

DOCUMENT DE TRAVAIL N°37

Elargir la fenêtre d'Overton :
Six actions pour sortir la politique du logement
de ses automatismes !



Michel-Edouard Ruben
Septembre 2026

idea
iii

IDEA a pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg

Notre think tank s'est donné pour mission de susciter et d'alimenter un débat public de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques d'envergure dans le cadre d'une démarche globale s'appuyant sur les trois piliers de son action : identifier les grands défis, produire des connaissances et des idées nouvelles, alimenter et participer au débat public.

À propos de l'auteur :

Ce Document de Travail a été réalisé par Michel-Edouard Ruben, économiste senior d'IDEA. Diplômé d'un magistère d'économie de l'Université de Bordeaux, ses travaux portent sur le marché du travail, le logement, et l'entrepreneuriat.

©Septembre 2026, IDEA a.s.b.l.
www.idea.lu | info@idea.lu



« Ech mengen, et ass eis alleguerte bewosst, datt d'Problematik ronderëm de Logement een Dauerbrenner ass, an dat zanter Joren, jo souguer zanter Jorzéngten!

An de vergaangene Jore goufen och vill Akzenter respektiv Hëllef en place gesat vun deene jeeweilege Regierungen. Leider sollten dës Mesuren ëmmer nees verpuffen » - Marc Lies

intervention lors du débat de consultation sur la problématique du logement,
Chambre des députés, séance publique du 1er mars 2018



Introduction

Face à l'alourdissement continu du poids de la dépense logement dans le budget des ménages et aux difficultés croissantes rencontrées par les acteurs (entreprises de construction, promoteurs, etc.) de la chaîne du logement, les propositions destinées à « relancer le marché immobilier » et à « résoudre la crise du logement » se multiplient. Les plus fréquemment avancées s'articulent généralement autour de trois grandes orientations :

- Soutenir le pouvoir d'achat immobilier des propriétaires-occupants et des investisseurs locatifs en augmentant les dépenses fiscales (amortissement accéléré, tva-logement, Bëllegen-Akt, etc.) avec le double objectif d'améliorer l'accès au logement et d'augmenter le nombre de logements construits¹ ;
- Simplifier les procédures afin de permettre un choc d'offre à la hauteur des besoins projetés (environ 6.000 logements / an)² ;
- Réformer les impôts fonciers afin de « contrecarrer la spéculation immobilière et d'inciter les propriétaires à mobiliser leurs terrains et à mettre leurs logements existants à disposition sur le marché locatif³ ».

Il s'avère qu'il est difficilement justifiable d'accroître sensiblement des dépenses fiscales en faveur du logement déjà importantes⁴ (**cf. annexe**), très compliqué⁵ de parvenir véritablement à simplifier⁶ et établi que la réforme de la fiscalité foncière, même dans sa version maximaliste, n'est pas la panacée (**cf. annexe**).

Dès lors, il convient de compléter ce triptyque (aides fiscales à l'accession à la propriété, simplification administrative, impôts fonciers) relativement convenu par d'autres éléments qui pourraient utilement rejoindre la boîte à outils de la politique du logement et contribuer à ouvrir son champ des possibles.

¹ Voir à ce sujet : <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/actualites/2026/07/17-mesures-logement/booster-fir-de-wunnengsbau.pdf>.

² Voir à ce sujet : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actua-lites%2Bcommuniqués%2B2024%2B06-juin%2B19-gloden-meisch-wilmes.html.

³ Voir à ce sujet : https://mfin.gouvernement.lu/fr/dossiers.gouv2024_maint%2Bfr%2Bdossiers%2B2022%2Bimpot-foncier.html.

⁴ Voir à ce sujet : IMF (2014), Luxembourg : Selected Issues.

⁵ Voir à ce sujet : <https://www.wort.lu/politik/ein-frommer-wunsch-die-administrative-vereinfachung/159937717.html>

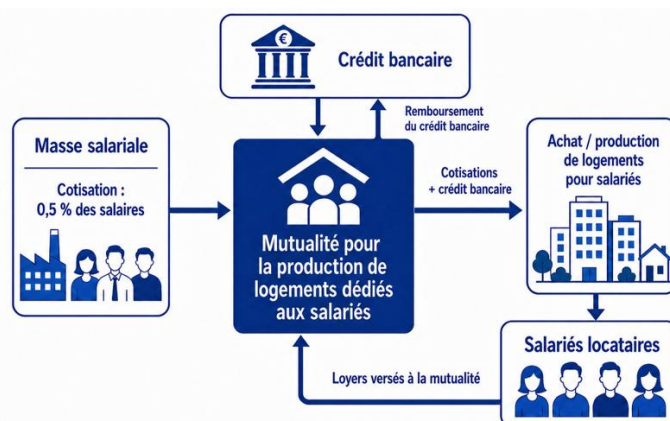
⁶ Voir à ce sujet : Projet de loi 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.



Action n°1 : Augmenter la demande effective

L'investissement résidentiel (dont la principale composante est l'acquisition de logements neufs) est à la traîne au Luxembourg (**cf. annexe**) par manque de demande solvable⁷. Compte tenu de la cherté des VEFA, très peu de ménages néo-accédants à la propriété peuvent investir ce segment (**cf. annexe**) dans un contexte financier relativement défavorable (sortie de la période des taux particulièrement faibles, activation des instruments macroprudentiels liés au crédit immobilier) auquel s'ajoute une perte de confiance dans le modèle des achats sur plan à cause, entre autres, des limites - désormais évidentes - de la législation sur les garanties d'achèvement actuellement en vigueur.

Dans ce contexte, il semble indiqué de renouer avec la pratique luxembourgeoise qui a longtemps vu des entreprises ou des partenaires sociaux s'associer pour participer à l'effort national de production de logements⁸. Concrètement, il s'agirait de créer, à côté du fonds de soutien au développement du logement abordable qui verse des aides à la pierre aux promoteurs sociaux, une mutualité⁹ pour la production de logements destinés à loger des salariés. Cette mutualité, qui deviendrait rapidement l'un des principaux investisseurs immobiliers du pays et prendrait à certains égards le relai de l'Etat qui tient depuis plusieurs années le rôle d'acquéreur de VEFA respectant son cahier des charges, pourrait être gérée par les partenaires sociaux et être alimentée, en s'inspirant de l'impôt d'équilibre budgétaire temporaire (IEBT) qui servait à financer la politique de la petite enfance, par une contribution à charge des personnes physiques. A titre illustratif, une contribution-logement de 0,5% assise sur les revenus professionnels permettrait à ladite mutualité de disposer de près de 200 millions d'euros par an¹⁰.



Aussi, alors qu'officiellement « jusqu'à 80% des ménages du Luxembourg sont potentiellement éligibles pour l'achat de logements en vente abordable ou à coût modéré », certains logements abordables (e.g. KIEM 2050 du FUAK, ELMEN de la SNHBM, projets HAMM de la VDL) ont eu du mal à trouver acquéreurs. Cette situation s'explique probablement, outre les prix des logements abordables, par la condition restrictive imposant aux potentiels acquéreurs de ne pas être propriétaires d'un autre logement, y compris à l'étranger (e.g. dans leur pays d'origine), au plus tard neuf mois après la remise des clés du logement abordable.

