est-à-dire une partie de la portion dépassant l'évolution normale du coût de la vie. Ce facteur d'ajustement supplémentaire devra donc refléter la différence entre l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et l'évolution du coût de la vie, ce dernier étant mesuré par l'indice des prix à la consommation.

La CSL soutient, de manière générale, une réévaluation du capital investi en relation avec l'évolution des prix à la consommation qui aurait à la fois un effet calmant sur la hausse récente des loyers et remettrait le rendement d'investissement dans l'immobilier locatif en ligne avec les taux d'intérêt quasi-nuls sur les comptes d'épargne et les taux hypothécaires.

Cependant, la CSL s'interroge sur l'idée d'appliquer le facteur de réévaluation aussi au capital investi ultérieurement dans le cadre de rénovations. Si le facteur d'ajustement s'applique aussi à ces investissements ultérieurs, les propriétaires seront dissuadés d'investir, ce qui serait nuisible pour la rénovation du stock des logements.

Or, en même temps, la CSL constate que, en calculant le capital investi de référence, il faudrait absolument éviter que les aides financières étatiques qui ont été utilisés dans le cadre de rénovations et de la mise en valeur du logement soient ajoutés à la somme du capital investi. Ceci devient d'autant plus important dans le cadre du nouveau régime d'aides financière dans le domaine du logement, introduit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, qui prévoit toute une série d'incitations financières pour encourager les propriétaires à entamer la rénovation énergétique durable de logements anciens.

Si la CSL est d'avis que le capital investi dans le cadre de rénovations ne devrait pas être recalculé par rapport à l'année de référence 1995, il faudrait en même temps éviter que la partie du capital qui a été apporté par l'État grâce aux aides financières soit ajouté dans le calcul du capital investi de référence et ait par conséquent un effet haussier sur les loyers. Les locataires devraient, eux-aussi, profiter indirectement des aides financières étatiques attribués au bailleur qui se traduiraient par une réduction des coûts énergétiques sans que celle-ci soit indirectement annulée par la hausse simultanée du loyer.

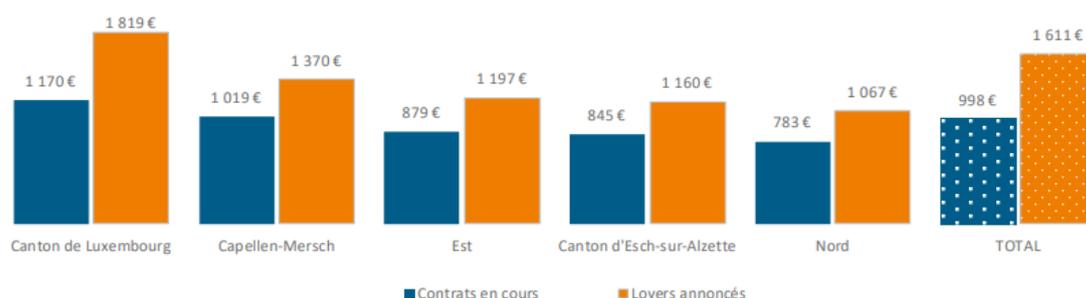
Par ailleurs, nous demandons une réforme des Commissions de loyers des communes, prévues par les articles 7 et suivants de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. En effet, tant la mise en place des commissions que la procédure visant une réduction du loyer sont très complexes et tendent à décourager les locataires à faire valoir leurs droits.

### 3.3. Réforme de la subvention de loyer

La dernière modification de la législation sur la subvention de loyer du 15 décembre 2017 a permis d'étendre le cercle des bénéficiaires potentiels. Toutefois, certaines dispositions, qui ont été critiquées par les représentants des salariés, ont été maintenues et attendent toujours une amélioration :

- le principe d'un loyer de référence unique a été maintenu, alors que nos pays voisins appliquent des loyers de référence qui respectent les différences de loyers locales et régionales. Cependant, les loyers peuvent diverger considérablement en fonction de la localisation de l'immeuble. Ainsi, en 2018, le loyer moyen annoncé d'un appartement est de 1 819 € à Luxembourg-Ville, contre 1 067 € dans le nord du GDL.<sup>39</sup> ;

Graphique 10 : Loyers moyens (contrats de bail en cours) et loyers annoncés moyens des appartements, en 2018



Source : Observatoire de l'habitat, enquête Loyer du Statec.

- le loyer de référence n'a pas été adapté, alors que les loyers sur le marché locatif augmentent sans cesse. Une adaptation régulière aux prix du marché locatif devrait par conséquent être ancrée dans la législation ;
- le plafond de la subvention rend la subvention insuffisante pour les bénéficiaires potentiels, et ce, même après les améliorations introduites par le règlement grand-ducal du 15 décembre

<sup>39</sup> Statec et Observatoire de l'habitat, « Le logement en chiffres - Grand-Duché de Luxembourg », 8.

2017. Nous demandons une adaptation régulière de ces plafonds à l'évolution des loyers sur le marché locatif.

En outre, les contrôles effectués dans le cadre de la loi ne doivent pas seulement porter sur les revenus et la composition du ménage des locataires, mais également sur une répercussion éventuelle de la subvention sur le loyer, anéantissant ainsi l'avantage accordé au locataire. Le locataire bénéficiaire de la subvention doit donc être informé des moyens à sa disposition en cas d'augmentation injustifiée du loyer par le propriétaire. L'administration qui accorde la subvention doit donc communiquer en même temps au bénéficiaire les coordonnées de la Commission de loyers locale ou régionale compétente.

### 3.4. Réduction du montant maximum de la garantie locative

Une mesure d'allègement des coûts à charge des locataires consiste dans la réduction du montant maximum applicable à la garantie locative. L'article 5 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 relative au bail à usage d'habitation prévoit une garantie qui ne pourra dépasser trois mois de loyer. Ni la fixation d'une garantie locative en tant que telle, ni la pleine utilisation du montant maximal (3 mois) ne sont obligatoires.<sup>40</sup> Cependant, vu la forte demande sur le marché locatif et la position de force des bailleurs qui en résulte, le montant maximal de trois mois est plutôt devenu la règle.

En raison de la hausse inquiétante des loyers observée pendant les dernières années, une garantie locative excessive risque de devenir une barrière financière insurmontable pour les ménages les plus modestes. Pour soulager ces ménages et afin d'améliorer l'accès au marché locatif pour tous, le montant maximum de garantie locative devrait être réduit de trois à un mois. En outre, la loi devrait prévoir un délai maximum dans lequel le propriétaire doit rendre le montant de la garantie locative au locataire, sous peine d'astreinte, à l'instar de ce qui est prévu en France.

### 3.5. Mettre les commissions d'agence immobilière à charge du bailleur

Lors de l'intervention de tiers relatifs (agence immobilière) à la location d'un immeuble, au Luxembourg, la commission d'agence maximum qui s'élève à un mois de loyer est généralement prise en charge par le preneur (le locataire) et non par le bailleur.

Or, en considérant les coûts importants liés à l'entrée dans un logement locatif et en raison de la progression constatée de la charge financière liée au logement qui menace de plus en plus de ménages, il est évident qu'il devient encore plus nécessaire de protéger le locataire. Cependant, il n'existe aucune disposition sur les frais d'agences dans la législation luxembourgeoise. Par conséquent, la CSL demande une modification de la loi modifiée relative au bail à usage d'habitation du 21 septembre 2006 pour faciliter l'accès au logement locatif.

Ainsi, la modification devrait introduire une interdiction, pour le bailleur, de mettre les frais d'intervention d'une agence immobilière à charge du preneur, donc du locataire. Tout au contraire, c'est le propriétaire qui devrait prendre en charge tous les frais liés à l'intervention de tiers relatifs à la location de son immeuble.

### 3.6. Endiguer la location temporaire des logements

Dans son avis du 17 avril 2018 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, le Conseil économique et social (CES) évoque un phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur depuis quelques années dans beaucoup de villes européennes et également à Luxembourg ; la location temporaire de logements (meublés touristiques) via des plates-formes électroniques de partage (Airbnb etc.).

<sup>40</sup> Art 5. (2) : « Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation », in *Mémorial*, vol. A-N° 175 (Luxembourg, 2006), 3151.

Le CES demande d'analyser plus en détail ce phénomène, pour avoir des données concrètes sur l'étendue d'une activité commerciale de location qui dépasse souvent la simple mise à disposition de courte durée d'un logement entre individus.

Les expériences à l'étranger montrent en effet que les véritables activités de partage de logements sont minoritaires, la plupart des logements loués relevant plutôt d'une activité commerciale, non limitée dans la durée.

La CSL partage les vues du CES qui est d'avis que la location permanente de meublés touristiques risque d'avoir pour conséquence une contraction du nombre de logements à disposition des résidents permanents au Luxembourg qui pourrait aggraver davantage la crise du droit au logement en catalysant la hausse des loyers.

En outre, les logements reconvertis en appartements de « type Airbnb » par des opérateurs professionnels ne sont pas soumis aux mêmes règles de sécurité que l'hôtellerie et l'intransparence des revenus provenant de la location par les plates-formes électroniques peut alimenter des cas de fraude fiscale. Ce phénomène est donc à la fois nocif pour la sécurité des utilisateurs, la situation budgétaire de l'État et le principe d'équité fiscale.

