



## Études de logement >

Derniers articles



Open access

375 0

Vues

Citations CrossRef à ce jour

31

Altmétrie



article de recherche

# Le foncier et la crise de l'abordabilité du logement : les stratégies des propriétaires fonciers et des promoteurs dans le contexte luxembourgeois de la planification facilitatrice

[Antoine Paccoud](#) [Markus Hesse](#) [Tom Becker](#) & [Magdalena Górczyńska](#)

Reçu le 13 juil. 2020, accepté le 16 juin 2021, publié en ligne : 29 juil. 2021

Télécharger la citation

<https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1950647>



Article complet

Chiffres & données

Les références

Citations

Métrique

Licence

Réimpressions et autorisations

PDF | EPUB



## Abstrait

La question de la terre et de sa propriété reste sous-explorée par rapport à la crise de l'abordabilité du logement. Nous soutenons que la concentration de la propriété foncière résidentielle affecte la production de logements au Luxembourg à travers l'interaction des stratégies d'accumulation de richesse des propriétaires fonciers et des promoteurs. À partir d'entretiens avec des experts, nous montrons d'abord que l'écologie centrée sur la croissance du pays a produit un régime de planification négocié qui fait peu pour gérer le rythme du développement résidentiel. À travers une enquête sur le développement de 71 projets résidentiels à grande échelle depuis 2007, nous identifions ensuite les stratégies d'accumulation de richesses foncières privées que ce régime de planification facilitatrice

Dans cet article



[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)▶ [La terre et la crise de l'abordabilité du logement ....](#)**Q Mots clés:** [Terre](#) [logement](#) [abordabilité](#) [économie politique](#) [Planification](#)[< Article précédent](#)[Voir les derniers articles](#)[Article suivant >](#)

## introduction

Dans de nombreuses zones urbaines d'Europe et d'Amérique du Nord, la flambée des prix des logements a limité l'accès au logement pour les ménages à faible et moyen revenu (Beer *et al.*, 2007 ; Bramley, 1994 ). Cela s'accompagne d'une déconnexion croissante entre la croissance des dépenses de logement des ménages et leurs revenus (Pittini, 2012 ; Wetzstein, 2017 ). De plus, les changements démographiques et l'aggravation des inégalités de revenus contribuent à l'augmentation de l'inabordabilité du logement pour les ménages vulnérables (Bramley, 1994). La pénurie de logements abordables peut être replacée dans une perspective historique plus longue : la néolibéralisation, la promotion de l'accession à la propriété et la privatisation des logements publics existants ont réduit le soutien public au logement, tant du côté de l'offre que de la demande dans de nombreux pays occidentaux (Beer *et al.*, 2007 ; Bramley, 1994 ; Marom & Carmon, 2015 ). Les changements dans la structure d'occupation et la diminution continue du nombre de logements locatifs sociaux ont considérablement réduit le nombre et le type de logements disponibles pour les ménages les plus pauvres (Pittini, 2012 ). Dans de nombreux pays occidentaux, la crise financière de 2007 a entraîné une diminution des nouvelles constructions et une augmentation des saisies et des expulsions (Marom & Carmon, 2015 ).

Dans cet article, nous positionnons l'abordabilité comme causée par la faiblesse de l'offre de logements dans un contexte de demande croissante de logements. Cependant, au lieu d'indiquer la responsabilité de la planification et d'autres appareils de régulation dans ce faible approvisionnement (Monk & Whitehead, 1996 ; White & Allmendinger, 2003), l'accent est mis sur l'interaction multiplicative des stratégies des propriétaires fonciers privés et des promoteurs immobiliers. Nous soutenons que ces stratégies, qui mettent l'accent sur l'accumulation de richesses foncières sur la production de logements, sont un mécanisme central par lequel le logement devient inabordable. Dans un contexte de forte demande de logements, ces stratégies de restriction de la production de logements alimentent la croissance des prix des logements et détériorent l'accès à la propriété et à la location pour une proportion de plus en plus importante de la population. Cette capacité des intérêts de

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

[de LEYS LUZIL SUR « L'ÉCOLOGIE DE LA CROISSANCE »](#)

« La crise et la crise de l'abordabilité du logement... » centrée sur la propriété à Vancouver, il est crucial d'étudier les « *ententes entre les élites politiques et économiques, la déréglementation qui l'accompagne et les pratiques et processus immobiliers opaques qui contribuent ensemble à l'inflation des prix et au manque d'abordabilité* » (Ley , 2021 , p. 15). Nous soutenons donc que ce qui rend possibles les stratégies particulières des propriétaires fonciers et des développeurs, c'est le cadre institutionnel plus large qui subordonne l'appareil réglementaire à l'impératif de croissance, un impératif qui transforme la planification en un facilitateur de l'accumulation de richesses foncières.

## Enquêter sur un terrain et un logement au Luxembourg

Le document s'appuie sur le cas du Luxembourg, un petit pays avec une population et une économie en croissance rapide et caractérisé par des pénuries de logements et une crise croissante de l'abordabilité. Selon Eurostat, entre le premier trimestre 2007 et le premier trimestre 2020, le Luxembourg a connu la plus forte augmentation des prix des logements parmi les 27 États membres de l'Union européenne (et le Royaume-Uni), avec un quasi-doublement des prix des logements (+91,4% ) au cours de cette période (Eurostat, 2020). Les problèmes d'abordabilité pour les ménages à revenu faible et intermédiaire sont devenus endémiques, car les augmentations des prix des logements se répercutent sur les loyers du secteur privé. En particulier, les nouveaux arrivants sur le marché immobilier ont du mal à trouver un logement abordable et décent à proximité de leur lieu de travail et sont souvent contraints à des trajets domicile-travail longue distance (y compris de l'autre côté de la frontière en France, en Belgique ou en Allemagne où les prix de l'immobilier sont encore nettement inférieurs <sup>1</sup> ). Une analyse de l'EU-SILC révèle que les locataires récents du secteur privé et les acquéreurs hypothécaires récents ont été confrontés à des charges de logement moyennes de 39,2 et 43,6 % respectivement en 2018 (Observatoire de l'Habitat, 2020 ).

Cette situation a émergé du statut du pays de « *micro-métropole mondialisée* » (Hesse, 2016 ), une plaque tournante hautement connectée pour les services mondiaux et les flux financiers, un statut qui s'est combiné avec une autonomie municipale importante dans la planification pour produire un régime négocié perméable aux intérêts de propriété privée. Ces intérêts ont été historiquement couverts par des allègements fiscaux relativement généreux sur les intérêts hypothécaires, d'autres subventions visant à encourager l'accession à la propriété et les investissements locatifs, et l'un des impôts fonciers récurrents les plus bas de l'UE, sur la base d'une évaluation de 1941 de la valeur des propriétés (Fatica & Prammer, 2018). Le parc de logements sociaux du pays est également parmi les plus bas d'Europe, car une grande partie des logements abordables produits étaient jusqu'à très récemment vendus directement

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

mais d'un petit nombre de particuliers et d'entreprises (Observatoire de l'habitat, 2019a ). Le cas luxembourgeois – avec ses extrêmes de concentration foncière, de faible fiscalité et de désengagement public du foncier – permet ainsi d'entrevoir les effets, à l'échelle nationale, de l'influence des stratégies d'intérêt foncier sur l'accessibilité du logement sans l'habituel effet médiateur de la système de planification.