⁷ La baisse du rendement locatif instantané (i.e. loyer/prix) est également un élément qui peut expliquer la mauvaise orientation de l'investissement résidentiel.

⁸ Société anonyme pour la construction des habitations à bon marché (SNHBM) cofondée en 1919 par l'Etat, des Communes et des entreprises (ARBED, Paul Wurth, Ideal Lederfabrik et Fonderies Duchscher), a.s.b.l. Foyer du travailleur constituée en 1973 entre la chambre des métiers et la chambre de travail, etc.

⁹ Alternativement il pourrait s'agir d'une a.s.b.l., d'une fondation ou d'une société d'impact social.

¹⁰ N.B. Le même montant (près de 200 millions d'euros) pourrait alternativement être levé en multipliant l'impôt foncier, tel qu'il existe, par un facteur 8.

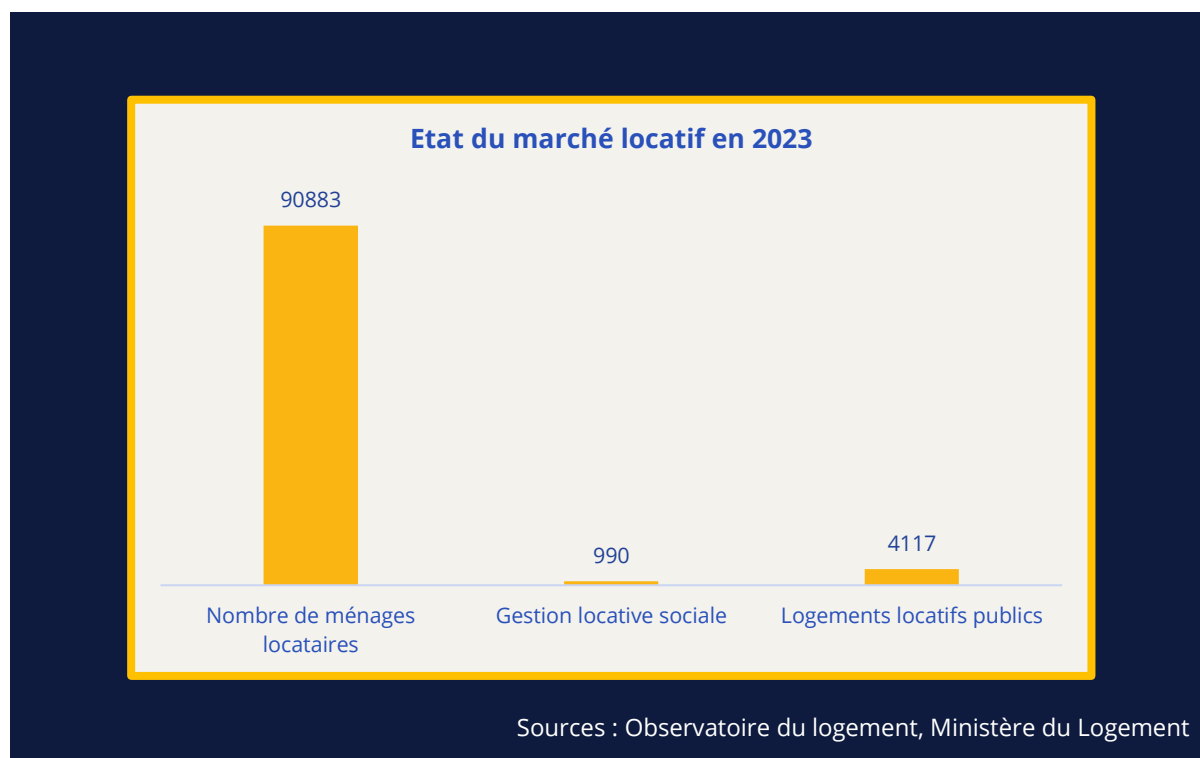


Parce qu'il est socialement fondé - à la fois du point de vue des acquéreurs (logique patrimoniale, logique de parcours résidentiel ascendant) et du point de vue des promoteurs publics (logique de coûts) - de poursuivre la politique de ventes abordable et à coût modéré, il conviendrait de revoir le critère d'éligibilité relatif à la propriété d'un autre logement en cas d'acquisition auprès d'un promoteur public. L'achat d'un logement en vente abordable ou à coût modéré devrait ainsi être autorisé lorsque l'acquéreur possède un logement situé à une distance supérieure à 150 kilomètres de la frontière ou lorsqu'il possède au Luxembourg un logement qui n'est plus adapté à ses besoins et qu'il s'engage à soumettre - au plus tard neuf mois après la remise des clés du logement abordable qu'il aura acquis - au régime de la gestion locative sociale.



Action n° 2 : Flexi-sécuriser les rapports locatifs

Les bailleurs privés, le plus souvent des investisseurs particuliers, logent la majorité des locataires compte tenu de la faible dimension du parc de logements locatifs abordables dans le pays (**cf. annexe**).



Il n'est dès lors pas illogique de considérer que la régulation des rapports entre bailleurs privés et locataires doit pencher, dans une logique d'incitation à l'investissement locatif et de lutte contre l'attrition de l'offre locative, du côté des bailleurs.

Après six années de tentatives infructueuses¹¹ pour modifier la règle des 5% du capital investi¹² et en faire respecter l'application, il semble opportun d'assumer que la réforme cohérente, à même de pacifier les rapports locatifs, est la mise en place d'un cadre réglementaire prioritairement biaisé en faveur des bailleurs - tout en veillant à - réellement - prévenir les potentiels abus dont pourraient être victimes les locataires.

Une nouvelle politique du logement locatif devrait par conséquent prévoir que :

- Les loyers d'entrée dans une relation locative ne seront plus fonction des coûts (i.e. capital investi) mais librement convenus entre bailleur et locataire avec néanmoins l'obligation faite au bailleur de communiquer (dans son annonce locative, au nouveau locataire) le loyer précédent ;
- Les augmentations de loyer en cours de bail seront plafonnées (e.g. en fonction d'un indice de référence des loyers¹³, en fonction de la performance énergétique du logement loué, par segmentation géographique, etc.) ;

¹¹ Voir à ce sujet : Projet de loi (7642) portant modification : 1° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ; 2° de l'article 1714 du Code civil.

¹² Voir à ce sujet : <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/publications/bail/Brochure-capital-investi-Calcul-du-plafond-legal-du-loyer.pdf>.

¹³ Voir à ce sujet : <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F13723?lang=en>



- Tous les nouveaux baux (conclus après entrée en vigueur de la réforme) devront être - gratuitement - enregistrés (e.g. auprès de l'AED¹⁴ ou des autorités communales¹⁵) ;
- Tous les baux en cours devront être enregistrés dans les douze mois suivant l'entrée en vigueur de la réforme ;
- Les logements mis en location feront l'objet de contrôles rigoureux afin de sanctionner tout manquement aux normes de salubrité et toute violation des règles encadrant les augmentations de loyer en cours de bail et les conditions de fin de bail.

¹⁴ Voir à ce sujet : <https://finances.belgium.be/fr/E-services/MyRent>.