Or, des villes à forte croissance démographique et/ou touristiques en Europe, connaissant un marché immobilier contracté comparable à celui du Luxembourg, ont déjà pris des mesures législatives pour mettre fin à la commercialisation des activités locatives à travers ce type de plate-forme. Ainsi, la CSL souligne sa proposition de s'inspirer des régulations qui ont été mises en place dans d'autres villes à l'étranger pour endiguer la location temporaire des logements.

Limitation de la location dans la durée : dans la lutte contre la surchauffe des prix immobiliers et le tourisme excessif, la ville d'Amsterdam a pris des mesures pour contrecarrer le détournement d'appartements. Après la limitation de la durée de location d'un appartement privé à des touristes à 60 jours par année en 2017, la ville néerlandaise a intensifié ses efforts depuis janvier 2019, en réduisant la durée de location à 30 jours par année. Une fois que cette limite est atteinte, le calendrier du propriétaire sera bloqué automatiquement par l'opérateur de la plate-forme électronique. Des mesures comparables ont été prises dans d'autres villes européennes – Paris (120 jours), Londres (90 jours), Berlin (60 jours), etc.

Immatriculation : en raison du manque de transparence des activités commerciales et du risque élevé de fraude fiscale, la ville d'Amsterdam oblige tous les propriétaires à déclarer la location de leur appartement via Airbnb auprès des autorités communales. Dans des villes comme Berlin et Paris, les propriétaires doivent s'enregistrer avant d'accéder au droit de louer leur appartement via Airbnb, et sont obligés d'informer les autorités sur la période et la durée de la location.

Lutte contre la fraude fiscale : le 4 avril 2019, le parlement danois a approuvé un accord de collaboration, premier de ce genre au niveau mondial, entre Airbnb et l'autorité fiscale danoise, afin de garantir que les hôtes d'Airbnb puissent partager leur maison/appartement de manière responsable. Ainsi, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2019, Airbnb est obligé de partager une liste avec les données sur les revenus locatifs des hôtes provenant de la location d'immobiliers à travers la plate-forme avec les autorités fiscales danoises. Par conséquent, celles-ci auront les moyens nécessaires pour lutter contre toute sorte de fraude fiscale engendrée par les locations temporaires via ces sites. En contrepartie, grâce à la collaboration entre Airbnb et le Gouvernement danois, les utilisateurs peuvent profiter de certains avantages, comme notamment une hausse de la durée d'hébergement à 70 jours par année (contre 30 nuits auparavant) et une majoration de la franchise d'impôt sur leurs revenus locatifs.

D'ailleurs, il faut noter qu'une première mesure de cette sorte a déjà été prise au niveau communal au Luxembourg : la commune de Mamer a récemment décidé d'introduire à partir de juillet 2019 une taxe de séjour de 3% sur les locations Airbnb se trouvant dans les zones à vocation résidentielle.

## 4. Les aides financières

### 4.1. Les aides écologiques

Afin de favoriser la transition énergétique vers une économie moins productrice d'émissions de carbone, la CSL répète ses revendications relatives aux aides en matière d'assainissement énergétique des logements :

- l'introduction d'une « allocation loyer énergie » (*Klimawohnngeld*) en faveur des locataires devant supporter des augmentations de loyer suite à des assainissements énergétiques effectués par le propriétaire du logement.

En vue de l'encouragement des propriétaires de logements anciens à assainir énergétiquement un immeuble ancien affecté au logement locatif, le coût résultant de cet assainissement peut être amorti de manière accélérée dans le chef des propriétaires.

Dans son avis, la Chambre des salariés a demandé que cette mesure ne porte pas préjudice à la situation financière des locataires.

En principe, les investissements destinés à améliorer la performance énergétique des logements devraient avoir pour conséquence une réduction des frais énergétiques des locataires. Toutefois, l'investissement supplémentaire du propriétaire autorise celui-ci à augmenter le loyer, et en présence de dépenses d'investissement considérables, il est peu probable que la réduction des dépenses énergétiques permettra de compenser cette augmentation de loyer.

Afin de garantir cependant la neutralité des loyers, charges comprises (*Warmmietenneutralität*) pour les locataires de logements énergétiquement rénovés par le propriétaire, la Chambre des salariés a demandé l'introduction d'une « allocation loyer énergie » (*Klimawohnngeld*) en faveur des locataires devant supporter des augmentations de loyer suite à des assainissements énergétiques ;

- de faciliter l'accès aux moyens d'aide en général et cela plus spécifiquement pour les propriétaires à faible revenu et aux liquidités limitées, pour qui un préfinancement est très dissuasif. Ainsi, la CSL demande la prise en charge directe du paiement des factures, sur base de la présentation de devis, jusqu'à concurrence des subventions allouées, épargnant ainsi aux ménages la charge du préfinancement intégral. Cette manière de procéder aurait l'avantage de garantir un investissement utile et efficace des subventions étatiques accordées et, parallèlement, d'en faire bénéficier le contribuable à ressources faibles de manière équitable et dans la même mesure que tout autre requérant ;
- en vue d'une allocation optimale des aides, la CSL demande une politique d'information plus active de la part des services publics, qui ne consisterait pas seulement dans la publication des instructions générales sur les dispositifs d'aides, mais qui, dans la mesure du possible, rendrait individuellement les bénéficiaires potentiels attentifs aux prestations auxquelles ils peuvent prétendre et qui motiverait et renseignerait différents groupes-cibles de propriétaires de logements envisageant une rénovation.

### 4.2. Réforme de la déductibilité des intérêts sur les emprunts hypothécaires

En présence de la forte hausse des prix immobiliers au Luxembourg, plusieurs institutions ont exprimé leur souci face aux effets stimulants que certaines dispositions du régime fiscal en matière de logement pourraient provoquer sur le marché immobilier du GDL.

Ainsi, dans ses études économiques sur le Luxembourg en date de juillet 2019, l'OCDE s'interroge sur la question de savoir si la déductibilité des intérêts des emprunts hypothécaires pourrait engendrer un effet dynamisant sur la flambée des prix immobiliers :

*« Les mesures fiscales favorables à l'accession à la propriété sont généralement régressives et peuvent aboutir à un surinvestissement dans le logement et accentuer la hausse des prix immobiliers. Le bon fonctionnement du marché locatif, aussi bien public que privé, peut contribuer à remédier à la diminution de l'accessibilité financière des logements causée par le renchérissement des biens immobiliers. »<sup>41</sup>*

Ainsi, il *« faudrait aussi envisager d'éliminer progressivement ou du moins de limiter la déductibilité fiscale des intérêts des emprunts hypothécaires. »<sup>42</sup>*

D'abord, les aides financières par déduction d'impôts ne se prêtent pas à une redistribution équitable des richesses au sein d'une société, en raison de leur nature régressive. Dans le cas de la déductibilité des intérêts des emprunts hypothécaires, ce constat est encore plus évident. Comme le montant du prêt qu'un acquéreur peut faire est principalement directement lié à la hauteur de son revenu et/ou son apport en capital propre, les emprunts immobiliers sont généralement surtout accessibles aux ménages plus aisés.

Tandis que les hauts revenus peuvent ainsi profiter de cette déductibilité pour acquérir un ou même plusieurs logements à travers un emprunt immobilier, les ménages modestes doivent se contenter de la location d'un bien. Ce sont donc les revenus supérieurs qui profitent le plus de cet outil, tandis que les ménages modestes ne sont pas susceptibles d'y avoir accès.

Cette situation devient encore plus critiquable en matière d'inégalités du fait que pour un logement destiné à la location, les intérêts débiteurs sont déductibles dans leur intégralité dans le chef de l'acquéreur. Contrairement à cela, pour un immeuble occupé par le propriétaire lui-même, les intérêts débiteurs déductibles sont plafonnés en relation avec la composition de ménage et en fonction de la durée d'occupation. Il s'en suit que ce régime de déduction prévoit des dispositions favorables pour les acquisitions immobilières qui sont mises en location, par rapport aux immeubles prévus comme résidence principale. Plus une personne a un revenu élevé ou accès à du capital propre, plus elle peut s'endetter pour investir dans les logements locatifs et tirer profit de la déductibilité des intérêts nullement plafonnée. Plus son revenu est élevé, plus l'avantage est accentué à cause du taux marginal relativement élevé payé par l'acquéreur, qui augmente en conséquence le montant absolu de l'aide financière.

Ainsi, tandis que la location d'un bien engendre généralement déjà une redistribution du bas vers le haut, cet effet néfaste est encore renforcé par le régime de la déductibilité des intérêts sur les emprunts hypothécaires. En plus, dans le cas où les analyses des différentes institutions sont correctes, ce régime stimule systématiquement le comportement spéculatif des investisseurs et dynamise la hausse des prix immobiliers et, par conséquence logique, la hausse des loyers.

En conclusion, le régime fiscal de la déductibilité des intérêts sur emprunts hypothécaires provoque dans un certain sens un double effet négatif à la fois sur la redistribution progressive et l'accessibilité au droit au logement pour les ménages moins aisés.

Dans le cadre de la situation actuelle du marché immobilier luxembourgeois – hausse flamboyante des prix immobiliers et signes évidents de spéculation immobilière – un tel régime fiscal devrait être modifié dans l'immédiat. Ainsi, on pourrait prévoir soit de plafonner le montant déductible, soit d'avantager les intérêts des emprunts hypothécaires qui sont utilisés pour l'acquisition d'une résidence principale, soit les remplacer par d'autres types de subventions financières, comme par exemple un crédit d'impôt plafonné dont profitent tous les acquéreurs de la même façon, indépendamment de leur revenu (ou même un crédit d'impôt qui agit progressivement).