## Structure du papier

Conformément au cadrage « écologie de la croissance », nous nous appuyons sur deux niveaux d'analyse. Premièrement, pour montrer comment « l'écologie de la croissance » du Luxembourg repose sur un système politique fondé sur le consensus et la négociation avec les intérêts privés et un système de planification flexible, nous nous appuyons sur 17 entretiens approfondis avec des praticiens qui fournissent l'expertise conceptuelle et réglementaire qui officialise la transformation des terres en propriété (par exemple, zonage, développement, conception de contrats), ainsi qu'avec les acteurs publics et les ONG impliqués dans la production de logements abordables. Les stratégies des propriétaires fonciers et des promoteurs que cette infrastructure facilitatrice permet – Ley's (2021) « pratiques et processus immobiliers opaques » – sont ensuite lus à travers une analyse des transactions foncières qui ont rendu possible les 71 plus grands projets résidentiels du pays depuis 2007. Dans la section suivante, nous tirons cependant d'abord des enseignements des travaux sur l'influence des les intérêts de propriété sur le processus de production de logements. Nous commençons par une discussion de deux facteurs qui rendent une telle influence plus probable et plus puissante – la propriété foncière concentrée et les structures réglementaires perméables – avant de détailler ce que l'on sait déjà sur les stratégies des propriétaires fonciers et des promoteurs dans le développement résidentiel.

---

## L'agence des intérêts fonciers dans la production de logements

### Conditions facilitantes : propriété foncière concentrée et structures réglementaires perméables

Work on the political economy of land focuses on the distribution of propertied assets and how this affects economic phenomena. In this field, concern with the structure of the ownership of land has come back to the fore, most notably through Christophers' (2018) study of the privatisation of public land since the neoliberal turn in the UK and Shrubsole's (2019)

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

La terre et la crise de l'abordabilité du logement... This was already a central concern in Halla's (2000) study of Hong Kong and Singapore as property states, in which she highlights the work by public authorities to acquire most of the surface of the city-states, including through extensive expropriation in the case of Singapore.

The strategic importance of land ownership for housing production is at the origins of the active land policy that was until recently practiced extensively in the Netherlands. In such a system, municipalities led the assembly process and were the main suppliers of building land to developers and other land users (Needham, 1997), which allowed them to bypass landownership patterns by constituting land reserves in advance of the finalisation of land use plans, facilitated by pre-emption and compulsory purchase rights (Louw, 2008). Dutch municipalities used active land policy to steer spatial development, enable cost recovery and capture some of the value created through land development (Buitelaar, 2010). La propriété et la gestion publiques des terres sont ainsi un outil puissant pour limiter l'influence des intérêts fonciers sur le développement urbain.

A l'autre extrême de la propriété foncière publique se trouve la propriété privée concentrée de la terre. Bien que l'accès à l'information sur la propriété foncière ait tendance à être compliqué, des travaux émergents sur la prévalence d'une forte concentration de la propriété foncière. Par exemple, Shrubsole (2019) a constaté que la moitié de la surface terrestre en Angleterre appartient à moins de 1% de la population. L'Écosse a également été identifiée comme ayant une structure de propriété foncière extrêmement concentrée (Glass *et al.*, 2019). Au Luxembourg, des recherches récentes ont révélé des niveaux élevés de concentration de la propriété privée pour les terrains résidentiels (Observatoire de l'Habitat, 2019a). Alors qu'il existe de nombreuses discussions sur l'impact de la concentration dans la propriété d'autres types de richesse (Arundel, 2017 ; Kadi *et al.*, 2020 ; Piketty, 2014), il y a eu peu d'engagement sur la question de la propriété concentrée de la terre. Une voie à suivre à cet égard peut être trouvée dans les discussions récentes sur le concept de rentes de monopole de classe (Anderson, 2019 ; Ward & Aalbers, 2016), une notion proposée pour la première fois par Harvey & Chatterjee (1974). Le concept indique la capacité des propriétaires fonciers à extraire des rentes en gérant collectivement l'offre d'une ressource. À des niveaux élevés de propriété concentrée, le fonctionnement des rentes de monopole de classe devient plus probable car les résultats dépendent des actions d'une minorité de décideurs ayant des intérêts potentiellement similaires. Par exemple, Anderson (2019) décrit les conséquences de « l'alignement des promoteurs sur un monopole cartelistique » (p. 1051) sur l'abordabilité du logement. Waldron (2019) parle d'un « nouvel oligopole sur le marché foncier de Dublin, dans

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

[niveau élevé](#) (p. 701). Ces exemples indiquent déjà des stratégies particulières pour faire

avancer les projets d'accumulation de biens dans des contextes concentrés. Avant de passer à une discussion plus détaillée de ceux-ci, cependant, nous passons à la manière dont les intérêts de propriété imprègnent les cadres réglementaires.

Dans le domaine de la planification, il existe un intérêt de longue date pour la manière dont la pratique de la planification a été influencée par des changements économiques politiques plus larges qui mettent au premier plan le développement économique et la concurrence interurbaine (voir Sager, 2011 pour une revue). D'après les premiers écrits sur ce sujet, nous trouvons que le cadre de la planification de McGuirk ( 1994 ) comme de plus en plus « facilitateur » des intérêts de développement privés est particulièrement utile. Elle décrit les mécanismes par lesquels le système de planification irlandais a été « *dépouillé des aspects d'intervention qui pourraient réduire le capital dans sa quête de profit* » (McGuirk, 1994, p. 303). Cela implique de s'éloigner des approches qui mettent en avant le pouvoir de planification et les conflits. C'est le cas des approches de planification contemporaines qui mettent l'accent sur la recherche de consensus et la négociation – au risque de renforcer la main d'intérêts fonciers déjà puissants en légitimant leur place dans le processus de prise de décision. Par exemple, Allmendinger & Haughton ( 2012 ) montrent comment le virage vers l'aménagement du territoire post-politique au Royaume-Uni - dans lequel la vitesse de livraison et la certitude du résultat étaient supérieures à la résolution de conflits plus profonds entre des intérêts concurrents - a été considéré comme bénéfique pour un éventail d'acteurs, y compris les propriétaires fonciers. Plus récemment, Raco & Savini ( 2019 ) ont identifié la montée d'une « *nouvelle technocratie urbaine* » dans laquelle la planification axée sur la prestation devient dépendante d'un ensemble croissant d'experts du secteur privé dans un contexte d'austérité prolongée. L'influence de cette nouvelle technocratie urbaine s'opère indirectement, par l'infusion de dispositifs marchands dans les pratiques d'urbanisme, comme le montre Bradley ( 2021 ) dans le cas des pratiques de calcul sur lesquelles les autorités d'urbanisme anglaises doivent s'appuyer pour justifier qu'elles ont mis à disposition suffisamment de terrains à bâtir.

Il a également été démontré que le secteur du développement joue un rôle direct dans le passage à des cadres réglementaires plus flexibles. Waldron ( 2019 ) montre comment le lobby du développement immobilier en Irlande a joué un rôle influent dans le renforcement du récit selon lequel la planification est la cause de la faible offre de logements. Cela « *a normalisé l'idée que la planification doit répondre aux conditions du marché affectant les niveaux de rentabilité des développeurs* » (Waldron, 2019 , p. 702). Leffers & Wekerle ( 2020 ), en

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

responsabilité juridique par lesquels les promoteurs et les associations du secteur immobilier sont activement impliqués dans l'élaboration de la réglementation système. En Australie, Gurran & Phibbs ( 2013 ) soulignent un alignement progressif entre 2003 et 2012 dans les explications des problèmes d'abordabilité du logement et les réponses politiques nécessaires, trouvées dans les documents du gouvernement et du secteur immobilier. Ce diagnostic de plus en plus partagé porte sur le rôle de la planification dans la restriction de l'offre de logements. Ces trois cas montrent que les acteurs privés de l'immobilier jouent eux-mêmes un rôle central dans l'élaboration des cadres réglementaires dans lesquels se déroule la promotion immobilière.

Si la planification et les autres dispositifs réglementaires deviennent moins coercitifs et plus perméables aux intérêts fonciers, cela signifie qu'il est de plus en plus important de recentrer le débat sur les actions et stratégies particulières par lesquelles les intérêts immobiliers - et en particulier les propriétaires fonciers résidentiels et les promoteurs immobiliers - se sont transformés le processus de production de logements en un mécanisme d'accumulation de richesse foncière.