¹⁵ Voir à ce sujet : <https://be.brussels/fr/logement/location/bail-dhabitation/enregistrement-bail-dhabitation>



Action n°3 : « Produire » du logement sans consommer davantage de foncier

Si le dynamisme démographique du Luxembourg impose de construire davantage de logements, le « choc d'offre » nécessaire devrait également reposer sur l'utilisation rationalisée du parc déjà existant.

Avec près de 70% des plus de 65 ans qui vivent dans un logement sous-occupé, il conviendrait de concevoir une stratégie nationale de transformation résidentielle visant notamment à favoriser la division des grands logements sous-occupés. Cette stratégie devrait notamment comprendre des procédures légères d'autorisation de bâtir/déclaration préalable pour la création de logements intégrés, des mesures incitatives (publicité pour la prime pour la création d'un logement intégré, prêts bonifiés, aides au déménagement, sous-taxation des loyers d'un logement intégré nouvellement créé, etc.) et une taxation - de type bedroom-tax¹⁶ assise sur la valeur vénale autoévaluée¹⁷ - des biens sous-occupés. Elle pourrait être complétée par une stratégie de surélévation des bâtiments existants¹⁸ avec des possibilités de cession des droits à surélever à des promoteurs privés/bailleurs sociaux et d'éventuelles dérogations aux règles d'urbanisme et de protection du patrimoine afin de rendre possibles lesdites surélévations.

Aussi, il pourrait être décidé d'une offensive d'expropriation/réquisition¹⁹ des logements en état d'abandon manifeste afin de les transformer en logements abordables - ce que la récente reconnaissance législative du logement abordable comme relevant d'utilité publique rend - en principe - possible !

Enfin, les éléments de la fiscalité qui tendent à désinciter la mobilité résidentielle - notamment des seniors propriétaires-occupants - devraient être corrigés (cf. encadré).

Encadré 1 : La fiscalité immobilière contre la mobilité²⁰

Si vous habitez au nord du pays dans un logement libéré de tout crédit immobilier dont vous êtes propriétaire et qui est beaucoup trop grand depuis que votre enfant a quitté la maison et que vous avez divorcé, vous ne paierez aucun loyer - ni aucun impôt particulier sur votre consommation de services de logement puisque l'impôt foncier au Luxembourg revêt un caractère anecdotique.

Si conscient de la sous-occupation de votre logement vous prenez la décision de le louer et d'aller vivre (comme locataire) dans un logement de taille plus raisonnable qui se trouve à Luxembourg-ville, vous devrez payer un loyer pour votre nouvelle résidence principale et des impôts sur les revenus locatifs que vous percevez en tant que bailleur et vous serez probablement perdant dans l'opération.

¹⁶ Voir à ce sujet : Sarah Mellouet (2018), Elections législatives – Cahier thématique n°1/5.

¹⁷ N.B. Il devrait être prévu des pénalités, voire un droit de rachat au prix sous-évalué, en cas de sous-évaluation manifeste du bien. Voir à ce sujet : Emerson Niou, Guofu Tan (1994), An Analysis of Dr. Sun Yat-sen's Self-Assessment Scheme for Land Taxation et Dieter et Gstach (2009), A Property Taxation Mechanism With Self-Assessment.

¹⁸ Voir à ce sujet : https://luxembourgtransition.lu/wp-content/uploads/2023/06/lit-mag01_presentation-v2-pages_simple_low.pdf

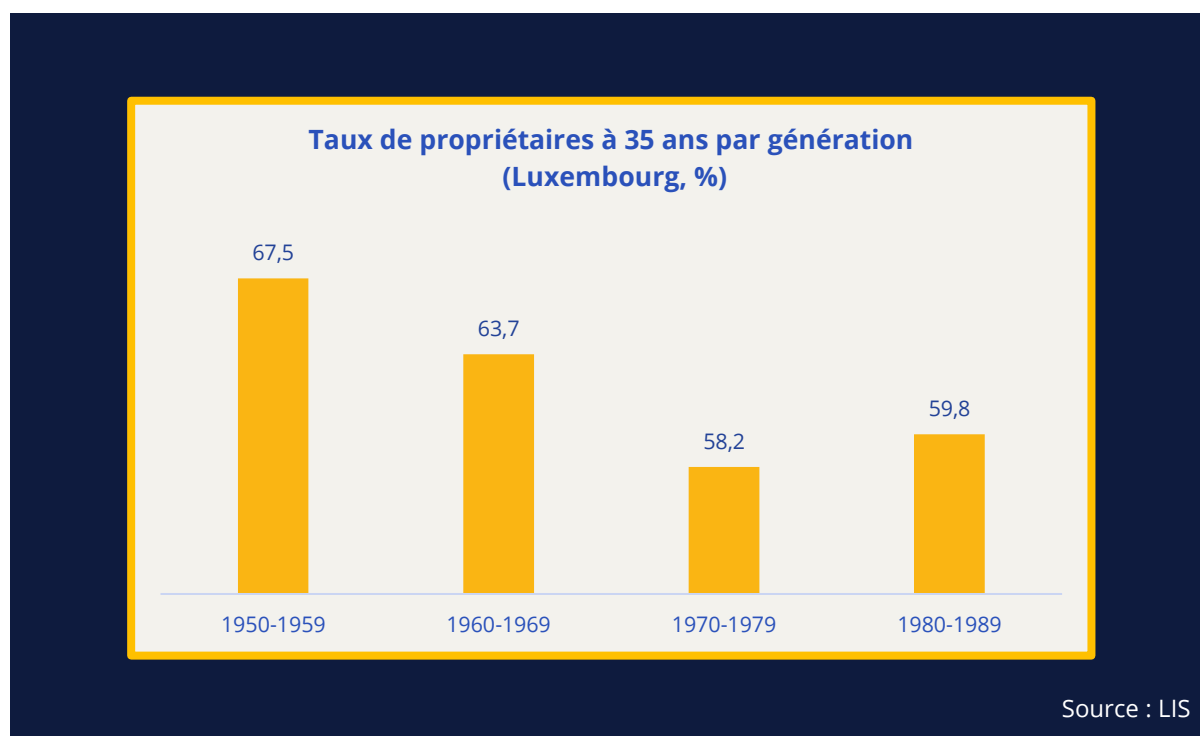
¹⁹ Voir à ce sujet : Article 34 de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, telle qu'elle a été modifiée par les lois des 27 août 1987 et 17 mars 1992.

²⁰ N.B. Le manque de logements adaptés à des prix raisonnables est, notamment dans le cas des personnes âgées vivant dans des logements sous-occupés, un frein à la mobilité résidentielle à ne pas sous-estimer.



Action n°4 : La fiscalité immobilière contre la mobilité : Promouvoir de nouvelles formes de propriété

Au-delà des aspirations individuelles, l'accession à la propriété génère des bienfaits socio-économiques. Le patrimoine immobilier est ainsi un important déterminant du niveau des inégalités et est appelé à devenir, dans le contexte du vieillissement de la population, une pièce maîtresse du financement de la dépendance²¹. Dès lors, face au recul structurel du taux de propriétaires parmi les générations récentes par rapport aux générations nées dans les années 50/60 et alors qu'il est estimé que moins de 20% des locataires sont en capacité financière d'acheter le logement qu'ils louent²², développer le segment de l'accession sociale à la propriété, au-delà des logements abordables vendus par les promoteurs publics, est une option à considérer.