D'ailleurs, en considérant la déduction d'intérêts, mais aussi d'autres avantages fiscaux, comme, par exemple, le régime favorable concernant l'amortissement des biens locatifs, on peut conclure que les propriétaires sont amplement avantagés par le régime fiscal par rapport aux locataires. On devrait s'interroger sur la question de savoir si la propriété devrait être tellement favorisée par rapport à la location ou si, tout au contraire, on devrait garantir la neutralité au regard du mode d'occupation du logement afin de promouvoir une plus grande égalité dans l'accès au logement. Dans ce contexte, on

<sup>41</sup> OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, 97.

<sup>42</sup> OCDE, 39.

pourrait par exemple prévoir d'introduire la déductibilité fiscale d'une partie du loyer dans le chef du locataire.

### 4.3. Ajustement du taux d'amortissement pour usure

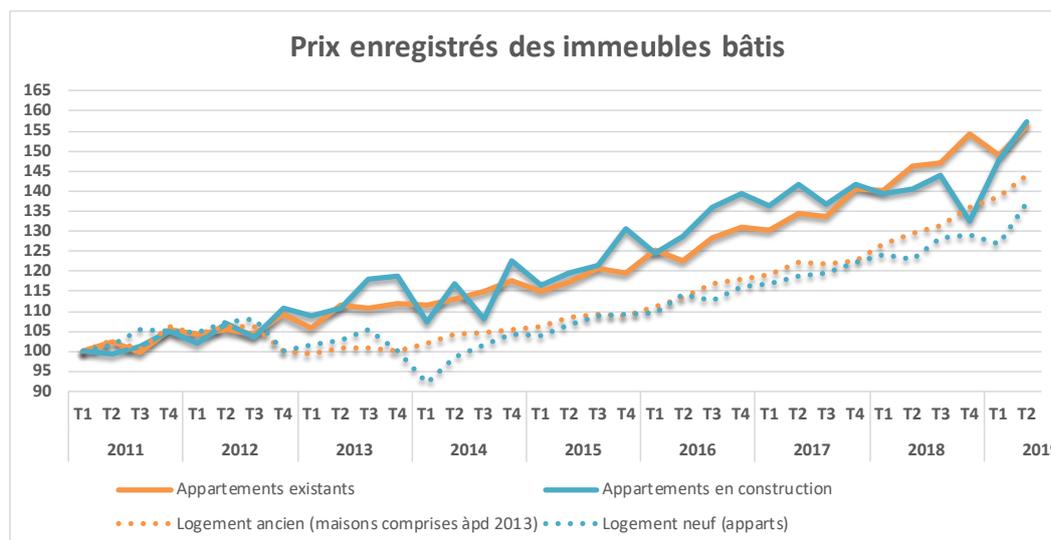
En suivant la logique du chapitre ci-dessus, il est discutable que l'amortissement pour usure des immeubles mis en location – et surtout l'amortissement accéléré au taux de 6% pendant les 6 premières années après la finalisation du projet de construction – n'ait aucun effet baissier sur l'évolution des prix locatifs au Luxembourg. Tout au contraire, vu la hausse récente des prix immobiliers au Luxembourg, on pourrait même argumenter que cette disposition a perdu sa raison d'être et qu'elle risque aujourd'hui plutôt de dynamiser la surchauffe des prix immobiliers et des loyers.

D'abord, l'amortissement pour usure est prévu pour les immobilisations « *qui se déprécient par l'effet du temps ou de leur utilisation* »<sup>43</sup>, comme il serait théoriquement le cas lors de la mise en location d'un bien immobilier. Or, en réalité, cette justification ne semble guère valable dans le Luxembourg contemporain. Le gain en plus-value annuel dépasse largement la dépréciation des objets et les coûts liés à la rénovation et à la modernisation ponctuelles des logements. Même en tenant compte des autres coûts qui sont liés à l'acquisition d'un immeuble – qui eux aussi profitent souvent de dispositions fiscales favorables – la hausse extrême des valeurs immobilières, en combinaison avec les recettes locatives importantes, dépassent amplement la somme de ces coûts, et ceci à un point tel qu'ils produisent même un rendement très lucratif qui égalise, voire dépasse, les rendements usuels de la majorité des différents autres actifs financiers. D'un tel point de vue, l'amortissement pour usure n'est donc guère une disposition valable.

Par conséquent, on peut légitimement s'interroger si la logique de la dépréciation sous-jacente à l'amortissement pour usure d'un bien mis en location (déperdition normale tant technique qu'économique, selon la LIR) reste toujours vraiment pertinente et appropriée dans un marché ultradynamique mais saturé, où la valeur de l'immobilier, y compris de l'ancien, croît très vite ; tous les bâtiments (et terrains) prennent de la valeur, peu importe l'âge du bien.

Depuis 2011, les logements anciens ont vu leurs prix enregistrés (notariés) grimper de 45% et les seuls appartements existants de 55%, soit au moins aussi vite, si non plus rapidement, que le neuf.

Graphique 11 : Prix enregistrés des immeubles bâtis destinés au logement



Source : Statec, Observatoire de l'habitat ; calculs : CSL

<sup>43</sup> Art 28. (1) : Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu - texte coordonné en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020 » (s. d.), 23.

L'amortissement accéléré au taux de 6%, qui « est admis à l'endroit d'immeubles ou parties d'immeubles bâtis, affectés au logement locatif, lorsque l'achèvement remonte au début de l'exercice d'exploitation à moins de 6 ans », augmente largement la rentabilité à court terme des nouvelles constructions. En combinaison avec les autres frais d'obtentions déductibles, celui-ci entraîne une défiscalisation intégrale des loyers et un rendement hors normes des investissements dans le parc locatif par rapport à d'autres types d'actifs.

Notons d'ailleurs que l'amortissement accéléré pour usure, en combinaison avec les autres déductions pour ces mises en location<sup>44</sup>, peuvent même rendre le revenu locatif « négatif ». Les pertes de cette catégorie de revenus peuvent en outre servir à compenser d'autres catégories de revenus, ce qui n'est pas sans poser question sur la progressivité réelle de l'imposition pour les quelques heureux élus parmi les contribuables qui disposent de ce genre d'actifs dans leur patrimoine (26% des ménages résidents disposent d'un bien immobilier autre que leur résidence principale et seuls 19% les deux à la fois ; 9% des ménages sont débiteurs à ce titre envers un organisme de crédit). Il est en effet aisé d'imaginer des scénarii simples de planification fiscale où les revenus provenant de la location de biens (même s'ils sont élevés et au plafond de 5% de l'investissement) sont négatifs et réduisent par voie de conséquence la capacité contributive et le revenu imposable de ces *happy few*, qui comptent pourtant parmi les plus aisés du pays.

En promouvant une telle disposition, on risque de provoquer un intérêt accru du côté des promoteurs et des fonds d'investissement pour s'emparer immédiatement de grandes parties de nouveaux projets immobiliers afin de les mettre en location pendant au moins 6 ans, et de les vendre éventuellement par après, tout en faisant une importante plus-value. Ce phénomène néfaste, provoqué par cette régulation fiscale spécifique, risque de faire naître une demande artificielle en logements et en conséquence une hausse injustifiable des prix immobiliers.

Ce régime fiscal favorise le développement d'un cercle vicieux. Les personnes à patrimoine et/ou revenu élevé peuvent acquérir une immobilière après l'autre, tout en utilisant les recettes locatives – souvent intégralement défiscalisées – pour financer le service de leur dette. Au même temps, un tel système d'investissement attire de plus en plus l'attention des personnes qui veulent investir leur capital, à la fois des membres de la classe moyenne et des investisseurs fortunés. En raison du fort intérêt des investisseurs pour ce type d'actif, qui est dynamisé davantage par ce régime fiscal favorable, la spéculation sur le rendement locatif et la plus-value immobilière provoquent une demande qui surpasse amplement l'offre. Il est d'ailleurs fortement important de noter qu'il s'agit d'une demande pour investir, et non d'une demande pour résider qui, par conséquent, exerce une forte pression sur les prix immobiliers qui, à son tour, stimule la trajectoire haussière des loyers.

Ainsi, à travers ces dispositions fiscales, on risque d'aggraver une situation qui est déjà désavantageuse aujourd'hui. Tandis que les personnes fortunées investissent de plus en plus dans la propriété immobilière, les ménages plus modestes, qui n'ont pas accès au prêt hypothécaire en raison de leur faible revenu, souffrent des loyers élevés. L'amortissement pour usure ne stimule donc ni la construction de logements, ni l'accès à la propriété principale pour les ménages modestes, ni une diminution, voire une stagnation des loyers. Tout au contraire, elle favorise la concentration accélérée du patrimoine au sein de quelques ménages favorisés et elle risque de stimuler l'augmentation des prix immobiliers et d'engendrer à travers les loyers une redistribution hautement regrettable du bas vers le haut.