## **Les pratiques des propriétaires fonciers et des promoteurs immobiliers sur les marchés fonciers et immobiliers**

On sait peu de choses sur les actions et les stratégies utilisées par les intérêts fonciers pour contourner les cadres réglementaires ou pour s'en servir pour augmenter l'extraction de valeur à travers le processus de développement résidentiel - en particulier tout au long des différentes phases de ce processus. Les études ont eu tendance à se concentrer soit sur les actions des propriétaires fonciers, soit sur celles des promoteurs.

Il existe par exemple une longue série de travaux sur le comportement des propriétaires fonciers. Massey & Catalano ( 1978 ) ont identifié trois formes principales de propriété foncière en Angleterre : la propriété foncière ancienne (aristocratie et autres grands domaines), la propriété foncière industrielle et la propriété foncière financière. En adoptant une vision large et à long terme, ils ont pu dégager les différentes manières dont ces propriétaires abordent l'utilisation et l'aménagement de leur territoire. Des informations sur le comportement des propriétaires fonciers peuvent également être trouvées dans Adams & May ( 1991 ) et Adams *et al.* ( 2001), qui montrent que les propriétaires fonciers sont impliqués à la fois dans les processus locaux de planification et de développement et que les stratégies, les intérêts et les actions des propriétaires fonciers ont tendance à jouer un rôle important et perturbateur dans le développement des friches industrielles. Haila ( 1991 ) adopte une approche différente et se

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

La terre est achetée à l'abordabilité du logement...  
produite à travers un processus de capitalisation du marché foncier, par lequel la terre passe d'un investissement avec des valeurs d'usage à un actif qui est échangé pour maximiser les gains en capital.

Du côté des développeurs, Adams *et al.* ( 2009) fournissent la discussion la plus détaillée, en tenant compte de la relation entre l'offre de terrains et la construction de logements. Dans des contextes où l'offre de terrains résidentiels est limitée, ils situent le principal lieu de concurrence entre les promoteurs sur le marché foncier. La faible disponibilité de terrains résidentiels signifie que si un développeur obtient un terrain dans une zone donnée, il ne sera probablement pas confronté à une grande concurrence de la part des autres développeurs de cette zone. Pour garantir le succès sur le marché foncier, les promoteurs doivent cependant être prêts à soumissionner à des prix supérieurs à la normale, et ainsi envisager une plus grande création de valeur dans le processus de développement qui s'ensuit. Il s'agit d'une attente raisonnable étant donné qu'ils savent qu'ils seront confrontés à une faible concurrence du côté de la construction de maisons, ce qui leur permet de gérer la vente des unités achevées conformément aux attentes de prix qui sous-tendent leur offre foncière initiale.

Adams *et al.* ( 2009 ) relie l'offre limitée de terrains résidentiels essentiellement aux contraintes d'urbanisme. Cependant, ils laissent la porte ouverte à d'autres raisons pour lesquelles cette offre peut être limitée – comme nous le montrerons ci-dessous, au Luxembourg, la faible offre foncière résidentielle relève davantage des stratégies des propriétaires fonciers que des restrictions provenant de l'appareil de planification. Les développeurs peuvent également s'appuyer sur une autre stratégie – la mise en réserve foncière – pour contrôler la libération des unités achevées dans une zone donnée. Murray ( 2020) fait valoir que les promoteurs peuvent mettre moins l'accent sur la création de valeur par le biais du processus de développement si la valeur globale de l'entreprise augmente du fait de l'appréciation du prix des terrains. Cela implique que le passage de la propriété du terrain à son développement est rendu plus improbable dans des contextes de forte croissance des prix de l'immobilier, ce qui « *peut réduire la volonté de fournir de nouveaux logements à ce moment-là* » (Murray, 2020 , p. 9). Cochrane *et al.* ( 2015 ) soulignent de la même manière qu'en raison de la valeur captée par l'augmentation de la valeur foncière, « *la propriété privée d'un terrain destiné au logement ne garantit pas, à elle seule, son développement* » (p. 537).

Le fait que le développement résidentiel ne se produit que lorsqu'il s'agit de l'action la plus rentable pour les intérêts fonciers contrôlant l'offre de terrains résidentiels est clairement démontré dans Paccoud ( 2020). Dans une perspective à long terme, l'auteur montre que les

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

Le rôle du foncier dans la crise de l'abordabilité du logement... et l'accumulation de richesses foncières qui équipent la mesurisation foncière et l'aménagement foncier en vue de maximiser le niveau familial. accumulation de richesse immobilière. Ces constats soulignent la nécessité de combiner l'étude des stratégies des propriétaires fonciers et des promoteurs afin de mieux appréhender les mécanismes de production de l'habitat. Le matériel empirique qui suit permettra de dégager les manières dont le jeu multiplicatif des stratégies des propriétaires fonciers et des promoteurs restreint l'offre de logements au Luxembourg, un contexte dans lequel le foncier – et notamment le foncier résidentiel – fait l'objet d'une vive concurrence. En accord avec les multiples niveaux d'analyse de Ley (2021) écologie de la croissance, l'analyse se déroule en deux grandes étapes. En nous basant sur des entretiens avec les parties prenantes, nous soulignons d'abord comment l'élaboration de politiques consensuelles et un appareil de planification facilitant offrent un large espace pour l'accumulation de richesses foncières privées. Dans la deuxième étape, nous nous appuyons sur les données du registre foncier pour identifier les stratégies des propriétaires fonciers et des promoteurs poursuivies dans ce contexte qui sont les principaux contributeurs à la crise de l'abordabilité du pays.

## **Le rôle du foncier dans la crise de l'abordabilité du logement : le cas du Luxembourg**

### **De la gouvernance négociée et axée sur la croissance à la planification facilitante**

L'objectif de notre exploration de terrain était d'explorer les façons dont une variété d'acteurs impliqués dans la production de logements voient le rôle de la terre et de la propriété foncière dans ce processus et dans l'abordabilité des logements produits. Inspirés par des approches institutionnelles, nous avons cherché à isoler les pratiques qui sous-tendent les transactions et les prix du marché (voir par exemple Guy & Henneberry 2002 ; Moore 2015). Nous avons réalisé, enregistré, retranscrit et analysé 17 entretiens semi-directifs (d'une durée comprise entre 40 et 90 minutes). Les personnes interrogées comprenaient des agents de l'État et des municipalités en charge du logement, des planificateurs indépendants impliqués dans les études préparatoires à l'aménagement du territoire au niveau municipal, des agents immobiliers et des avocats qui arbitrent les ventes de terrains, un promoteur de logements publics, des ONG travaillant dans le domaine du logement et des architectes. Dans les entretiens, nous avons recueilli des perceptions générales sur l'existence d'une crise du

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

▶ [La terre et la crise de l'abordabilité du logement ....](#)

Les entretiens ont eu lieu dans le sillage de la toute première étude sur la répartition de la propriété foncière résidentielle dans le pays (Observatoire de l'Habitat, 2019a). Elle constate que le foncier résidentiel est majoritairement entre les mains de particuliers (72,5% de la surface), suivis par les entreprises privées (14,9%) et les organismes publics (11%). Elle a identifié des niveaux astronomiques de concentration foncière : à peine 0,1 % de la population du pays possédait la moitié de la valeur totale des terrains résidentiels aux mains de particuliers ; 75 entreprises (les 10 % les plus riches en valeur de leurs avoirs) détenaient 80,8 % de la valeur de tous les terrains résidentiels détenus par l'entreprise. Sans surprise, l'insuffisance de la disponibilité des terrains à usage d'habitation aux mains de l'État a ainsi été considérée par les interviewés en charge de la production de logements abordables comme une contrainte majeure à leur activité. Un officier municipal en charge du logement a fait valoir que ce problème est clairement lié à l'absence d'une stratégie foncière nationale :

[...] dans les années 1970, l'État a vendu divers sites aux enchères publiques. [...] Maintenant, si l'Etat et les communes n'ont plus de foncier résidentiel, que voulez-vous faire ? [Officier municipal, interrogé le 22.01.2020]