En s'inspirant des dispositifs (Asumisoikeus asuminen, Beschut Eigenwoningbezit, Koophuur, Shared ownership, Coopératives d'habitation, leasing immobilier) qui existent dans plusieurs pays européens²³, un (nouveau) modèle luxembourgeois (**cf. encadré**) d'accession atypique (e.g. progressive, partagée, etc.) à la propriété devrait être expérimenté.

²¹ Voir à ce sujet : Jean-Claude Driant, Pierre Medac (2019), Une crise ? Quelle(s) crise(s)?

²² Voir à ce sujet : Denisa Naidin, Sofie Walzl, Michael Ziegelmeyer (2025), Objective housing sales and rent prices in representative household surveys: Implications for wealth, inequality, housing market and affordability statistics.

²³ Voir à ce sujet : Alain Costa, Jean-Pierre Schaefer (2006), Quelques expériences européennes sur de nouvelles formes de propriété.



Encadré 2 : (nouveau) Socialisme immobilier

Le dispositif anglais *Help to Buy* constitue une alternative intéressante dans le contexte luxembourgeois. Dans ce modèle, le ménage finance une partie de l'acquisition de sa résidence principale au moyen de son apport personnel et d'un prêt bancaire et une agence publique finance la fraction complémentaire du prix du logement. La participation publique est ensuite remboursée en fonction de la valeur du bien lors de sa revente ou au moment du rachat par le propriétaire de la fraction détenue par l'agence publique.

Adapté au contexte luxembourgeois, un tel mécanisme pourrait prendre la forme d'une prise de participation publique à hauteur de 25% du prix d'acquisition du logement²⁴. Cette avance serait exempte d'intérêts les cinq premières années. A partir de la sixième année et jusqu'au rachat des 25% par le ménage, elle produirait des intérêts à un taux de référence.

Afin de limiter les effets d'aubaine²⁵, d'éviter que l'aide publique n'alimente principalement la hausse des prix et de soutenir l'investissement résidentiel, le dispositif devrait être soumis à des plafonds (revenus, prix immobiliers) et ne bénéficier qu'à des primo-accédants (e.g. jeunes époux, travailleurs essentiels) faisant l'acquisition d'un logement neuf auprès d'un promoteur agréé (e.g. signataire d'une charte).

²⁴ Par le Fonds de soutien au développement abordable, le Fonds de compensation commun au régime général de pension, la SNCI, la mutualité susmentionnée, etc..

²⁵ Voir à ce sujet : National Audit Office (2019), *Help to Buy: Equity Loan scheme – progress review*.



Action n°5 : Contractualiser avec les communes

Le malthusianisme foncier des communes est régulièrement avancé pour expliquer que le Grand-Duché ne soit pas un Etat bâtisseur à la hauteur des besoins²⁶. Cela est pour le moins surprenant puisque, l'organisation administrative du Luxembourg étant celle d'un Etat unitaire caractérisé par l'existence d'un seul centre de pouvoir étatique qui écarte toute idée de fédéralisme interne, les communes, autonomes mais non-souveraines, sont tenues de respecter l'intérêt général.

Les politiques de logement des différentes communes devraient par conséquent être alignées sur, voire servir, la politique nationale d'aménagement du territoire voulu par l'Etat qui dispose du pouvoir de surveillance²⁷ de la gestion communale, du pouvoir de dissolution²⁸ du conseil communal et du pouvoir d'intervenir directement dans la politique de planification communale (e.g. Plan sectoriel logement, Plan d'occupation du sol). Dès lors, la nécessité de construire suffisamment de logements afin d'accompagner le développement économique du pays et d'assurer à l'ensemble de la population des conditions de vie optimales ne saurait être contrainte par la frilosité de certains collèges des bourgmestre et échevins²⁹ - réputés - soucieux du NIMBYsme de leurs électeurs³⁰ de plus en plus allergiques aux bruits de chantier depuis que la généralisation du télétravail conduit à passer plus de temps chez soi.

Il est dans ce contexte opportun³¹ de faire évoluer le pacte logement vers un dispositif (contrat Etat-commune(s)) contraignant assorti d'objectifs de viabilisation et de construction³². Ces objectifs, différenciés pour chaque commune en fonction de son potentiel constructible et de l'adéquation de sa localisation avec la structure de l'armature urbaine souhaitée, devrait notamment imposer aux autorités communales, sous peine de sanctions (e.g. mise en demeure, pénalités financières, mesures de substitution, envoi d'un commissaire spécial), d'activer les nombreux instruments (zones d'urbanisation prioritaire, zone de développement, obligation de construire, droit de préemption, taxe annuelle spécifique sur les terrains à bâtir qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu, création de réserves foncières, élaboration de PAP NQ, impôt foncier B6, traitement diligent des autorisations de construire, coefficient de densité, droits d'emphytéose et de superficie sur les terrains communaux, etc.) dont elles disposent et qui devraient permettre, si utilisés à bon escient³³, de lutter contre la rétention foncière et de transformer davantage de terrains constructibles³⁴ en logements effectivement construits³⁵.

²⁶ Voir à ce sujet : Land (2021), Les Petits-Duchés de Luxembourg.

²⁷ Voir à ce sujet : Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, Titre 3 – De la surveillance de la gestion communale.

²⁸ Article 127 de la Constitution.

²⁹ Voir à ce sujet : Jean-Jacques Rommes (2018), Qui a peur de la croissance ?

³⁰ Voir à ce sujet : William Fischel (2011), The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies.

³¹ Voir à ce sujet : CSL (2020), Avis de la Chambre des salariés concernant le projet de loi n°7648.

³² Voir à ce sujet : <https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/22038>.

³³ Voir à ce sujet : Ministère du Logement (2024), Rapport triennal de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « logement » et Ministère du Logement, Ministère de l'Intérieur, Liser, Observatoire de l'Habitat (2022), Monitoring du Pacte logement 1.0.

³⁴ Voir à ce sujet : www.baupotenzial.lu et chiffres clés des zones prioritaires d'habitation.

³⁵ Une telle réorientation des rapports entre l'Etat et les communes suppose cependant l'existence d'une demande solvable, une réflexion stratégique sur le développement des infrastructures (canalisations, crèches, écoles, stations d'épuration) que suppose l'essor résidentiel des communes et que certains ministères (e.g. Environnement, Culture) et administrations (Ponts et Chaussées, Gestion de l'eau) accompagnent le mouvement.



Action n°6 : Lever les freins à la mise à disposition de logements aux salariés par leurs employeurs

Malgré l'importance du logement pour l'attractivité du Luxembourg et son interaction avec les prétentions salariales, la mise à disposition d'un logement à un salarié par son employeur demeure, en dehors du cadre très corseté de la loi relative au logement abordable, particulièrement « maltraitée ».

Ainsi, en vertu de la circulaire L.I.R. n° 104/1 du 16 juillet 2018, l'évaluation/imposition de la mise à la disposition à titre gratuit ou à loyer réduit d'une habitation à son salarié doit se faire au regard du prix moyen usuel, c'est-à-dire « par comparaison au loyer payé par une tierce personne pour une habitation présentant les mêmes caractéristiques du point de vue situation, date de construction, surface habitable, confort, etc., d'après un contrat de bail récent » - sauf situation improbable (i.e. absence d'habitation comparable à celle, propriété de l'employeur, mise à la disposition du salarié)). Le principe est donc celui de l'évaluation et de l'imposition de tout avantage en nature logement reçu par un salarié à l'aune du loyer de marché³⁶.