L'argument que ces dispositions augmentent les investissements dans le parc locatif ne semble guère valable. Il est évidemment impossible de prédire l'évolution de la mobilisation d'investissements dans la construction de logements locatifs qui serait provoquée par l'abolition ou le rééquilibrage du régime d'amortissement pour usure. Toutefois, on peut absolument émettre l'hypothèse que les investissements se faisaient de toute façon, même sans présence de ses dispositions fiscales favorables. Pour le moment, l'offre insuffisante de logements n'est pas du tout dû au manque de capacité financière. Tout au contraire, les moyens financiers disponibles sont largement suffisants, à la fois du côté des investisseurs privés et aussi, et surtout, du côté des institutions publiques. Les contraintes sont d'une autre nature – secteur de la construction surchauffé, manque de foncier disponible, procédures administratives inefficaces, etc. Ces dispositions risquent donc plutôt de

---

<sup>44</sup> Intérêts débiteurs (en relation économique avec l'habitation donnée en location) ; frais de gérance ; impôt foncier et redevances communales ; impôts personnels étrangers grevant les revenus locatifs générés à l'étranger ; frais d'entretien et de réparation (qui peuvent être étalés sur deux à cinq ans, si importants) ; amortissement pour usure ; primes d'assurance ; autres frais divers.

dynamiser une hausse injustifiable des prix immobiliers au lieu d'avoir un effet positif sur le volume en constructions nouvelles.

En conclusion, la CSL constate qu'il est probable que le régime actuel d'amortissement pour usure n'ait pas la capacité de freiner la hausse des prix immobiliers. Tout au contraire, ce régime fiscal est à la base d'un cercle vicieux. La hausse permanente de la demande à simple fin d'investissement provoque une hausse des prix immobiliers et des loyers, qui provoquent quant à eux des plus-values et des rendements locatifs encore plus attractifs, ce qui, par conséquent, augmente encore une fois la demande de la part d'investisseurs fortunés. On risque de se retrouver dans une surchauffe permanente des prix immobiliers qui pourrait, dans le pire des cas, mener vers une bulle immobilière importante. Dans le meilleur des cas, l'amortissement pour usure peut être présenté comme moyen pour augmenter la rentabilité d'investissements financiers de la classe moyenne. Mais il est beaucoup plus probable que ce soit finalement une mesure dont profitent surtout les personnes les plus fortunées et sous laquelle souffrent finalement à la fois les ménages à revenu modeste et, dans une deuxième phase – dans laquelle la société luxembourgeoise est probablement sur le point d'entrer –, une grande partie de la classe moyenne. Par conséquent, afin de protéger le droit fondamental au logement à tous les salariés du Luxembourg, au présent ainsi qu'à long terme, la CSL demande une réforme du régime d'amortissement pour usure.

La question principale est de savoir si un tel régime a encore une raison d'être, vu la surchauffe actuelle du marché immobilier. En prenant en compte cette question, il existe donc deux approches différentes.

La première possibilité serait de réduire amplement les taux d'amortissement accordés actuellement en relation avec le prix d'acquisition. Dans ce cas, il serait donc important de prévoir une baisse importante des taux, afin de réduire le rendement des investissements immobiliers spéculatifs. La rentabilité pourrait être calculée en la prenant en compte de différents paramètres – évolutions des prix immobiliers, loyers, taux d'intérêts sur prêts hypothécaires, inflation, etc. On devrait donc cibler un certain taux de rendement. La question centrale est « lequel » ? Évidemment, on ne peut pas cibler un taux de rendement zéro qui risquerait de provoquer la disparition intégrale d'investissements privés dans le secteur immobilier. Or, le rendement actuel des investissements immobiliers, qui surpasse amplement les autres actifs financiers en matières de rentabilité et de sûreté, provoque des effets néfastes et dynamise la hausse des prix immobiliers. On devrait donc cibler un taux de rendement intermédiaire, qui devrait fournir la base pour calculer les nouveaux taux d'amortissement pour usure. Une fois qu'on constate une baisse des prix immobiliers ou des autres paramètres qui font partie du calcul, on pourrait décider de rééquilibrer ce taux.

La deuxième possibilité serait d'aller même au-delà, et de décider que, vu l'évolution absolument inacceptable des prix immobiliers vécue récemment, le régime d'amortissement pour usure devrait être transitoirement suspendu intégralement.

D'ailleurs, il est important de noter qu'il s'agit ici, une fois de plus, d'une réglementation qui favorise la propriété par rapport à la location. Or, il est indéniable que ce régime fiscal, fortement centralisé sur la propriété immobilière, n'a pas engendré les évolutions du marché immobilier tellement nécessaires d'un point de vue de la justice sociale et de la garantie du droit fondamental au logement. Tout au contraire, le système fiscal en rapport avec le logement qui est actuellement en vigueur est un échec. Une réforme du système d'amortissement pour usure s'inscrit donc dans le cadre d'un rééquilibrage intégral du régime fiscal en faveur de la location immobilière qui doit se faire, de préférence, auprès des promoteurs publics, de l'État, et des communes.

Dans cette logique, il serait généralement mieux de prévoir des réglementations plus strictes en terme de pourcentage de logements locatifs à coût modéré ou sociaux obligatoires pour les projets d'une certaine ampleur ou de remplacer une diminution des investissements privés à travers l'intervention massive et conséquente des institutions publiques dans la construction immobilière, qui à son tour pourrait garantir une croissance du parc locatif abordable, ainsi que le contrôle et la modération de l'évolution des prix immobiliers et locatifs.

#### 4.4. Ajustement du montant du crédit d'impôt appelé « *Bëllegen Akt* »

Vu la forte croissance récente des loyers, l'accord de coalition du Gouvernement 2018-2023 s'engage à combattre la crise du droit au logement et envisage, dans ce contexte, entre autre :

*« La possibilité d'augmenter considérablement la garantie de l'État pour l'achat d'un premier logement sera analysée. L'opportunité d'augmenter le crédit d'impôt de 20 000 € par personne concernant les droits d'enregistrement pour une première acquisition immobilière (« Bëllegen Akt ») en fonction du nombre d'enfants faisant partie du ménage sera également analysée. »<sup>45</sup>*

Entre 2002 et 2017, les coûts liés au logement ont fortement augmenté et ceci, proportionnellement au revenu disponible, surtout pour les ménages les plus défavorisés ; la charge de logement a crû de 20% pour les ménages du groupe de revenu Q1 et de 24% pour le Q2 contre seulement 7% pour le Q4.<sup>46</sup> Par conséquent, la CSL est d'avis qu'il faudrait mobiliser tous les leviers possibles pour diminuer la charge liée au logement des ménages moins aisés. Face à la hausse flamboyante des loyers, il serait important de prévoir des mesures pour améliorer l'accès à la propriété immobilière pour les ménages plus modestes, afin de les rendre financièrement indépendant du marché locatif.

Dans ce contexte, la CSL constate qu'une hausse du montant maximal du crédit d'impôt accordé par l'État lors de l'achat d'un premier logement serait un levier optimal à mobiliser afin d'améliorer l'accès à la propriété immobilière pour les ménages moins aisés, et ceci d'autant plus qu'une telle mesure – grâce aux dispositions prévues par la loi – ne risquerait ni de stimuler davantage la spéculation immobilière par des promoteurs ou des fonds d'investissement immobiliers, ni d'augmenter les marges bénéficiaires des promoteurs, ni d'avoir un effet dissuasif réel sur les investissements dans la construction immobilière et donc la croissance du parc de logement.

Le fait que l'octroi de l'abattement soit soumis à certaines conditions annule la possibilité qu'une hausse du montant accordé ait un effet stimulant sur la spéculation foncière. Ainsi, le logement acquis pour lequel le crédit d'impôt est accordé doit être occupé effectivement et personnellement par l'acquéreur endéans un délai de deux ans à partir de la passation de l'acte notarié et pendant une durée minimale de deux ans. De plus, la location ou l'affectation à d'autres fins sont défendues à l'acquéreur pendant deux années. Par la suite, une modification du montant ne risquerait donc ni de profiter aux grands propriétaires investissant massivement dans l'immobilier pour profiter des loyers excessifs, ni de stimuler la spéculation sur la plus-value à moyen et long terme avec des logements vacants.

Si l'abattement « *Bëllegen Akt* » semble être un moyen apte à améliorer l'accès à la propriété immobilière aux ménages qui se retrouvent proches des requis financiers nécessaires, il faut constater que la mesure a perdu largement en valeur réelle depuis son introduction. Ainsi, le montant maximal de 20 000 € par personne fut introduit en 2002<sup>47</sup> et n'a connu aucun ajustement par après. Or, sur la même période, les prix immobiliers ont amplement augmenté et, en conséquence, les droits d'enregistrement et de transcription – fixés respectivement à 6% ou 1% du prix d'acquisition de l'immobilière – ont aussi augmenté. La hausse flamboyante des prix immobiliers est à la base de la perte de valeur de l'abattement dont le montant absolu est resté inchangé.

##### Exemple :

Le prochain exemple fictif sert à donner une impression de l'envergure de la perte d'efficacité du crédit d'impôt « *Bëllegen Akt* ». L'exemple compare la part des droits d'enregistrement et de transcription qui a été couverte par le crédit d'impôt lors de l'achat d'un appartement au 1<sup>er</sup> trimestre 2007 par rapport à l'achat du même appartement au 2<sup>e</sup> trimestre 2019.

<sup>45</sup> Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng, « Accord de Coalition 2018-2023 », 34.