En conséquence, les acteurs publics ne sont plus en mesure de concurrencer les privés sur le marché foncier :

Nos limites par rapport au prix que nous sommes prêts à payer pour le terrain, elles sont clairement bien en deçà de ce que les promoteurs privés sont prêts à payer. Soit les propriétaires sont prêts à vendre à ce [notre] prix, soit nous devons nous retirer. [...] Nous n'achetons pas de terrain pour 100 000 euros [l'are]. <sup>2</sup>  
[Développeur public, interviewé le 06.01.2020]

La domination continue des propriétaires privés sur la terre est rendue possible par le fait que le pays a un impôt foncier négligeable et aucun droit de succession sur les transferts en ligne directe. Cela a facilité la transmission de la richesse foncière et immobilière d'une génération à l'autre dans un contexte d'augmentation rapide des prix des logements et des terrains au cours des dernières décennies (Observatoire de l'Habitat, 2019b ; OCDE, 2019). La croissance des prix des logements et des terrains découle du dynamisme économique et démographique du pays, lié à son virage vers les services financiers et aux entreprises qui est intervenu à la suite de la crise qui a frappé son industrie sidérurgique dominante dans les années 1970. Depuis les années 1980, la population résidentielle a augmenté d'environ 50 % et le PIB du pays a plus que septuplé. Aujourd'hui, le Luxembourg est le centre de navettage de la Grande Région, accueillant chaque jour quelque 200 000 frontaliers. Cela a placé la terre au cœur de l'«

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

La terre et la crise de l'abordabilité du logement...  
Par la région mondialisée de l'acier, conduisant certains à caractériser la croissance des prix des terrains et des logements comme potentiellement insoutenable :

L'ensemble de l'économie semble dépendre de l'immobilier et de la construction ; au moins la plus grande partie. Si cela devient incontrôlable, il y aura une deuxième crise de l'acier. [Responsable du gouvernement, interviewé le 18.06.2019]

La croissance et le développement économiques sont ainsi capitalisés dans le prix du foncier, favorisant ainsi une approche spéculative de l'immobilier dans un contexte de forte concentration foncière.

Spéculation – Vous ne voulez pas vraiment en parler, mais vous ne pouvez pas le faire taire. C'est le problème. [Planificateur indépendant, interviewé le 11.02.2019]

La propriété privée concentrée de la terre fonctionne comme « l'éléphant dans la pièce » de nombreux débats sur le logement. Lorsqu'on leur a demandé s'ils pensaient que la structure foncière particulière du pays pouvait affecter la quantité et le(s) type(s) de logements fournis, les personnes interrogées impliquées dans l'aménagement du territoire étaient conscientes de l'occurrence de la concentration de la propriété, des intérêts économiques et du comportement stratégique associé. Or aucun d'entre eux n'a affirmé que cet événement serait déterminant de leur pratique en ce sens que, a), cette circonstance serait reconnue comme ayant un impact sur l'offre de logements et, b), qu'elle ferait ainsi l'objet de directives et des procédures claires pour minimiser son impact. Ce type de réponse est conforme à la culture et à la pratique de recherche de consensus du pays : les questions politiquement sensibles devraient être gérées par le système politico-administratif à travers la négociation et la proximité institutionnelle – que ce soit entre l'État et les municipalités ou entre les acteurs privés et publics. Cela conduit à une situation dans laquelle les politiques du logement écrasent l'économie politique du foncier sous le tapis, et continuent ainsi à laisser libre cours aux propriétaires et promoteurs privés. Cela nécessite une minimisation constante des problèmes sur le front du logement : en évitant de présenter ces problèmes comme une « crise », il est possible de délégitimer des mesures politiques plus radicales. En évitant les problèmes sous-jacents (concentration de la propriété foncière, faibles impôts fonciers, avantages fiscaux pour la propriété et les investissements locatifs), les discussions politiques actuelles n'ont aucun impact sur l'accessibilité en constante détérioration.

La crise du logement est un NON-sujet ; la vraie politique vise à approfondir le problème plutôt qu'à le résoudre [responsable du gouvernement, interviewé le 18.06.2019]

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

[La terre et la crise de l'abordabilité du logement...](#)

quantions de l'accumulation de richesse foncière. En effet, parallèlement à celui de Ley (2021) se concentre sur la déréglementation de la production de logements à Vancouver, l'appareil de planification luxembourgeois délègue une étendue inhabituelle de pouvoir et de souveraineté à des intérêts privés. Par exemple, comme cela sera détaillé dans la section suivante, contrairement à la plupart des autres pays comparables, les particuliers sont autorisés à établir un plan d'occupation des sols contraignant sur leur propriété et à gérer la vente de parcelles viabilisées ou de logements. Les propriétaires ont également pleinement le droit de conserver les biens inutilisés ou de développer des projets d'envergure progressivement, c'est-à-dire sur une longue durée, sans être effectivement soumis à une taxation accrue, voire à une expropriation. La mesure dans laquelle le système de planification s'adapte à l'accumulation de richesses foncières privées semble dériver de la manière dont la propriété privée est considérée dans le pays :

L'autre fait est que la propriété privée est sacro-sainte au Luxembourg. Il y a des lois qui sont très différentes dans nos pays voisins. Si l'on prend l'Allemagne par exemple, il y a pas mal d'instruments développés par l'Etat pour faire plus de pression sur les propriétaires fonciers pour qu'ils mobilisent leur terre, pour la construire. [ONG, interviewée le 16.01.2020]

Le caractère facilitateur de la planification au Luxembourg ressort également du fait que l'aménagement du territoire consiste principalement en une planification urbaine au niveau local, la souveraineté de la planification étant du ressort des communes, tandis que l'État fournit les ressources financières et stratégiques. L'aménagement du territoire intercommunal n'a été institutionnalisé par la loi qu'en 1999. Des plans efficaces et formellement contraignants au niveau supra-local n'existaient tout simplement que très récemment et ils sont politiquement controversés et contestés. Les difficultés rencontrées pour parvenir à une certaine forme de contrôle de la planification locale sont aggravées par le fait qu'environ un tiers des membres du parlement national sont en même temps des décideurs locaux. Cela signifie qu'ils font partie d'un système de négociation politique discret qui oscille en permanence entre les intérêts locaux et nationaux. Cela rend les actions municipales énergiques envers les intérêts de propriété un événement rare. Or, c'est précisément à ce niveau de gouvernement que les lois existantes pourraient en théorie être utilisées pour influencer le niveau de l'offre de logements :

Les communes disposent d'une grande autonomie et d'un grand pouvoir de décision quant à l'aménagement ou à l'aménagement de leurs territoires. Ils

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

▶ [La terre et la crise de l'abordabilité du logement ....](#)

Cependant, cette opportunité est rarement utilisée dans la pratique, puisque dans un tour de passe-passe juridique, toute restriction aux droits de propriété privée est encadrée comme une expropriation. Cela compromet la faisabilité d'utiliser une variété de moyens disponibles dans la boîte à outils de planification et de fiscalité municipale qui pourraient avoir des effets contraignants : des changements dans la réglementation de l'utilisation des terres et de la propriété (comme le ciblage des terres ou des logements vacants), l'utilisation de leur droit de premier achat lorsque les terrains sont négociés entre particuliers, renforçant la taxe foncière locale, etc. Au niveau local, la réticence à agir avec force s'explique par des cadres juridiques peu clairs, comme en témoigne la justification offerte par un agent municipal en charge du logement pour ne pas recourir à un instrument permettant aux communes de percevoir une taxe spéciale sur les logements vacants :

[...] la loi n'est pas vraiment adaptée aux municipalités pour faire quelque chose avec les logements vacants. [...] Bon, il y a une loi qui existe mais je pense qu'elle n'est pas assez claire pour que la municipalité fasse quelque chose pour que les maisons et appartements vacants puissent être libérés ou au moins punis, en utilisant des impôts ou autre. [...] La loi est là mais elle est vraiment tellement floue que c'est quand même un risque pour une commune, à mon avis, de faire ce choix. [Officier municipal, interrogé le 07.01.2020]

Alternativement, il se pourrait qu'à l'échelle municipale, les décideurs ne voient aucun mal à une faible production de logements - au contraire, ils peuvent se réjouir de l'augmentation des prix des logements et de la montée en gamme sociale que cela entraîne. A l'échelle nationale, cela génère cependant d'importantes inégalités sociales – comme l'incapacité de certains ménages à continuer à vivre dans le pays dans lequel ils travaillent. logement. En revanche, il joue un rôle de facilitateur pour les stratégies d'accumulation de richesses foncières privées, l'une des principales causes de la crise de l'abordabilité du pays.