Cette approche « rigoureuse » s'avère à plusieurs égards discutable :

1. Elle décourage, en tout cas n'incite pas, les entreprises à participer à la politique sociale du logement et à investir dans des logements destinés à être loués à loyers réduits à leurs salariés, notamment les plus modestes et essentiels ;
2. Elle ne tient - curieusement - aucunement compte de la loi de 2006 sur le bail à usage d'habitation qui plafonne les loyers à 5% du capital investi. Ainsi, il peut exister un décalage entre le loyer que l'employeur-proprétaire peut légalement réclamer à son salarié et la valeur (loyer de marché) à retenir pour déterminer l'avantage en nature ;
3. Elle ignore le lien particulier qui unit les entreprises et leurs salariés.

Il faudrait corriger ces différents biais en permettant une évaluation fiscale spécifique des logements mis à disposition des salariés par leur employeur dans la logique des dispositifs spécifiques qui existent pour les chèques-repas, les prêts préférentiels ou les subventions d'intérêts.

En vertu de ce nouveau régime³⁷, le prix moyen usuel (cf. encadré) à considérer pour déterminer le montant de l'avantage en nature résultant de la mise à disposition d'un logement à titre gratuit ou à loyer réduit par l'employeur-proprétaire à son salarié devrait être le montant le plus faible entre le loyer légal autorisé en vertu de la loi de 2006 sur le bail à usage d'habitation (cf. **annexe**) et un loyer décoté (e.g. calculé en fonction du salaire du bénéficiaire³⁸, 25% en dessous du loyer de marché).

³⁶ N.B. La différence entre le loyer de marché et le loyer effectivement payé par le salarié correspond à l'avantage en nature et est soumis à l'impôt sur le revenu ainsi qu'aux cotisations sociales applicables.

³⁷ Le nouveau régime devrait naturellement être encadré par des dispositifs anti-abus (e.g. niveau de rémunération, âge, situation matrimoniale, etc.)

³⁸ Voir à ce sujet Annexe 3 de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable.



Encadré 3 : Du prix moyen usuel

Un récent arrêt de la Cour administrative³⁹ a considéré que l'évaluation d'un logement au « prix moyen usuel du lieu de consommation ou d'usage », au sens de l'article 104 L.I.R., ne devait pas toujours correspondre aux loyers de marché.

La Cour a ainsi considéré qu'il pouvait être d'usage, entre membres d'une même famille, de (se) réserver un logement à des conditions privilégiées.

La Cour a en particulier admis une décote de 25 % par rapport à un loyer conforme au marché. Elle a estimé qu'imposer systématiquement entre membres d'une famille les conditions qui prévaudraient entre tiers était susceptible de porter atteinte au droit au respect de la vie familiale, tel que garanti par l'article 15 de la Constitution, et revenait à ne pas donner assez de considération à l'importance sociétale de la solidarité familiale à une époque où les conditions de logement sont particulièrement éprouvantes pour les jeunes.

Si cette décision ne saurait évidemment être transposée mécaniquement aux relations entre un employeur et un salarié, elle permet néanmoins, compte tenu des articles 38⁴⁰ et 40⁴¹ de la Constitution, de justifier qu'un employeur-propriétaire n'a pas à se comporter comme un bailleur parfaitement indifférent à la situation de son salarié-locataire.

Autrement dit, tout comme il est reconnu que la solidarité familiale peut légitimement conduire un parent à ne pas maximiser le loyer qu'il demande à son enfant, il serait cohérent d'admettre, au titre de la solidarité professionnelle, qu'une entreprise n'est pas tenue de chercher à maximiser le loyer qu'il demande à son salarié à une époque où les conditions de logement sont particulièrement éprouvantes pour certains salariés.

³⁹ Voir à ce sujet : Cour administrative (2026), N°53709C.

⁴⁰ L'État garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

⁴¹ L'État veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.



Réponses succinctes à de potentielles interrogations

La mise en place d'une contribution-logement de 0,5% sur les revenus professionnels ne va-t-elle pas, après l'augmentation de 1% du taux de cotisation global pour les pensions, peser négativement sur l'attractivité du Luxembourg, sur la productivité de sa main-d'œuvre et sur la compétitivité de ses entreprises ?

Non.

Au lieu d'asseoir la contribution-logement sur les seuls revenus professionnels, ne pourrait-on pas alternativement considérer un système où la contribution-logement serait à payer à la fois sur les revenus professionnels, sur les revenus de remplacement, sur les revenus du patrimoine et par les entreprises ?

Oui.

Pourquoi avoir retenu une distance de 150 kilomètres par rapport à la frontière pour déterminer si la possession d'un autre logement à l'étranger reste compatible avec l'accès à la vente abordable ?

Parce qu'il s'agit d'une distance déjà retenue par la législation fiscale (L.I.R.) pour l'application du régime des impatriés.

La liberté de fixation du loyer à chaque nouveau bail ne risque-t-elle pas d'entraîner une envolée des nouveaux loyers ?

En principe, l'envolée des loyers sera(it) limitée par la capacité financière des locataires et par la transparence du loyer antérieurement pratiqué. Mais si ces garanties étaient jugées insuffisantes, un plafonnement de la hausse entre deux locations est une alternative. Par exemple, tout nouveau loyer pourrait être limité au précédent loyer augmenté de l'évolution de l'indice de référence des loyers depuis la fin du précédent bail, sauf travaux substantiels dûment documentés. Pour une première mise en location, il pourrait être décidé d'un plafond en fonction du prix moyen usuel du lieu de consommation (cf. article 104, alinéa 2 L.I.R.) ou du loyer médian observé dans la vicinity pour des biens comparables (cf. Booster fir de Wunnengsbau). De tels mécanismes constitueraient toutefois une solution de second rang par rapport à la proposition ordo-libérale de liberté des loyers à l'entrée, plafonnement des hausses en cours de bail et sanctions des situations abusives.

La mise en place d'une bedroom-tax ne risque-t-elle pas de précariser les propriétaires-occupants âgés qui ont de faibles revenus (« asset rich cash poor »), voire de les contraindre à vendre leur résidence principale pour pouvoir payer la taxe (« effet île de Ré ») ?

Il n'est pas interdit de prévoir des exemptions pour certains seniors « asset rich cash poor » et il existe des mécanismes simples de contournement de l'« effet île de Ré » comme transformer la bedroom-tax en une créance à acquitter au moment de la succession ou en cas de vente du logement.

Alors que l'accession à la propriété et l'investissement locatif sont devenus hors de portée pour une part croissante des ménages et que les aides à l'acquisition immobilière bénéficient largement aux ménages les plus aisés, ne faudrait-il pas, conformément aux recommandations formulées notamment par le CES, l'OCDE et le FMI, réduire, voire supprimer, les avantages fiscaux liés à la propriété immobilière ?