<sup>46</sup> Statec, « Le logement, amplificateur des inégalités au Luxembourg », Regards (Luxembourg, août 2019), 1.

<sup>47</sup> Art. 6 : Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation », in *Mémorial, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, vol. A-N° 82 (Luxembourg, 2002), 1719.

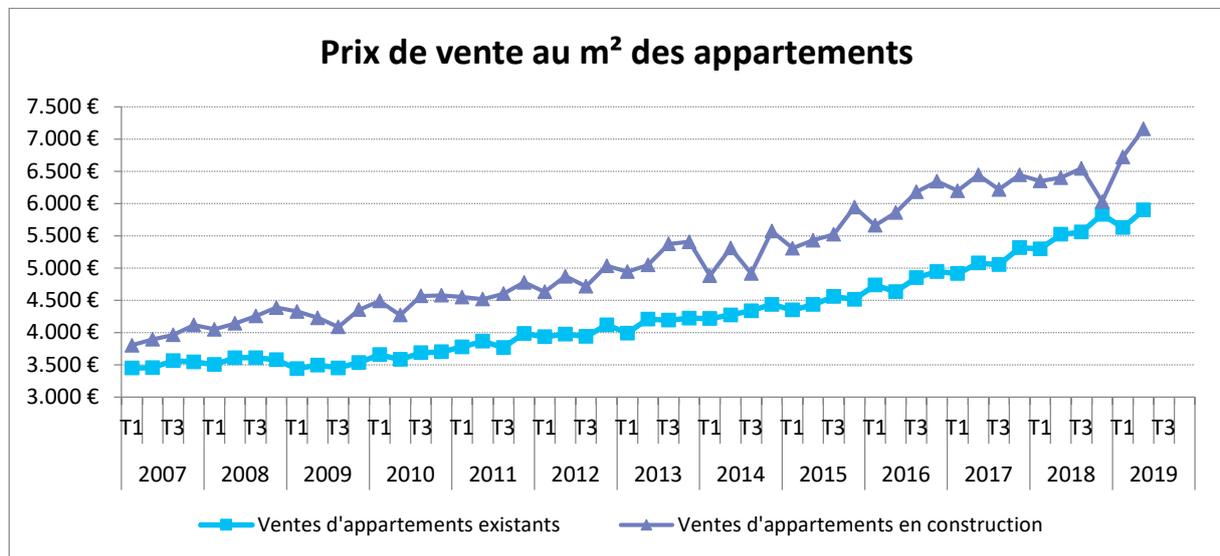
Pour une approximation de l'évolution du prix de vente probable de cet appartement, on se sert des données sur l'évolution des prix de vente enregistrés fournies par l'Observatoire de l'habitat du *Luxembourg Institute of socio-economic Research (LISER)*.<sup>48</sup>

Évidemment, dans le cadre de notre calcul, il serait mieux d'utiliser l'année 2002 comme point de départ pour calculer la perte d'impact du crédit d'impôt depuis son introduction. Or, les statistiques du LISER sur les prix de vente enregistrés ne commencent qu'au 1<sup>er</sup> trimestre 2007. Ainsi, il s'agit ici seulement d'une première approximation qui devrait toutefois être une sous-évaluation, vu le fait que les prix immobiliers étaient déjà en pleine hausse avant 2007.<sup>49</sup>

Selon l'Observatoire de l'habitat, au niveau national, le prix de vente moyen au m<sup>2</sup> pour les appartements existants s'élevait au **1<sup>er</sup> trimestre 2007 à 3 450 euros** et pour les appartements en constructions à **3 805 euros**. **Au 2<sup>e</sup> trimestre 2019**, selon les données actualisées, les prix étaient respectivement de **5 900 et 7 158 euros**.

Au cours de cette période, les prix de vente des logements ont augmenté de l'ordre de **71%**, voire même de **88,1%**, selon que les appartements étaient existants ou en construction.

Graphique 12 : Évolution des prix de vente au m<sup>2</sup> des appartements existantes et en constructions (en euros, 2007-2019)



Données et graphique : LISER

Prenons donc l'exemple d'un appartement existant de 80m<sup>2</sup> vendu au 1<sup>er</sup> trimestre **2007** (ce qui est la taille moyenne des appartements existants et vendus au Luxembourg). Cet appartement aurait coûté en moyenne nationale **276 000 euros** (80 \* 3 450). Ce même appartement aurait été vendu au **2<sup>e</sup> trimestre 2019** pour **472 000 euros** (80 \* 5 900).

**Au 1<sup>er</sup> trimestre 2007**, l'acquisition de l'appartement aurait causé des droits d'enregistrement (6%) et de transcription (1%) à hauteur de **19 320 euros** ( $0,06 * 276\ 000 + 0,01 * 276\ 000 = 19\ 320$  euros). En utilisant l'intégralité du crédit d'impôt de 20 000 euros dans le cadre de cette transaction, le « *Bëllegen Akt* » aurait couvert **103,5%** des droits d'enregistrement et de transcription ( $20\ 000 / 19\ 320 = 1,035$ ). L'acquéreur aurait donc pu payer l'intégralité des droits d'enregistrement tout en conservant un crédit d'impôt de 680 euros utilisable lors d'une acquisition future.

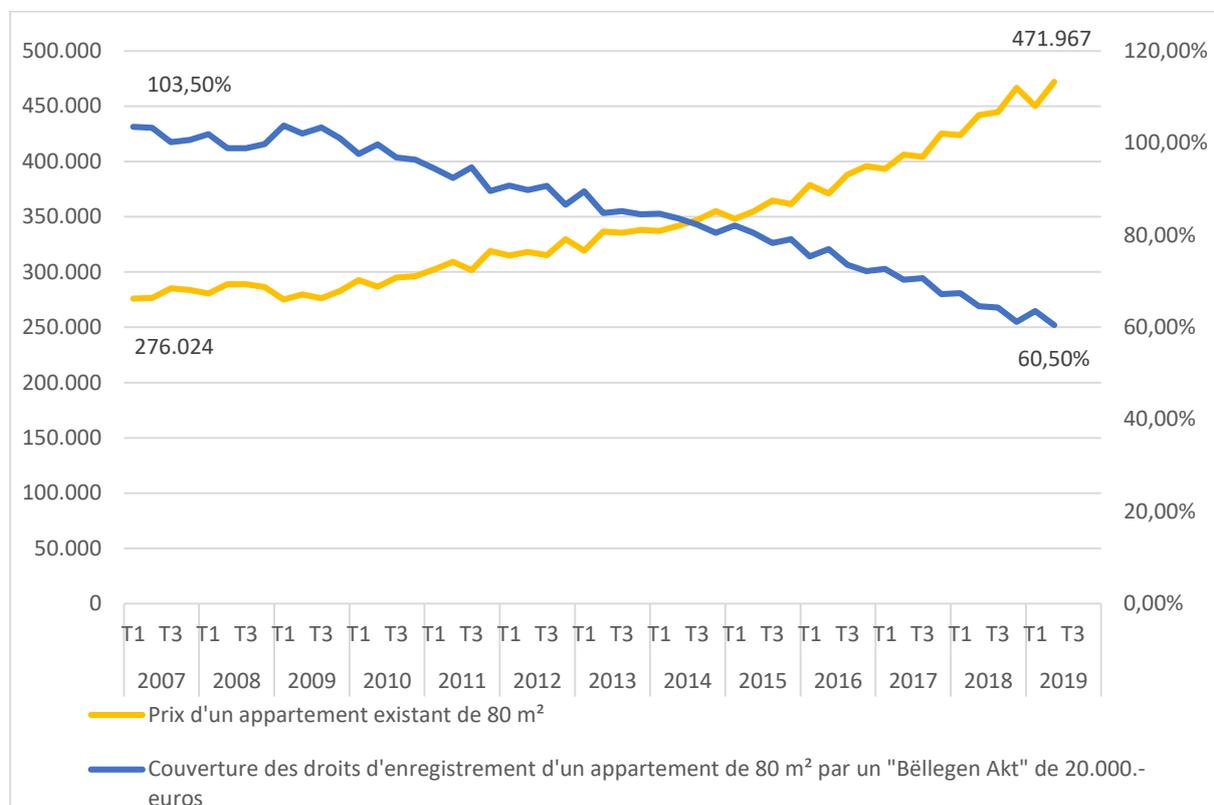
**Au 2<sup>e</sup> trimestre 2019**, lors de l'acquisition du même appartement, celle-ci aurait causé des droits d'enregistrement et de transcription à hauteur de **33 040 euros** ( $0,06 * 472\ 000 + 0,01 * 472\ 000 =$

<sup>48</sup> Observatoire de l'habitat, « Série rétrospective des prix de vente des appartements par classe de surface », consulté le 13 septembre 2019, [http://observatoire.liser.lu/serie\\_retro/Serie\\_retrospective\\_PE\\_2019T2.xls](http://observatoire.liser.lu/serie_retro/Serie_retrospective_PE_2019T2.xls).

<sup>49</sup> Cependant, il existe toute une série d'autres coefficients qui pourraient être utilisés pour le même calcul.