## **L'interaction des stratégies des propriétaires fonciers et des promoteurs dans le processus de production de logements**

Le système de planification facilitant décrit ci-dessus donne aux intérêts de propriété privée beaucoup d'espace pour développer des stratégies d'accumulation de richesses basées sur la terre. Alors que ces intérêts privés dénoncent souvent le manque de terrains résidentiels, les cartes municipales d'utilisation des sols ont alloué des terrains pour au moins 10 ans de construction de maisons selon les tendances actuelles. L'analyse qui suit montre que la faiblesse de l'offre de logements – et les problèmes d'accessibilité financière qui en découlent

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

« [Qu'est-ce que le terme « stratégie » au regard de la crise de l'abordabilité du logement ?](#) » La crise de l'abordabilité du logement a des séquences particulières de transactions foncières qui se produisent fréquemment et qui s'appuient sur les possibilités offertes par l'infrastructure de planification facilitante du pays. Pour passer d'une séquence de transactions à l'idée d'une stratégie, nous nous appuyons sur les enseignements des entretiens d'experts menés, ainsi que sur l'expertise collective des auteurs concernant la situation du logement au Luxembourg (notamment à travers des travaux développés dans le cadre de l'Observatoire de l'Habitat, une collaboration avec le ministère luxembourgeois du Logement). Les stratégies que nous identifions (thésaurisation foncière, mise en réserve foncière et aménagement par des particuliers) sont des phénomènes évoqués dans les médias nationaux, mais dont l'ampleur et le jeu restent opaques.

L'objectif de cette section est de fournir le premier aperçu systématique de ces stratégies, en s'appuyant sur une source de données « objective » : la piste des transactions foncières, tirée du registre foncier, qui a fait 71 grands projets résidentiels (plus d'un hectare) possible au Luxembourg depuis 2007. Ensemble, ces projets représentent près de 240 hectares, répartis sur 50 des 102 communes du pays. En termes de forme bâtie, 46 de ces projets sont uniquement des unités unifamiliales (avec une moyenne de 55 unités par projet) et 25 incluent des unités multifamiliales (avec une moyenne de 195 unités par projet)<sup>3</sup>. Les unités unifamiliales représentent ainsi environ 34,2 % du total des unités construites dans ces projets. Ceci est conforme à la composition globale du parc immobilier récent du Luxembourg : 36,6% des logements construits après 2001 sont des logements unifamiliaux (STATEC 2020).

Les données comprennent un code anonyme unique pour chaque propriétaire successif des parcelles – avec une racine différente pour les particuliers, les entreprises et les acteurs publics – qui permet d'identifier leur type et leur position dans la répartition de la richesse foncière résidentielle. Pour analyser le processus de développement, nous distinguons les fonctions de propriétaire foncier et de promoteur immobilier en examinant la forme et la taille des parcelles à différents moments. Le propriétaire foncier est l'acteur qui possédait le terrain lorsqu'il était encore aménagé pour d'autres usages que la propriété résidentielle (qu'il s'agisse de maisons ou d'immeubles à appartements). Par exemple, les terres agricoles au Luxembourg sont généralement disposées en longues bandes étroites inadaptées à la construction de logements. Par contre,

[Le tableau 1](#) ci-dessous présente les principaux résultats de cette enquête sur les acteurs impliqués dans la production de logements au Luxembourg. Dans la phase de propriété foncière (lignes du [tableau 1](#)), les particuliers possédaient le terrain dans 35 des 71 projets, les entreprises privées dans 29 et les acteurs publics dans seulement sept – confirmant que le

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

Le développement immobilier (colonnes du tableau 1), les entreprises privées deviennent, comme prévu, les principaux propriétaires de terrains (46 projets sur 71). Les acteurs publics conservent un rôle résiduel (7 projets), tandis qu'un partenariat public-privé a développé trois projets. Une première stratégie peut être vue ici dans le fait que dans les 15 projets restants, les propriétaires privés d'origine ont conservé le terrain tout au long des différentes étapes du processus de développement. Comme souligné ci-dessus, au Luxembourg, les particuliers peuvent préparer leurs propres plans d'occupation des sols sur leurs terres et gérer la vente de terrains viabilisés - une stratégie qui s'appuie sur l'appareil de planification pour maximiser l'extraction de la valeur foncière.

## Tableau 1. Types d'acteurs aux stades de la propriété et du développement.



CSV [Tableau d'affichage](#)

En comparant le type d'acteur impliqué en tant que propriétaire foncier et promoteur immobilier dans chacun des 71 projets, nous avons pu retracer les trajectoires par lesquelles s'est déroulée la production de logements au Luxembourg depuis 2007. Un fait ressort ici. Depuis 2007, seuls 20 des 71 plus grands développements résidentiels impliquaient le transfert de terrains des particuliers aux promoteurs. Dans tous les autres développements, c'est le même type d'acteur qui a endossé les rôles de propriétaire et d'aménageur (en diagonale dans le [tableau 1](#) ci-dessus) : les entreprises privées ont joué les deux rôles dans 26 projets, les particuliers dans 15, les acteurs publics dans 7, les derniers trois suivant une logique similaire puisque l'entreprise privée propriétaire fait désormais partie du Partenariat Public Privé développant les sites.

Ce fait témoigne d'une extrême fixité du marché foncier résidentiel, qui découle du faible nombre de ventes de terrains par les particuliers. En effet, la surface totale de terrains résidentiels vendus ou aménagés par des propriétaires privés dans les 35 projets auxquels ils ont participé - une centaine d'hectares - est insignifiante par rapport aux plus de 2 100 hectares de ce type de terrains qu'ils possédaient encore en 2016 (Observatoire de l'Habitat, [2019a](#)). Nous voyons cela comme représentant une thésaurisation importante des terres face à l'augmentation de la valeur des terres plutôt qu'une intégration verticale (dans laquelle les propriétaires fonciers individuels conserveraient la terre jusqu'à ce qu'ils soient prêts à la développer eux-mêmes). En effet, nous constatons que 14 des 15 projets développés par des

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

[Logements multiformes](#) ▶ [Presque tous les développements qui ont produit un grand nombre d'unités de logement se sont produits par des ventes de propriétaires fonciers à des promoteurs immobiliers. Cela indique un rôle important pour les promoteurs immobiliers dans la gestion de la production de logements dans les zones zonées pour les zones résidentielles à haute densité, et suggère ainsi que les propriétaires fonciers qui possèdent des terres dans de telles zones thésaurisent plutôt que d'attendre le bon moment pour se développer. Paccoud \(2020\) identifie également la thésaurisation foncière comme une stratégie importante pour les propriétaires fonciers privés dans la ville de Dudelange.](#)

Cette fixité de la structure de la propriété foncière donne du poids au processus décrit dans Adams *et al.* (2009) : compte tenu du nombre très limité de ventes de terrains, la principale concurrence entre les promoteurs immobiliers luxembourgeois semble se situer sur le marché du foncier résidentiel. Les constructeurs de logements capables de sécuriser des terrains résidentiels sont ainsi dans une position privilégiée pour gérer l'offre (et conjointement le prix) des logements qu'ils produisent. Bien que les données utilisées dans cette étude ne permettent pas d'envisager la prochaine étape dans Adams *et al.* (2009) – la vente à la pièce d'unités développées – cela semble indiquer une certaine réserve foncière de la part des promoteurs. En effet, deux éléments de preuve indiquent que les entreprises s'appuient probablement sur cette stratégie pour capitaliser sur des valeurs foncières en croissance rapide (Cochrane *et al.*, 2015 ; Murray, 2020) :

- Les entreprises privées possèdent depuis au moins 2007 les terrains nécessaires à 26 des 71 projets – des projets qui se sont étalés sur les 13 dernières années.
- Private companies still owned in 2016 three times the residential land surface they consumed in the 46 projects they were involved in since 2007 – approximately 150 hectares of land were developed in these projects, as compared to the 442 hectares of residential land owned by companies in 2016 (Observatoire de l'Habitat, 2019a).