Peut-être conviendrait-il de - modestement - commencer par mettre en place une politique sociale du logement fondée sur une plus grande sélectivité⁴² des aides à la propriété-occupante et sur l'instauration de contreparties sociales aux dépenses fiscales dont bénéficient les investisseurs locatifs.

Ne faudrait-il pas prévoir une dépense fiscale (e.g. amortissement accéléré, super-déduction) pour les acquisitions par des entreprises de logements destinés à être mis à disposition, à titre gratuit ou à loyer réduit, à leurs salariés ?

Actuellement, l'article 152bis de la loi concernant l'impôt sur le revenu prévoit une bonification d'impôt pour les investissements dans les bâtiments visés à l'article 1^{er} de l'arrêté grand-ducal du 30 juillet 1960⁴³ que sont les maisons (unifamiliales ou à appartements) destinées à l'habitation des ouvriers et employés subalternes (sic). Il existerait donc - déjà - un chemin ... qu'il ne convient pas nécessairement d'emprunter compte tenu de l'impérieuse nécessité de préserver les intérêts du fisc⁴⁴ !

Ne faudrait-il pas - tenter de - ramener les coûts de construction à la raison ?

Oui⁴⁵.

La mobilisation des très nombreux logements vacants qui se trouvent au Luxembourg ne permettrait-elle pas d'améliorer significativement l'accès au logement ?

Au-delà du caractère singulier du projet de « mobiliser de l'immobilier », il est pour le moins excessif de croire qu'il existerait au Grand-Duché un gisement important de logements vacants qui - si « mobilisés » - seraient de nature à desserrer sensiblement les difficultés d'accès au logement qui pèsent sur les ménages. Puisque la production de nouveaux logements ne suit pas, depuis des décennies, l'évolution du nombre de ménages privés dans le pays, le Luxembourg est confronté à un problème de logements manquants et non pas de logements vacants.

D'ailleurs, si comme retenu dans la fiche financière du projet de loi sur l'impôt foncier le Grand-Duché ne comptait véritablement en 2021 que 15.300 logements inoccupés - y compris des logements insalubres, en vente, mal desservis, en rénovation, disputés pour cause de succession ou de divorce, entre deux locations, en zones vertes -, cela implique, dans le contexte de recul de l'activité de construction depuis 2023, que le nombre de logements actuellement vacants est probablement inférieur à la réserve de mobilité nécessaire pour assurer une certaine fluidité du marché immobilier⁴⁶.

Est-il possible de parvenir, dans un horizon prévisible, à une situation dans laquelle l'accession à la propriété de sa résidence principale deviendrait relativement aisée pour les ménages de la classe moyenne ?

Non⁴⁷.

⁴² Voir à ce sujet : Projet de loi (6166) portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant (...) introduction d'une contribution de crise.

⁴³ Voir à ce sujet : Arrêté grand-ducal du 30 juillet 1960 portant définition des investissements à caractère social bénéficiant de l'aide fiscale aux investissements nouveaux.

⁴⁴ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2022), De la propriété immobilière et de la préservation des intérêts du fisc.

⁴⁵ Voir à ce sujet : Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2026), Aktionsplan zur Senkung der Baukosten.

⁴⁶ Voir : Michel-Edouard Ruben (à paraître), Logements vacants : The math is not mathing.

⁴⁷ Voir à ce sujet : Land (2024), L'immobilier avant le logement et Michel-Edouard Ruben (2026), La perma-crise du logement ou l'inacceptable comme norme !



Commentaires :

Albert Ego

En retenant comme vraie l'assertion avancée par l'auteur qu'il n'est pas possible de venir à bout des difficultés de pouvoir d'achat immobilier des ménages de la classe moyenne, se pose la fondamentale question de savoir quel devra(it) être le nouvel objectif prioritaire de la politique du logement dans un Luxembourg où « depuis (plus d')une centaine d'années, l'une des préoccupations de tous les gouvernements consiste à faciliter et à encourager l'accès à la propriété ».

Agir sur l'offre, ou plus trivialement relancer la construction⁴⁸, semble être la plus pertinente des alternatives puisque le stock de logements est réputé sous-dimensionné et que le pays est appelé à demeurer démographiquement dynamique. Relancer la construction suppose cependant de trouver des acquéreurs/financeurs/détenteurs pour les logements à bâtir en question car l'investissement immobilier précède la construction de logements et parce que - peu importe les besoins - il ne peut y avoir d'offre sans demande solvable correspondante.

A l'aune de ce nouvel objectif, il ressort que les six actions développées dans le document sont diversement percutantes.

- Action n°1 : L'idée de créer une mutualité pour la production de logements dédiés aux salariés est particulièrement bien trouvée. Cela créerait un nouvel investisseur résidentiel qui, grâce à son financement stable, augmenterait structurellement la demande effective adressée aux acteurs de la chaîne du logement et permettrait une participation des partenaires sociaux à l'effort national de construction plus significative que via les projets de « PPP logements abordables » ou de « SIS employeurs » qui, semble-t-il, peinent à décoller. Il est tout de même regrettable que le texte fasse l'impasse sur les questions de gouvernance, le nombre de logements qui pourraient être produits annuellement grâce à ladite mutualité, le processus de sélection des salariés-locataires, la politique de fixation des loyers et les potentielles relations d'affaires à mettre en place entre la mutualité, les établissements de crédit et les promoteurs privés.

Par ailleurs, le correctif au critère de non-propriété dans le cadre de l'acquisition d'un logement abordable ou à coût modéré semble une nécessité car il est totalement disproportionné d'exclure des ménages qui résident et travaillent au Luxembourg du marché des ventes de logements abordables et à coût modéré pour la simple raison qu'ils possèdent un logement dans leur pays d'origine ! N.B. En l'état actuel de la législation, ce n'est pas seulement l'acquéreur du logement abordable, mais également tous les membres de sa communauté domestique, qui au plus tard neuf mois après la remise des clés du logement abordable, ne doivent être ni propriétaires, ni usufruitiers, ni emphytéotes, ni bénéficiaires d'un droit d'habitation, de plus d'un tiers indivis, d'un autre logement au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger.

- Action n°2 : Chaque locataire a besoin d'un bailleur ... et la faible proportion de logements locatifs abordables dans le pays fait que le bailleur type devrait, pendant encore longtemps, être une per-

⁴⁸ Voir: Marc Andreessen (2020), It's Time to Build.





sonne privée. Il faut par conséquent que l'investissement locatif soit une activité lucrative. Cela suppose de s'éloigner le plus possible de toute velléité de plafonnement des loyers⁴⁹. Sans cela, l'investisseur locatif, qui en temps normal représente 35-40% des VEFA, désertera le marché immobilier. La proposition de réforme des rapports locatifs présentée dans le document, y compris les mesures (e.g. enregistrement des baux, contrôle de salubrité, etc.) destinées à prévenir les abus, est ainsi de nature à pacifier les rapports locatifs et à drainer des capitaux vers l'investissement résidentiel. Il est cependant dommage que le niveau de prix des logements neufs n'ait pas été discuté par l'auteur alors qu'il détermine à la fois le rendement locatif instantané et l'espérance de plus-value à la revente. N.B. L'idée, parfois avancée dans le débat public, qui veut que ce soit à une dépense fiscale (amortissement accéléré) de rendre l'investissement locatif rentable est particulièrement malsaine !