33 040). Or, contrairement à cette hausse importante des frais d'acquisition, le crédit d'impôt n'a pas été ajusté. Par conséquent, celui-ci aurait seulement couvert 60,5% des droits d'enregistrement et de transcription en 2019 ( $20\ 000 / 33\ 040 = 0,605$ ) et l'acquéreur aurait dû apporter lui-même un supplément de **13 040 euros**

Graphique 13 : Couverture des droits d'enregistrement et de transcription d'un appartement existant de 80 m<sup>2</sup> par un "Bëllegen Akt" de 20 000 euros (en %, axe à droite, 2007-2019)



Données : LISER ; graphique : CSL

Cet exemple théorique démontre que l'abattement a largement perdu en valeur réelle depuis 2007 (2002) par rapport à la hausse flamboyante des prix immobiliers. Ce sont surtout les ménages plus modestes qui, en se trouvant à la limite des moyens financiers nécessaires pour accéder à la propriété immobilière, sont désavantagés par la perte en impact de ce support fiscal.

En plus, comme l'exemple est basé sur les données du LISER, qui a seulement commencé à publier les données sur les prix moyens de vente en 2007, et en tenant compte du fait que les prix immobiliers étaient déjà bien en hausse entre 2002 et 2007, il devrait s'agir dans le cadre de notre calcul **d'une légère sous-estimation de l'envergure de la perte en valeur réelle du « Bëllegen Akt »**. Par rapport à 2002, année de l'introduction du crédit d'impôt, sa valeur réelle par rapport aux prix immobiliers a diminué de plus de 50%.

#### Le remède à ce nivellement vers le bas de l'effet réel du « Bëllegen Akt » :

Il existe, à première vue, deux solutions pour contrecarrer ce genre de progression froide de la valeur réelle de l'abattement, soit on introduit un abattement fixé à un pourcentage des coûts d'acquisition, comme par exemple un crédit d'impôt à hauteur de 5% du prix de l'immobilier (ou 7% si on veut que les droits d'enregistrement et de transcription soient couverts entièrement sous la législation actuelle), soit on fait progresser de manière continue le montant absolu, accordé par le « Bëllegen Akt », avec l'inflation des prix à la consommation ou l'évolution des prix immobiliers. Or, une adaptation à l'évolution des prix immobiliers serait à préférer, comme celle-ci était récemment amplement supérieure à l'inflation des prix à la consommation en général. On pourrait calculer un coefficient de référence sur base de

l'évolution des prix immobiliers au niveau national (il en existe déjà) et appliquer celui-ci annuellement à la valeur du crédit d'impôt.

Cependant, la CSL est d'avis que la première solution est immédiatement à rejeter. Vu sa relation directe avec le prix d'acquisition, cette variante introduisait des abattements plus importants en valeur absolue pour des ménages aisés lors de l'achat d'un bien immobilier à prix élevé. Ainsi, en choisissant cette solution, le « *Bëllegen Akt* » risquait encore d'augmenter les inégalités au Luxembourg. Or, le crédit d'impôt ne devrait pas servir comme outil pour subventionner des achats de biens immobilier de luxe, mais plutôt comme aide financière pour améliorer l'accès à la propriété immobilière aux ménages plus modestes. La meilleure solution serait donc de choisir un montant forfaitaire qui n'est pas en relation directe avec le prix d'acquisition de l'immobilier et qui serait adapté régulièrement à l'évolution des prix immobiliers au niveau national, en utilisant un coefficient de référence. Ainsi, le « *Bëllegen Akt* » ne perdrait plus en valeur réelle au fur du temps et encouragerait surtout les ménages moins aisés à devenir propriétaires.

Or, dans le cadre d'une future réforme, le Gouvernement devrait d'abord compenser la perte en impact que l'abattement a connu depuis 2002. Ainsi, le nouveau montant de l'abattement devrait être recalculé sur base de l'évolution des prix immobiliers depuis 2002, en appliquant réciproquement les coefficients de référence annuels, et non sur les prix de 2019 (ou antérieurs).

Par ailleurs, on pourrait aussi prévoir d'introduire des tranches additionnelles qui seront accordées en relation avec la composition du ménage des acquéreurs (nombre d'enfants dans le ménage) ou en fonction de la performance énergétique de l'immobilier en question.

Une étude récente du Statec a fait l'analyse de l'augmentation du taux de risque de pauvreté provoquée par les coûts liés au logement en relation avec la situation familiale et a constaté que le taux de risque de pauvreté de certaines compositions de ménages est exceptionnellement élevé une fois que le logement est pris en compte. Ainsi, on constate par exemple une importante différence entre la situation d'un ménage composé d'adultes sans enfants, de deux adultes avec un enfant et d'un ménage monoparental. Pour les premiers, après prise en compte des coûts de logements, le taux de risque de pauvreté augmente de 12% à 15%, pour les deuxièmes de 13% à 25% et pour les monoparentaux de 30% à 67%. Tandis que les coûts du logement n'augmentent que de façon minime le taux de risque de pauvreté pour les couples sans enfants, il double presque pour les couples avec un enfant, et il est plus que doublé pour les monoparentaux qui arrivent à un taux de risque de pauvreté dramatique de 67%.

Or, tandis que les monoparentaux ont, sous le régime actuel du « *Bëllegen Akt* », seulement droit à un seul abattement de 20 000 euros, les couples sans enfant, pour lesquelles les coûts du logement sont amplement plus faciles à surmonter, bénéficient en somme d'un abattement de 40 000 euros. Afin d'assurer le droit fondamental à un logement décent aux plus jeunes, il serait donc important de prendre des mesures fiscales additionnelles pour combattre la hausse du taux de pauvreté provoquée par les coûts du logement, et ceci, d'autant plus pour les couples avec enfants et les ménages monoparentaux. Face à cette problématique, la CSL estime que l'introduction d'une tranche supplémentaire, dont la valeur restera encore à définir, pourrait au moins éliminer partiellement cet effet indésirable du crédit d'impôt « *Bëllegen Akt* » et servir comme outil pour freiner la hausse inquiétante du taux de risque de pauvreté des couples avec enfants et des monoparentaux.

## Conclusion

En somme, force est de constater qu'une augmentation du crédit d'impôt accordé semble être une bonne mesure pour soulager les ménages ayant besoin de support financier pour devenir propriétaires, et ceci d'autant plus que les acquisitions destinées à la location et au commerce, ou prévues comme résidences secondaires ou maisons de week-end, ne sont pas visées (et sont donc exclues). Ainsi, une modification du montant ne risque pas d'aggraver davantage la crise immobilière ou de donner une tentation additionnelle à la spéculation immobilière. Ainsi, ceci semble être une mesure adéquate, facile à introduire d'un point de vue législatif, financier et administratif, qui se prêterait à donner des aides financières bien ciblées à des ménages moins aisés ayant besoin de support financier pour accéder à la propriété immobilière.

## 5. La politique d'investissement en matière de logement

### 5.1. La réorientation de la politique d'investissement du Fonds de compensation (FDC)

À plusieurs reprises, la CSL a demandé de ne pas limiter les aides à la stimulation et promotion de la construction de nouveaux logements à coût modéré, mais également d'assurer l'indispensable assainissement énergétique de logements anciens. Dans un avis de mai 2009, elle avait d'ailleurs déjà proposé de mettre à la disposition des ménages des crédits à taux d'intérêt réduit du Fonds de compensation de l'assurance pension (FDC), afin de leur faciliter les investissements nécessaires à l'amélioration des performances énergétiques de leurs habitations.

La CSL estime qu'il est dans l'intérêt des assurés du régime général de pension que le FDC soit davantage responsabilisé socialement. La réserve du régime général d'assurance pension qui approche les 20 milliards d'euros (18,97 milliards au 31 décembre 2018)<sup>50</sup> pourrait être intelligemment utilisée en vue de contribuer à financer les investissements dans les infrastructures locales, pour préparer la croissance économique de demain, faire face aux nouveaux défis annoncés en termes d'évolutions économiques et de problématiques structurelles de long terme, mais aussi pour rendre la situation sociale et économique locale plus soutenable. Le Fonds souverain intergénérationnel pourrait d'ailleurs être mobilisé complémentaiement aux moyens du Fonds de compensation (FDC).

La mission du FDC est définie comme suit : « *La réserve de compensation est placée dans le but de garantir la pérennité du régime général de pension* » et « *les placements doivent respecter les principes d'une diversification appropriée des risques.* »<sup>51</sup>

Cependant, la performance du FDC en 2018, négative pour la première fois depuis son lancement en 2007 avec un taux de rendement de -2,30%, démontre clairement les désavantages de la stratégie d'investissement actuelle du FDC. Du fait qu'une grande partie des réserves sont investies à travers la SICAV dans des actions, le résultat du FDC dépend fortement de l'évolution des cours boursiers et est, par conséquent, fortement exposé aux fluctuations sur les marchés financiers et à d'éventuels chocs boursiers. Ainsi, la baisse brutale des cours boursiers à la fin de l'année 2018 a fortement détérioré la performance du FDC. Tandis que les placements en actions ont connu une performance négative de -6,21% en 2018, « *la seule classe d'actifs à avoir présenté des rendements conciliants en fin d'année est celle des fonds immobiliers non cotés dont les performances se sont situées à quelque 12,63%* »<sup>52</sup>.