Il est possible d'approfondir l'analyse de ces stratégies en se tournant vers la localisation des acteurs impliqués dans ces 71 grands projets résidentiels dans la répartition de la richesse foncière résidentielle 2016 (rapportée dans Observatoire de l'Habitat, 2019a). En excluant les projets développés par des acteurs publics, il y avait 27 entreprises privées uniques et 31 particuliers différents impliqués en tant que propriétaires fonciers et/ou promoteurs. Sur les 27 entreprises, 19 font partie des 5 % les plus riches en valeur estimée des propriétés foncières en 2016 (sur 746 entreprises qui possédaient des terrains résidentiels en 2016).

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

▶ [La terre et la crise de l'abordabilité du logement ....](#)

- Ils possédaient 31,9 % de tous les terrains résidentiels détenus par les entreprises en 2016 ;
- Ils ont été impliqués dans 21 des 46 projets menés par des entreprises ;
- Ils ont réalisé neuf des vingt transactions dans lesquelles des terres ont été transférées des particuliers aux entreprises.

Cette configuration fait écho à l'analyse d' Anderson ( 2019 ) à Vancouver, qui s'appuie sur le concept de loyers de monopole de classe pour désigner les sous-marchés du logement qui sont « *soigneusement cultivés, gérés dans l'espace et dotés de caractéristiques uniques par un sous-ensemble de développeurs qui ont été entrée autorisée* ' (p. 1052). Alors que les projets de ces grands promoteurs sont relativement dispersés géographiquement, des recherches supplémentaires sont nécessaires pour déterminer s'ils pourraient encore former un sous-marché distinct en fonction d'autres caractéristiques (telles que la qualité ou la localisation intracommunale). En tout cas, ce qu'il est clair, c'est que ce niveau extrême de concentration sur le marché de la construction de logements renforce le mécanisme décrit dans Adams *et al.* ( 2009 ) : lorsque les terrains sont (rarement) transférés des particuliers aux promoteurs, ils ont tendance à être captés par un très petit nombre d'entreprises qui sont alors confrontées à peu de concurrence sur le marché de la construction de logements.

Sur les 31 individus impliqués dans des projets résidentiels depuis 2007, il y en avait 19 qui possédaient encore plus de 3 millions d'euros de terrains résidentiels en 2016 - dont 7 dans le top 1% des propriétaires en valeur en 2016 (un groupe avec 35 millions d'euros de terrains résidentiels en moyenne). Fait intéressant, la propension à assumer un rôle de développeur est la plus faible tout en haut et en bas de la distribution. Au sommet, cela peut être dû à une position de négociation privilégiée vis-à-vis des développeurs, ce qui diminue la nécessité de préparer une demande de planification afin de maximiser la valeur des ventes. Au fond, cela pourrait être causé par une capacité financière limitée à faire appel à l'appareil de planification. La possibilité que certains petits propriétaires soient poussés à une vente rapide pour des considérations autres que le calcul financier (événements imprévus, querelles familiales sur ce qu'il faut faire avec les parcelles de terrain, etc.) ne peuvent pas non plus être écartés. Des travaux supplémentaires sont nécessaires ici pour relier les décisions des propriétaires fonciers à leur position dans la répartition des terres résidentielles (ainsi qu'à d'autres caractéristiques, telles que leur profession, ou s'ils ont acquis ou hérité la terre).

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

[entreprises privées](#) Le rôle de l'interaction des stratégies d'accumulation de

richesse foncière des propriétaires fonciers et des promoteurs dans la crise de l'abordabilité du logement au Luxembourg. Compte tenu de leur contrôle dominant sur les réserves foncières résidentielles, le développement du logement dépend des décisions des propriétaires fonciers individuels. Les chiffres présentés ici semblent indiquer une forte harmonisation de leur part avec la maximisation du rendement de leurs terres – leurs stratégies comprenaient : la thésaurisation des terres et l'utilisation de l'appareil de planification facilitante pour contourner les promoteurs immobiliers. Une fois la terre arrivée sur le marché, il se retrouve entre les mains d'un très petit nombre de grands promoteurs immobiliers qui sont alors confrontés à peu de concurrence sur le marché du logement. La position marginale des acteurs publics en tant que propriétaires fonciers et leur réticence à acheter des terres à des acteurs privés aux prix courants offrent peu de marge d'intervention dans ce processus.

## Discussion et conclusions : implications et conséquences plus larges pour le Luxembourg

Cet article a fait valoir que la crise de l'abordabilité du logement au Luxembourg découle en grande partie de l'interaction des stratégies d'accumulation de richesse foncière poursuivies par des intérêts de propriété privée dans le contexte d'une concentration extrême de la propriété foncière et d'une infrastructure de planification facilitante. Les terres résidentielles sont carrément entre des mains privées et sont soumises à deux processus imbriqués et multiplicatifs de concentration de la propriété. Les particuliers possèdent la majeure partie des terrains résidentiels et les libèrent pour la production de logements de manière stratégique, et souvent en s'appuyant sur l'appareil de planification pour maximiser la valeur des terres. Un petit groupe de promoteurs immobiliers riches en terres s'empare de la majorité des terrains résidentiels que ces particuliers décident de vendre. Les acteurs publics étant marginaux dans le processus de construction de logements, ce petit groupe de promoteurs fait face à une concurrence très limitée sur le marché du logement. Cela leur permet d'équilibrer la réserve foncière et le développement pour maximiser les valeurs de l'entreprise (Murray, 2020), et comme postulé dans Adams *et al.* ( 2009 ) pour fixer conjointement le prix et le volume des logements produits – contribuant ainsi à la flambée des prix de l'immobilier. Nos entretiens avec des experts ont révélé l'incapacité d'une politique et d'un régime de planification négociés

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

▶ [La terre et la crise de l'abordabilité du logement ....](#)

Le cas luxembourgeois montre ainsi comment des problèmes d'abordabilité peuvent émerger dans un contexte où le système d'aménagement impose très peu de limites à l'offre foncière. L'enjeu n'est pas la quantité de terrains zonés résidentiels dans les cartes d'occupation des sols municipaux mais la mobilisation de ces terrains pour le développement résidentiel dans un contexte où la production de logements sert des stratégies privées d'accumulation de richesse foncière. Les problèmes d'offre de logements ne sont donc pas causés par le système de planification. Dans « l'écologie de la croissance » luxembourgeoise, la source du problème se situe à un niveau supérieur : le traitement politique plus large de la propriété et son reflet dans son impôt foncier insignifiant et ses avantages fiscaux pour la propriété et l'investissement immobilier. Le problème est que la concentration de la propriété foncière devient d'autant plus difficile à combattre par le biais de purs mécanismes de marché qu'elle reste incontrôlée longtemps, et surtout lorsqu'il est utilisé stratégiquement pour cultiver une rareté artificielle des terres. Les entretiens ont en effet montré clairement que les prix des terrains sont désormais si élevés que les acteurs publics sont réticents à intervenir, les achats de terrains publics étant simplement perçus comme alimentant un incendie existant. En dehors du cadre du marché, les actions réglementaires devraient frapper fort pour être efficaces et sont donc considérées comme trop coûteuses d'un point de vue politique. Les liens entre l'abordabilité du logement et les stratégies d'accumulation de richesse foncière montrent donc clairement que la planification n'est pas le seul appareil de régulation qui peut affecter la construction résidentielle : il est également crucial d'examiner le traitement fiscal du foncier et de la propriété. Les entretiens ont en effet montré clairement que les prix des terrains sont désormais si élevés que les acteurs publics sont réticents à intervenir, les achats de terrains publics étant simplement perçus comme alimentant un incendie existant. En dehors du cadre du marché, les actions réglementaires devraient frapper fort pour être efficaces et sont donc considérées comme trop coûteuses d'un point de vue politique. Les liens entre l'abordabilité du logement et les stratégies d'accumulation de richesse foncière montrent donc clairement que la planification n'est pas le seul appareil de régulation qui peut