- Action n°3 : Nonobstant la pertinente démonstration que la fiscalité agit contre la mobilité contenue dans l'encadré « la fiscalité immobilière contre la mobilité », aucun propriétaire-occupant ne peut quitter un logement sous-occupé s'il n'existe pas un logement plus petit où il a envie et intérêt à déménager. Dans un Luxembourg en manque de logements, l'idée de mobilité résidentielle des logements sous-occupés vers des logements plus petits s'apparente à un simple exercice théorique séduisant. Idem pour l'idée de surélévation des immeubles existants qui est contrainte par un empilement de freins opérationnels : la surélévation suppose des accords multiples en cas copropriété, des reconsidérations des ratios de stationnement, la modification de l'acte de base et de la répartition des millièmes ; une structure déjà existante est rarement dimensionnée pour un niveau supplémentaire ce qui suppose la mise en conformité de la cage d'escalier, des issues de secours, etc. La création de logements intégrés pose des questions du même ordre : accès autonome, isolation acoustique, compteurs séparés, surfaces minimales. Il vaut donc mieux ne pas nourrir trop d'espoir s'agissant de l'action n°3 telle que présentée ! Il aurait été préférable d'évoquer le potentiel, sous-exploité, des opérations de démolition-reconstruction à densité accrue et la nécessité de mettre en cohérence les objectifs de densification du tissu urbain avec les politiques de protection et de classement du bâti existant. N.B. L'idée d'une bedroom-tax assise sur la valeur vénale autoévaluée des logements sous-occupés contenue dans le document relève de la pataphysique.
- Action n°4 : De nouveaux statuts d'occupation sont effectivement des alliés objectifs de la production de logements à explorer/expérimenter. Dans un monde où de nombreux domaines de la vie quotidienne (automobile, musique, équipements, etc.) passent progressivement d'une logique de possession à une logique d'usage, que l'immobilier demeure un bastion où la propriété pleine et entière continue d'être un horizon indépassable est une réalité qui mérite d'être questionnée. L'intuition qu'il existe de la place pour la création d'une troisième voie entre « propriété » et « location » de sa résidence principale est donc convaincante. Le choix du modèle à retenir devra toutefois résulter d'une comparaison méticuleuse du coût budgétaire associé à chaque option ce qui, hélas, est totalement absent du document. N.B. Il faudra(it) veiller à ce que des investisseurs institutionnels aient intérêt à prendre part à la mise en place des dispositifs innovants d'accès à la propriété - progressive, démembrée, partagée, etc.) – considérés.
- Action n°5. Comme indiqué dans le document, toute mise en place d'une -révolutionnaire - contractualisation de la production de logements dans les communes restera un coup d'épée dans l'eau s'il n'existe pas en face une demande solvable. Dès lors, la possibilité de « sanctionner » une commune dont le territoire n'aurait pas connu un niveau satisfaisant de production de logements et de viabilisation de terrains semble intrinsèquement réduite puisque l'écart aux objectifs fixés par l'Etat peut

⁴⁹ Voir : Kholodilin K.A. (2024), « Rent control effects through the lens of empirical research : An almost complete review of the literature ».

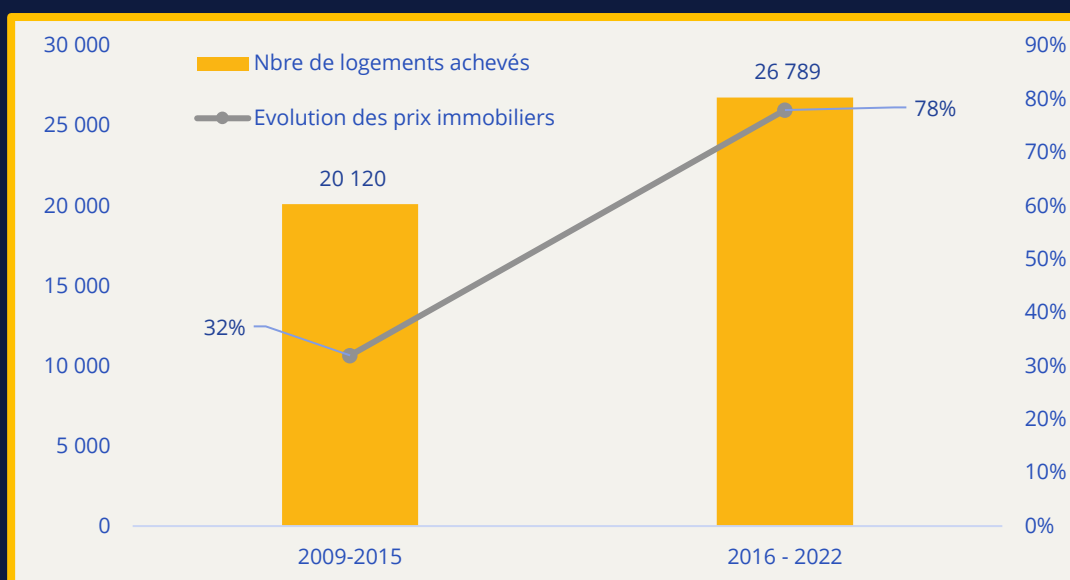


être totalement indépendant de la (mauvaise) volonté des élus communaux ! N.B. Il aurait été souhaitable d'évoquer - davantage - la lenteur et la complexité des procédures qui constituent un frein, sous-estimé dans le document, à la production de logements. Faire quasiment l'impasse sur ces questions est d'autant plus dommage que la durée des procédures contribue à la hausse des prix immobiliers et à réduire le niveau de demande solvable.

- Action n°6 : L'effet des investissements des employeurs dans le logement salarié sera globalement nul sur le stock de logements s'il s'agit prioritairement d'acquisition de logements anciens. La mesure gagnerait donc à être orientée vers le neuf ; sans cela, elle améliorera les conditions d'accès au logement de certains salariés sans rien apporter de significatif au parc de logements. N.B. Puisque près d'un salarié sur deux habite au-delà des frontières, il aurait été bienvenu qu'une action n°7 évoque la façon dont la politique du logement pourrait se concevoir au-delà de l'échelon national et intégrer un volet transfrontalier.

P.S. Le problème fondamental auquel la politique du logement est confrontée n'est pas « comment et où construire ? » mais « qui est en mesure d'acheter ce qui peut être construit ? ». A cet égard, un grand emprunt de plusieurs centaines de millions d'euros, voire de plusieurs milliards, destinés à financer les logements dont le Luxembourg a(ura) besoin pour maintenir son attractivité et loger des travailleurs est une action qui aurait eu toute sa place dans un document qui entend ouvrir la fenêtre d'Overton et sortir la politique du logement de ses automatismes. Un tel emprunt permettrait, en plus d'acquérir des logements auprès des particuliers et des promoteurs, de financer - au besoin - une politique d'expropriation de terrains constructibles pour y construire des logements d'utilité publique. N.B. La dette publique du Luxembourg est inférieure à 30% du PIB ; celle de Singapour, en partie levée pour acquérir des actifs stratégiques et financer des grands projets d'infrastructures, dépasse les 160% du PIB.