Comme le montre le résultat de 2018, un crash des bourses aurait un impact profond sur le volume de la réserve du FDC et risquerait de mettre en péril la pérennité du régime général de pension. Ainsi, une augmentation de l'engagement des réserves du FDC dans le logement au Luxembourg pourrait assurer un rendement plus stable et plus résistant aux fluctuations sur les marchés financiers. Tandis que le rendement des investissements dans le logement serait peut-être à court terme légèrement inférieur à celui des actions, cette stratégie engendrerait des effets positifs complémentaires qui devraient aussi faire partie de l'évaluation d'une telle approche – accroissement du parc locatif, baisse des coûts liés au logement pour les ménages modestes, croissance durable, augmentation de la productivité et de la compétitivité de l'économie, etc. Un changement de la politique d'investissement du FDC n'assurerait donc pas seulement la pérennité du régime des pensions en cas de crise économique mondiale (en tout cas mieux que l'approche actuelle), mais aurait aussi un effet positif et durable sur la situation sociale et économique locale au Luxembourg.

Le règlement grand-ducal (RGD) ad hoc de 2009 fixe le montant investi dans l'immobilier à un plafond de 15%<sup>53</sup> qui comprend les investissements à la fois dans la SICAV (monde) et hors SICAV

<sup>50</sup> Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC), « Rapport Annuel 2018 » (Luxembourg, 5 mars 2019), 7.

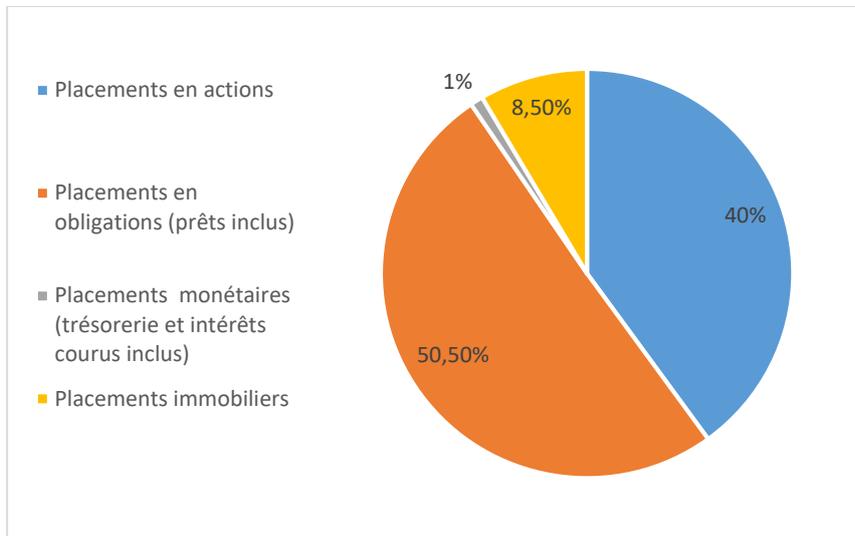
<sup>51</sup> Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC), 13.

<sup>52</sup> Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC), 25.

<sup>53</sup> Le règlement grand-ducal du 22 juillet 2009 détermine les valeurs de la réserve de compensation du régime général d'assurance pension pouvant être investies à travers un ou plusieurs organismes de placement collectif. Le Fonds de compensation y est autorisé à investir le montant investi à travers ces mêmes OPC dans des compartiments des biens immobiliers sans dépasser, ensemble avec le patrimoine immobilier détenu directement par le Fonds de compensation, quinze pour cent du montant de la réserve de compensation gérée par lui au 31 décembre de l'exercice antérieur.

(investissement direct au Luxembourg), alors que l'allocation stratégique a été arrêtée à seulement 8,5% du total (graphique ci-dessous).

Graphique 14 : Stratégie d'investissement cible du FDC (31 décembre 2018)



Source : FDC Rapport annuel 2018 ; graphique : CSL

Or, en regardant la répartition par classe d'actifs au 31 décembre 2018, comme montré par le graphique ci-dessous, force est de constater que le montant investi dans l'immobilier est toujours inférieur au taux arrêté par la stratégie d'investissement du FDC – seulement 5,87% des réserves du FDC sont investis dans l'immobilier.

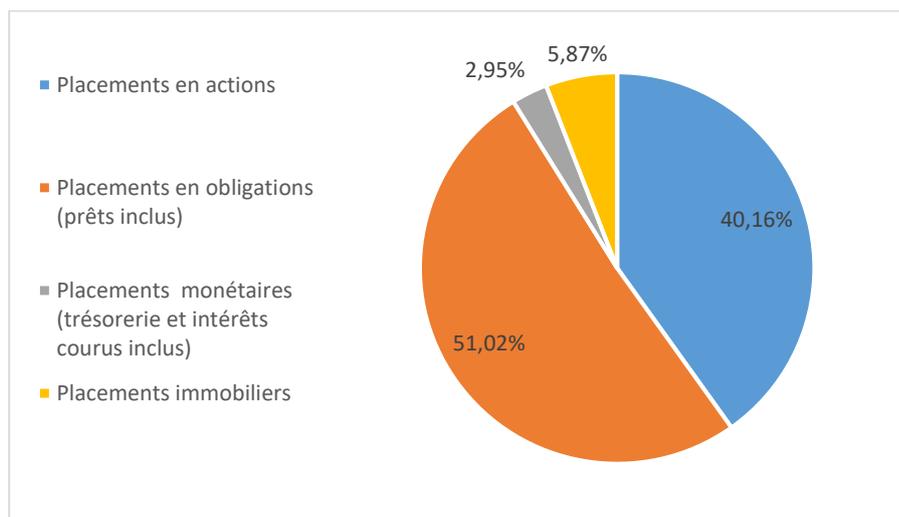
Cependant, la majorité de cette somme est placée à travers la SICAV dans du patrimoine immobilier se situant à l'extérieur du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. De l'intégralité des placements immobiliers avec une valeur de 1,030 milliard d'euros, seulement 409 millions (2,24% des réserves totales du FDC) sont investis dans l'immobilier ou le foncier luxembourgeois, tandis que 621 millions sont investis à l'extérieur du territoire du GDL.<sup>54</sup>

Pire encore, par rapport au total des placements dans l'immobilier luxembourgeois, les investissements dans le logement sont d'un volume négligeable. Ainsi, seulement 4,55% (5 504 m<sup>2</sup>) de la surface locative totale (121 066 m<sup>2</sup>), possédée par le FDC au Luxembourg, sont dédiés aux habitations privées, ce qui correspond approximativement à environ 0,1% de la réserve de compensation gérée par le FDC au 31 décembre 2018 ; un rééquilibrage n'est donc pas impossible vu sous cet angle.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC), « Rapport Annuel 2018 », 22.

<sup>55</sup>  $409\,188\,146 * 0,0455 / 18\,133\,064\,873 = 0,0010$  : Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC), 28.

Graphique 15 : Total des actifs du FDC au 31 décembre 2018



Source : FDC Rapport annuel 2018 ; graphique : CSL

Les tensions sur le marché immobilier luxembourgeois et les difficultés de se loger correctement, auxquelles est confrontée une partie de la population, particulièrement chez les jeunes actifs, sont bien connues. C'est pourquoi il est proposé de mobiliser dans un premier temps une partie du FDC pour investir dans le logement locatif à prix modéré.

À législation inchangée (maximum de 15% placé dans l'immobilier) et en conservant les 5,87% des réserves actuellement placées dans l'immobilier, ce sont donc quelque 9,1% supplémentaires du FDC (ou 2,63% dans le cas d'une stratégie cible inchangée), donc proche de 2 milliards, qui pourraient être dédiés aux logements à prix modérés. Ainsi, on pourrait envisager de réduire la dépendance du résultat du FDC à l'évolution des marchés financiers internationaux, en réduisant le volume placé dans les actions et en le réorientant vers l'investissement dans le logement à coût modéré sur le territoire luxembourgeois. Rien n'empêcherait d'ailleurs que l'on modifie la législation pour se donner des marges supplémentaires.

Le FDC ne pouvant pas intervenir comme promoteur immobilier en tant que tel, le fonds devrait collaborer soit avec les promoteurs publics, soit avec les communes, afin d'investir dans des projets de logements locatifs à coût modéré de moyenne ou grande taille. Évidemment, à part le besoin en moyens financiers importants pour financer les constructions, dont le FDC dispose pleinement, la détention en foncier à bâtir de la part des promoteurs publics et des communes constitue la contrainte principale. Or, en introduisant les mesures fiscales proposées dans les chapitres ci-dessus – l'augmentation du taux d'imposition sur la plus-value immobilière en combinaison avec l'exemption de l'impôt en cas d'aliénation au profit des communes (et la possibilité de réformer le Pacte logement afin d'inclure aussi les promoteurs publics) et l'introduction parallèle d'un impôt réellement dissuasif sur la spéculation et la rétention foncière –, et avec l'aide de la capacité financière importante du FDC, l'accès au foncier à bâtir nécessaire devrait rapidement être garanti.

Les assurés de la CNAP ont contribué de longue date au-delà du nécessaire eu égard à l'équilibre du système, ce qui explique la situation de la réserve aujourd'hui. Que le FDC investisse dans le logement à prix modéré pourra être perçu comme un juste retour des choses pour les assurés, notamment les plus jeunes d'entre eux qui versent des cotisations relativement élevées eu égard à l'équilibre du système, qui sont davantage soumis aux minima salariaux et qui sont par ailleurs confrontés à des prix hors normes sur le marché de l'immobilier.