Dans cet article



[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

La terre et la crise de l'abordabilité du logement...  
et sont donc considérées comme trop coûteuses d'un point de vue politique. Les liens entre l'abordabilité du logement et les stratégies d'accumulation de richesse foncière montrent donc clairement que la planification n'est pas le seul appareil de régulation qui peut affecter la construction résidentielle : il est également crucial d'examiner le traitement fiscal du foncier et de la propriété. Les actions réglementaires devraient frapper fort pour être efficaces et sont donc considérées comme trop coûteuses d'un point de vue politique. Les liens entre l'abordabilité du logement et les stratégies d'accumulation de richesse foncière montrent donc clairement que la planification n'est pas le seul appareil de régulation qui peut affecter la construction résidentielle : il est également crucial d'examiner le traitement fiscal du foncier et de la propriété.

Plus théoriquement, la figure du propriétaire foncier privé thésauriseur décrite dans la section précédente pose quelques problèmes aux conceptualisations existantes de la propriété foncière. Paccoud ( 2020 ) souligne que les propriétaires terriens à Dudelange ont tendance à avoir des antécédents agricoles et que la terre a souvent été transmise de génération en génération. Cela devrait les positionner dans les rangs de Massey & Catalano ( 1978) les propriétaires terriens industriels, qui valorisent la terre pour ce qu'elle leur permet de produire. Cependant, ces propriétaires fonciers pourraient également partager des traits avec leurs deux autres catégories : avec les propriétaires fonciers financiers, une focalisation sur la maximisation des rendements de leurs terres à travers la production résidentielle ; avec l'ancienne noblesse terrienne, une harmonisation avec l'héritage des générations passées qui ont investi dans la terre. Ces propriétaires terriens se situent également entre ceux de Haila ( 1991) types d'investissement : si le caractère souvent hérité de leur propriété les assimile à des acteurs fortuits, ils partagent aussi des traits avec le spéculateur : ils puisent dans l'appareil d'aménagement pour augmenter la valeur de leur terrain, s'engagent dans des ventes au coup par coup et attendent des conditions favorables vendre. Le rapport des propriétaires fonciers à l'accumulation du capital mérite également d'être approfondi. Au lieu de faire obstacle à l'accumulation (Fine, 2019 ), le fait que les propriétaires fonciers limitent l'offre de terrains oriente simplement la production de logements vers des acheteurs et des investisseurs plus aisés dans un contexte de forte croissance économique et démographique. Les prix élevés des terrains pourraient également servir de couverture aux marges élevées des développeurs, au moins pour ceux qui n'ont pas eu à acheter le terrain en question (récemment ou pas du tout).

Que pourrait-on faire dans le contexte luxembourgeois ? Changer les conditions-cadres d'une croissance économique accélérée – et l'écologie de la croissance qui la nourrit – est difficile. Cependant, la crise de l'accessibilité des logements liés à la terre appelle : 1. Une réforme

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

La terre est la crise de l'abordabilité du logement...  
national, par exemple par le biais d'une taxation efficace des terres résidentielles qui ne sont pas aménagées pour tirer parti de la valeur croissante des terres. Cela pourrait passer par le nivellement des impôts fonciers récurrents pour correspondre aux taux pratiqués dans les pays voisins. Une deuxième pierre angulaire serait l'élaboration systématique de stratégies foncières municipales, en s'appuyant sur la législation existante qui accorde aux municipalités des droits de premier achat sur les ventes de terrains et en introduisant des mécanismes permettant la saisie publique des augmentations de valeur des terrains (comme un taux forfaitaire pour les achats de terrains résidentiels). Troisièmement, le marché du logement luxembourgeois ne s'arrête pas à la frontière nationale : il est façonné par les schémas de navettage transfrontalier quotidiens autant que par la mobilité résidentielle transnationale de ceux qui ne sont pas en mesure de suivre la hausse des prix de l'immobilier. Cela nécessite un dialogue ouvert avec les décideurs politiques de la France, de la Belgique et de l'Allemagne voisines pour développer une stratégie commune du logement, basée sur une pleine reconnaissance des régions frontalières multifonctionnelles environnantes. Le marché du logement luxembourgeois ne s'arrête pas à la frontière nationale : il est façonné par les schémas de déplacements quotidiens transfrontaliers autant que par la mobilité résidentielle transnationale de ceux qui ne peuvent pas suivre la hausse des prix de l'immobilier. Cela nécessite un dialogue ouvert avec les décideurs politiques de la France, de la Belgique et de l'Allemagne voisines pour développer une stratégie commune du logement, basée sur une pleine reconnaissance des régions frontalières multifonctionnelles environnantes. Le marché du logement luxembourgeois ne s'arrête pas à la frontière nationale : il est façonné par les schémas de déplacements quotidiens transfrontaliers autant que par la mobilité résidentielle transnationale de ceux qui ne peuvent pas suivre la hausse des prix de l'immobilier. Cela nécessite un dialogue ouvert avec les décideurs politiques de la France, de la Belgique et de l'Allemagne voisines pour développer une stratégie commune du logement, basée sur une pleine reconnaissance des régions frontalières multifonctionnelles environnantes.

---

## Remerciements

Nous remercions l'éditeur et les trois relecteurs anonymes pour leurs commentaires critiques et constructifs, ainsi que l'Administration du Cadastre et de la Topographie pour la mise à disposition des données

---



[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)

▶ [Nouvelles maisons pour l'occupation par le propriétaire](#), *Town Planning Review*, 80, pp. 291

- 314. [[Référence croisée](#)], [[Google Scholar](#)]

4. Allmendinger, P. & Haughton, G. ( 2012 ) L'aménagement du territoire post-politique en Angleterre : une crise de consensus ? , *Transactions de l'Institut des géographes britanniques* , 37, pp. 89 – 103 . [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
5. Anderson, M. B. (2019) Class monopoly rent and the redevelopment of Portland's Pearl District, *Antipode*, 51, pp. 1035–1056. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
6. Arundel, R. (2017) Equity inequity: Housing wealth inequality, inter and intra-generational divergences, and the rise of private landlordism, *Housing, Theory and Society*, 34, pp. 176–200. [[Taylor & Francis Online](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
7. Beer, A., Kearins, B. & Pieters, H. (2007) Housing affordability and planning in Australia: The challenge of policy under neo-liberalism, *Housing Studies*, 22, pp. 11–24. [[Taylor & Francis Online](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
8. Bradley, Q. (2021) The financialisation of housing land supply in England, *Urban Studies*, 58, pp. 389–404. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
9. Bramley, G. (1994) An affordability crisis in British housing: Dimensions, causes and policy impact, *Housing Studies*, 9, pp. 103–124. [[Taylor & Francis Online](#)], [[Google Scholar](#)]
10. Buitelaar, E. (2010) Window on The Netherlands: Cracks in the myth: Challenges to land policy in The Netherlands, *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 101, pp. 349–356. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
11. Christophers, B. (2018) *The New Enclosure: The Appropriation of Public Land in Neoliberal Britain* (London: Verso). [[Google Scholar](#)]
12. Cochrane, A., Colenutt, B. & Field, M. (2015) Governing the ungovernable: Spatial policy, markets and volume house-building in a growth region, *Policy & Politics*, 43, pp. 527–544. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]