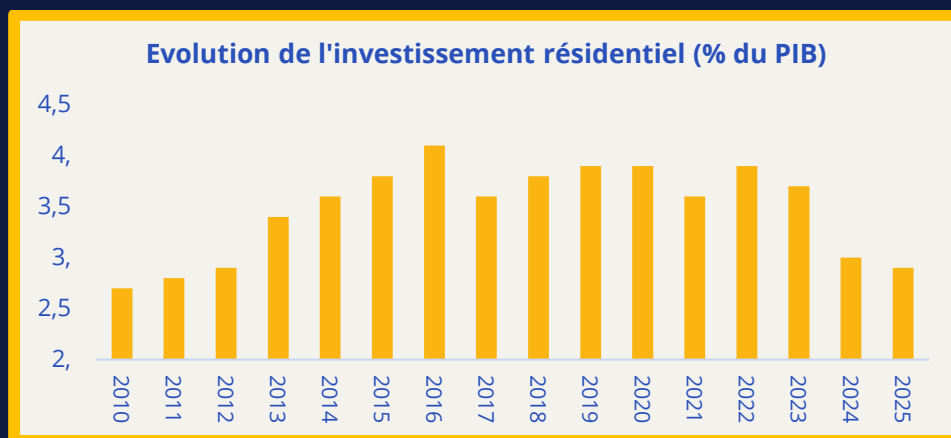
PPS. L'idée, régulièrement avancée dans le débat public, selon laquelle il suffirait de construire davantage de logements pour stabiliser, voire faire baisser, les prix immobiliers s'avère discutable. Ainsi, alors qu'entre 2009-2015 et 2016-2022 le nombre de logements construits a bondi de plus de 30%, la hausse des prix immobiliers a fortement accéléré.



Source : STATEC



Annexe :



Source : Eurostat

Dépenses fiscales en faveur de l'investissement immobilier en 2025 :

Dépenses fiscales (Propriétaires-occupants, MIO €)	
Bëllegen-Akt	262
TVA logement (taux super-réduit de 3 %)	253
Déductibilité des intérêts débiteurs	230
Déductibilité des cotisations d'épargne-logement	40
Exemption de la plus-value de cession de la résidence principale	NC
Déductibilité des frais d'assurance solde restant dû	NC
Dépenses fiscales (Investisseurs locatifs, MIO €)	
Amortissement accéléré	NC
Abattement immobilier spécial	NC
Abattement construction spécial	NC
Amortissement pour usure normale	NC
Crédit d'impôt location	5

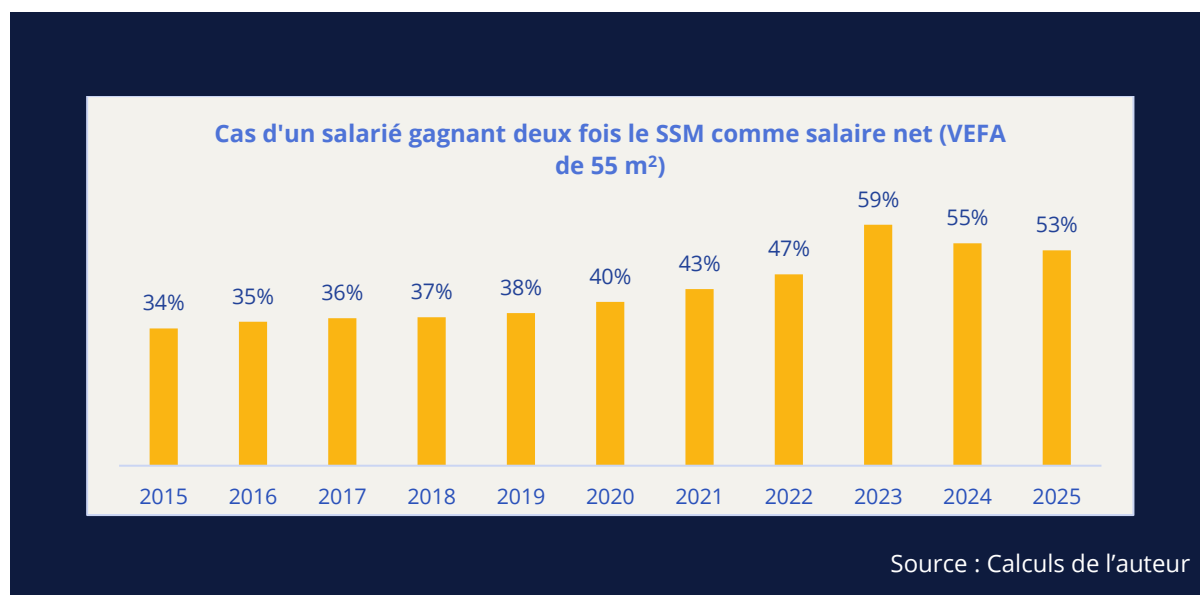


Réforme de l'impôt foncier

D'après le projet de loi⁵⁰ sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB) et l'impôt sur la non-occupation de logements (INOL), « si aucun terrain constructible ne se voit mobilisé » après l'entrée en vigueur de la loi, les propriétaires des terrains en question ne paieraient quasiment aucun IMOB avant une période de dix ans.

Aussi, le projet de loi indique qu'il n'y aurait que 4.590 logements non occupés (1.8% du parc de logements) susceptibles d'être concernés par l'impôt sur la non-occupation de logement.

Evolution du taux d'effort



Offre et demande de logements locatifs abordables

Alors qu'il y a 9.500 ménages inscrits au RENLA (registre national des logements abordables) dans l'espoir d'obtenir un logement locatif abordable, le stock de logements locatifs de la SNHBM et du Fonds du logement n'a progressé que de 170 unités entre 2024 et 2025.

Loi de 2006 sur le bail ou comment loger à loyer modéré dans des logements chers

D'après la loi : « la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement. Ce capital investi est réévalué (...) par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation prévus par l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. Si la construction du logement remonte à quinze ans ou plus, le capital investi réévalué (...), à l'exception du prix du terrain sur lequel l'habitation est construite, (...), est diminué de 2 % par période de deux années supplémentaires (...) ». Ainsi, le loyer maximal autorisé pour un logement de 90 mètres carrés situé au Limpertsberg acheté en 1958 au prix de 595.000 francs (14.750 euros) et dans lequel auraient été investis 20.000 francs (495 euros) en 1968, 100.000 francs (2.478 euros) en 1980, 250.000 francs (6.197 euros) en 1998, 20.000 euros en 2010 n'est que de 450 euros par mois⁵¹.

⁵⁰ N.B. Ce projet de loi déposé en 2022 n'a toujours pas été voté.

⁵¹ N.B. Un tel logement est généralement proposé à la vente autour du million d'euros.



Michel-Edouard Ruben
Économiste senior IDEA

Michel-Edouard Ruben est diplômé d'un magistère d'économie de l'Université de Bordeaux. Ses travaux portent sur le marché du travail, le logement, et l'entrepreneuriat.

michel-edouard.ruben@idea.lu

Elargir la fenêtre d'Overton : Six actions pour sortir la politique du logement de ses automatismes !

Toutes les idées d'IDEA sont sur notre site et nos réseaux sociaux



qr.link/orc1Zm

Les idées de la semaine directement dans votre boîte mail ? **Abonnez-vous à [notre newsletter](#) !**

idea.lu