## 6. Conclusion finale

La flambée des prix du foncier et de l'immobilier, le manque flagrant de logements à prix abordable, ainsi que l'évolution démesurée des loyers – provoqués par l'action conjuguée d'une forte croissance démographique et de la spéculation immobilière – sont, tous, responsables d'une crise du droit au logement qui est devenue aujourd'hui indéniable. La hausse flamboyante des prix immobiliers et des loyers, qui est totalement disproportionnée par rapport à celle des salaires nominaux et du coût de la vie, grignote, voire accapare, depuis des années, l'effet réel des hausses salariales et menace, en première ligne, les ménages les plus vulnérables.

La crise du droit au logement étant un des défis sociaux et économiques majeurs du Luxembourg, la Chambre des salariés estime que le Gouvernement devrait mobiliser immédiatement tous les leviers possibles afin d'intervenir d'une manière plus conséquente sur le marché du logement dans le but de contrecarrer la hausse menaçante des prix immobiliers.

Afin de lutter à la fois contre la structure oligopolistique du marché foncier destiné à l'habitat ainsi que contre la rétention de terrains à bâtir et de logements vacants, qui exercent une pression insoutenable et injustifiable sur l'évolution des prix immobiliers, le Gouvernement doit mettre en place les instruments nécessaires pour contrer la spéculation immobilière. Dans ce contexte, un plafonnement des prix du foncier, combiné à des taxes obligatoires et importantes sur la rétention de terrains, et la non-affectation de logements vacants sont la condition *sine qua non* d'une stabilisation des prix.

La CSL constate que l'impôt foncier est aujourd'hui largement en dessous des enjeux qu'il est censé cerner, dépassé par les réalités économiques et sociales. Par conséquent, une réforme ambitieuse est devenue indispensable. Les justifications principales à la redynamisation de l'impôt foncier doivent être avant tout le développement d'une certaine justice fiscale, la restauration de la cohésion sociale ainsi que la fluidification du marché immobilier, avec la perspective d'un rééquilibrage espéré. Dans le cadre d'une réforme future, il faut absolument éviter de pénaliser le contribuable propriétaire d'un logement servant d'habitation personnelle. L'impôt doit être transformé en un outil effectif pour contrecarrer la concentration excessive du patrimoine immobilier dans les mains de quelques multipropriétaires fortunés, ainsi que la spéculation et la rétention du foncier et immobilier luxembourgeois. La CSL propose de transformer l'impôt foncier en impôt progressif sur le patrimoine immobilier, qui prend en compte de la valeur agrégée du patrimoine immobilier de chaque individu, et dont les taux sont fortement majorés dans le cas où le terrain ou l'immobilier en question est retenu intentionnellement hors du marché.

Le régime fiscal auquel sont soumis les fonds d'investissement spécialisé qui sont actifs sur le marché immobilier luxembourgeois doit être réformé afin d'abolir cette niche fiscale et de réinstaurer une certaine justice fiscale en matière de logement.

La CSL est convaincue que la faible imposition au demi-taux des plus-values immobilières en cas de cession immobilière est un élément prépondérant de la forte rentabilité de ce type d'actif, qui provoque des comportements spéculatifs et dynamise la flambée des prix. Ainsi, au lieu de réinstaller le quart-taux ineffectif, la CSL revendique que les plus-values immobilières soient imposées au taux global, afin de limiter les phénomènes de spéculation immobilière et de mettre finalement l'imposition de ce type d'actif en ligne avec l'imposition des revenus du travail.

Puisque la crise du droit au logement menace aujourd'hui en première ligne les ménages les moins aisés, il est indispensable d'améliorer l'offre de logements locatifs abordables. Le taux de logements sociaux locatifs est au Luxembourg actuellement extrêmement faible en comparaison européenne et des efforts considérables dans cette manière sont indispensables. Au vu de la flambée des loyers, le plafonnement légal qui est actuellement en place doit être réformé et révisé en rapport avec le pouvoir d'achat réel des ménages.

De plus, une réforme et une augmentation du montant de la subvention loyer, une réduction du montant maximum de la garantie locative, et la mise à charge au bailleur des commissions d'agence immobilière sont d'autres leviers à mobiliser afin de mieux protéger les locataires.

Dans la lutte contre le changement climatique, la CSL supporte pleinement les aides écologiques en matière de logement. Cependant, notre Chambre revendique que le régime des subventions étatiques prenne en compte la situation financière des demandeurs, afin de faciliter l'accès aux aides aux propriétaires et locataires moins aisés.

Certains aspects du régime fiscal actuellement en vigueur, comme, par exemple, la déductibilité des intérêts sur les emprunts hypothécaires pour des immeubles destinés à la location et l'amortissement pour usure, risquent d'amplifier artificiellement la rentabilité des actifs immobiliers et de dynamiser par conséquent les investissements spéculatifs, tout en engendrant une redistribution fiscale regrettable du bas vers le haut. Au vu de la situation actuelle sur le marché immobilier, ces dispositions ont perdu leur raison d'être et, pire encore, risquent de détériorer davantage la situation. Ainsi, il est fort important de réévaluer, voire de suspendre au moins temporairement, ces dispositions fiscales, afin de diminuer la rentabilité des investissements dans la pierre et de réduire ainsi la pression sur les prix.

Aux yeux de notre Chambre, un ajustement du montant du crédit d'impôt appelé « *Bëllegen Akt* », qui a perdu largement en valeur réelle à cause de son non-ajustement automatique à l'évolution des prix immobiliers, est un moyen apte à donner des aides financières bien ciblées, sans risquer de provoquer des effets secondaires néfastes qui pourraient stimuler davantage les investissements spéculatifs.

À part les mesures qu'il faut prendre pour contrer les comportements spéculatifs qui exercent, sans aucun doute, une pression injustifiable sur les prix, il est évident qu'une augmentation conséquente de l'offre est indispensable vu la forte croissance démographique du pays. Dans ce contexte, une multitude d'institutions publiques – État, promoteurs publics, communes, Fonds de compensation – doivent assumer, sans aucune exception, leur responsabilité et s'engager à créer plus de logements abordables.

L'accès à un logement adéquat est un droit fondamental et le Gouvernement doit s'engager à garantir ce droit à tous les citoyens du Luxembourg. L'explosion des prix immobiliers et un marché non régulé mettent ce droit en danger et risquent de provoquer une grave crise sociale. Il est grand temps que les responsables politiques mobilisent les leviers nécessaires afin d'intervenir dans ce marché et de contrecarrer cette évolution inquiétante qui menace la cohésion et la paix sociale.

## 7. Sources

- Chambre des salariés (CSL). « Panorama social 2019 - N°1 ». Série dialogue analyse. Luxembourg, avril 2019.
- Commission des institutions et de la révision constitutionnelle. « Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution », 6 juin 2018.
- Commission européenne. « Rapport 2019 pour le Luxembourg ». Document de travail des services de la Commission. Bruxelles, 27 février 2019.
- Conseil économique et social (CES). « Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international - Saisine gouvernementale du 1<sup>er</sup> décembre 2015 ». Avis. Luxembourg, 1 octobre 2018.
- . « L'accès à un logement abordable ». Avis. Luxembourg, 28 octobre 2013.
- Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC). « Rapport Annuel 2018 ». Luxembourg, 5 mars 2019.
- Gouvernement d'Irlande. Urban Regeneration and Housing Act 2015 (2015). <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/33/enacted/en/html>.
- Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. « Loi du 22 octobre 2008 portant : création d'un pacte logement avec les communes ». *Mémorial, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, A-N° 159 :2229-41. Luxembourg, 2008.
- . « Loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation ». *Mémorial, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, A-N° 82 :1717-26. Luxembourg, 2002.

- . Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu - Texte coordonné en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (s. d.).
- Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng. « Accord de Coalition 2018-2023 ». Luxembourg, 2018.
- LISER, Ministère du Logement, et Ministère de l'Intérieur. « 3<sup>e</sup> Monitoring du Pacte Logement ». Luxembourg, février 2018.
- L'Observatoire de l'habitat. « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 ». Luxembourg, 2019.
- . « Série rétrospective des prix de vente des appartements par classe de surface ». Consulté le 13 septembre 2019.  
[http://observatoire.liser.lu/serie\\_retro/Serie\\_retrospective\\_PE\\_2019T2.xls](http://observatoire.liser.lu/serie_retro/Serie_retrospective_PE_2019T2.xls).
- « Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation ». *Mémorial*, Vol. A-N° 175. Luxembourg, 2006.
- OCDE. *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*. Éditions OCDE. Paris, 2019.
- Peltier, François. « Projections des ménages et de la demande potentielle en logements : 2018-2060 ». Économie et Statistiques - Working Papers. Luxembourg: STATEC, 2019.
- Statec. « Le logement, amplificateur des inégalités au Luxembourg ». Regards. Luxembourg, août 2019.
- . « Le nombre de nouveaux logements en progression ». Regards. Luxembourg, mai 2019.
- Statec, et Observatoire de l'habitat. « Le logement en chiffres - Grand-Duché de Luxembourg ». Luxembourg, octobre 2019. <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/logement-en-chiffres/2019/PDF-Logement-8.pdf>.
- Stiglitz, Joseph E. *People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*. London: Allen Lane and imprint of Penguin Books, 2019.
- Ziegelmeier, Michael. « Other real estate property in selected euro area countries ». Cahier d'études. Luxembourg: Banque centrale du Luxembourg (BCL), août 2015.