48. (accessed 16 June 2021) [[Google Scholar](#)]
14. Eurostat. (2020) *Statistics explained: Housing price statistics*. Available at [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_price\\_statistics\\_-\\_house\\_price\\_index](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_price_statistics_-_house_price_index) (accessed 10 July 2020). [[Google Scholar](#)]
15. Fatica, S. & Prammer, D. (2018) Housing and the tax system: How large are the distortions in the euro area?, *Fiscal Studies*, 39, pp. 299–342. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
16. Fine, B. (2019) Marx's rent theory revisited? Landed property, nature and value, *Economy and Society*, 48, pp. 450–461. [[Taylor & Francis Online](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
17. Glass, J., Mc Morran, R. & Thomson, S. (2019) *The Effects Associated with Concentrated and Large-Scale Land Ownership in Scotland: A Research Review* (Inverness, United Kindgom: Scottish Land Commission). [[Google Scholar](#)]
18. Gurran, N. & Phibbs, P. (2013) Housing supply and urban planning reform: The recent Australian experience, 2003–2012, *International Journal of Housing Policy*, 13, pp. 381–407. [[Taylor & Francis Online](#)], [[Google Scholar](#)]
19. Guy, S. & Henneberry, J. (Eds.). (2002) *Development and Developers: Perspectives on Property* (Oxford: Blackwell Science). [[Crossref](#)], [[Google Scholar](#)]
20. Haila, A. (1991) Four types of investment in land and property, *International Journal of Urban and Regional Research*, 15, pp. 343–365. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
21. Haila, A. (2000) Real estate in global cities: Singapore and Hong Kong as property states, *Urban Studies*, 37, pp. 2241–2256. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
22. Harvey, D. & Chatterjee, L. (1974) Absolute rent and the structuring of space by governmental and financial institutions, *Antipode*, 6, pp. 22–36. [[Crossref](#)], [[Google Scholar](#)]

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)  
▶ [Le temps et la crise de l'abordabilité du logement...](#) ▶ [Crossref](#) [Web of Science](#) [Google Scholar](#)

24. Kadi, J., Hochstenbach, C. & Lennartz, C. (2020) Multiple property ownership in times of late homeownership: A new conceptual vocabulary, *International Journal of Housing Policy*, 20, pp. 6–24. [[Taylor & Francis Online](#)], [[Web of Science](#)®], [[Google Scholar](#)]
25. Leffers, D. & Wekerle, G.R. (2020) Land developers as institutional and postpolitical actors: Sites of power in land use policy and planning, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 52, pp. 318–336. [[Crossref](#)], [[Web of Science](#)®], [[Google Scholar](#)]
26. Ley, D. (2021) A regional growth ecology, a great wall of capital and a metropolitan housing market, *Urban Studies*, 58, pp. 297–315. [[Crossref](#)], [[Web of Science](#)®], [[Google Scholar](#)]
27. Louw, E. (2008) Land assembly for urban transformation – The case of 's-Hertogenbosch in The Netherlands, *Land Use Policy*, 25, pp. 69–80. [[Crossref](#)], [[Web of Science](#)®], [[Google Scholar](#)]
28. Marom, N. & Carmon, N. (2015) Affordable housing plans in London and New York: Between marketplace and social mix, *Housing Studies*, 30, pp. 993–1015. [[Taylor & Francis Online](#)], [[Web of Science](#)®], [[Google Scholar](#)]
29. Massey, D. & Catalano, A. (1978) *Capital and Land: Landownership by Capital in Great Britain* (London: Edward Arnold). [[Google Scholar](#)]
30. Mathä, T., Porpiglia, A. & Ziegelmeyer, M. (2018) Wealth differences across borders and the effect of real estate price dynamics: Evidence from two household surveys, *Journal of Income Distribution*, 26, pp. 15–49. [[Google Scholar](#)]
31. McGuirk, P. (1994) Economic restructuring and the realignment of the urban planning system: The case of Dublin, *Urban Studies*, 31, pp. 287–308. [[Crossref](#)], [[Web of Science](#)®], [[Google Scholar](#)]
32. Monk, S. & Whitehead, C.M. (1996) Land supply and housing: A case-study, *Housing Studies*, 11, pp. 407–423. [[Taylor & Francis Online](#)], [[Web of Science](#)®], [[Google Scholar](#)]

34. Murray, C. (2020) Time is money: How landbanking constrains housing supply, *Journal of Housing Economics*, 49, pp. 101708–101710. [Crossref], [Web of Science ®], [Google Scholar]
35. Needham, B. (1997) Land policy in The Netherlands, *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 88, pp. 291–296. [Crossref], [Web of Science ®], [Google Scholar]
36. Observatoire de l'Habitat. (2019a) *Le Degré de Concentration de la Détention du Potentiel Foncier Destiné à l'Habitat en 2016*. Note Number 23. Available at <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/actualites/2019/02/Note23-ObservatoireHabitat.pdf> (accessed 16 June 2021). [Google Scholar]
37. Observatoire de l'Habitat. (2019b) *Les Prix de Vente des Terrains à Bâtir en Zone à Vocation Résidentielle entre 2010 et 2017*. Note Number 24. Available at <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/actualites/2019/02/Note24-ObservatoireHabitat.pdf> (accessed 16 June 2021). [Google Scholar]
38. Observatoire de l'Habitat. (2020) *L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018*. Note Number 25. Available at [http://observatoire.liser.lu/pdfs/Note25\\_A4.pdf](http://observatoire.liser.lu/pdfs/Note25_A4.pdf) (accessed 16 June 2021). [Google Scholar]
39. OECD. (2019) *Études économiques de l'OCDE: Luxembourg 2019*. Available at: <http://www.oecd.org/fr/economie/luxembourg-en-un-coup-d-oeil/> (accessed 16 June 2021). [Google Scholar]
40. Paccoud, A. (2020) The top tail of the property wealth distribution and the production of the residential environment, *International Journal of Housing Policy*, 20, pp. 100–119. [Taylor & Francis Online], [Web of Science ®], [Google Scholar]
41. Piketty, T. (2014) *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University). [Crossref], [Google Scholar]

[Domicile](#) ▶ [Tous les journaux](#) ▶ [Études de logement](#) ▶ [Liste des problèmes](#) ▶ [Derniers articles](#)  
▶ [La terre et la crise de l'abordabilité du logement ....](#)

43. Raco, M. & Savini, F. (Eds.) (2019) *Planning and Knowledge: How New Forms of Technocracy are Shaping Contemporary Cities* (Bristol: Policy Press). [[Crossref](#)], [[Google Scholar](#)]
  
44. Sager, T. (2011) Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010, *Progress in Planning*, 76, pp. 147–199. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
  
45. Shrubsole, G. (2019) *Who Owns England?* (London: William Collins). [[Google Scholar](#)]
  
46. STATEC. (2020) *Le logement en chiffres au quatrième trimestre 2019*. Available at <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/logement-chiffres/2020/logement-9/index.html> (accessed 16 June 2021). [[Google Scholar](#)]
  
47. Waldron, R. (2019) Financialization, urban governance and the planning system: Utilizing 'development viability' as a policy narrative for the liberalization of Ireland's post-crash planning system, *International Journal of Urban and Regional Research*, 43, pp. 685–704. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
  
48. Ward, C. & Aalbers, M. B. (2016) Virtual special issue editorial essay: 'The shitty rent business': What's the point of land rent theory?, *Urban Studies*, 53, pp. 1760–1783. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
  
49. Wetzstein, S. (2017) The global urban housing affordability crisis, *Urban Studies*, 54, pp. 3159–3177. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]
  
50. White, M. & Allmendinger, P. (2003) Land-use planning and the housing market: A comparative review of the UK and the USA, *Urban Studies*, 40, pp. 953–972. [[Crossref](#)], [[Web of Science ®](#)], [[Google Scholar](#)]

---

## Alternative formats

 PDF    EPUB

## Related research

Dans cet article

