

Soignons enfin le «mal de terres»

La maîtrise foncière sous la main publique des communes: davantage de terrains à viabiliser

Par Pierre Hurt *

La crise du logement ne pourra être résolue avec des mesures timorées. Il faut s'attaquer au cœur du problème, à savoir la rétention des terrains aux mains d'une poignée de propriétaires privés, véritable «oligopole foncier», et lutter contre la spéculation immobilière. A Luxembourg-Ville, onze familles et autant de sociétés posséderaient 63 % des terrains pour une valeur de 3,8 milliards d'euros.

L'enjeu est l'avenir même du Luxembourg: Le coût élevé de l'immobilier induit une pression importante sur les salaires et les entreprises sont confrontées à une pénurie de sites d'implantation, induisant un risque de perte de compétitivité et d'attractivité de l'économie luxembourgeoise, poussant les travailleurs et les entreprises à revoir leur décision de s'y installer.

Avoir accès à un logement devrait surtout être un droit fondamental. Ce changement de paradigme requiert un plus juste équilibre entre l'intérêt public et le droit de propriété. Nul ne songe bien évidemment à remettre en cause le droit de propriété. Le débat ne concerne pas davantage le petit propriétaire foncier qui entend réserver un terrain à ses enfants ou petits-enfants. L'objectif est la lutte contre la spéculation et la rétention de terrains aux mains d'oligarches fonciers.

Les propriétaires fonciers sont devenus les «enfants gâtés» de la croissance luxembourgeoise. Il est temps de se préoccuper des «enfants oubliés», en particulier des jeunes qui ne sont pas tous nés avec une cuillère d'or dans la bouche, ou des ménages à faibles revenus, confrontés à des prix immobiliers qui les écrasent voire les contraignent à l'exil. La puissance publique doit donc utiliser tous les leviers possibles pour résoudre la crise du logement.

La procédure d'expropriation

La procédure d'expropriation est très strictement encadrée par la loi. Un changement substantiel et dévalorisant dans les attributs de la propriété (tel que le reclassement en une zone non constructible) est assimilable à une expropriation.

Mais qu'en est-il lorsque le propriétaire reçoit un avantage? En France, selon la jurisprudence, les expropriés doivent certes être indemnisés, mais sans bénéficier de la plus-value apportée à leurs immeubles par les opérations d'urbanisme prévues par l'autorité expropriante. Il est ainsi parfaitement possible, moyennant au besoin des adaptations de notre législation, de neutraliser tout effet spéculatif.

Le droit de préemption

Le droit de préemption remonte à la loi sur le Pacte logement de 2008. Cet instrument doit devenir plus efficace et doit permettre aux communes de se constituer une réserve foncière pour



La puissance publique doit utiliser tous les leviers possibles pour résoudre la crise du logement, souligne l'auteur.

Photo: Chris Karaba

l'avenir, un tel objectif étant d'intérêt public. Une réforme en ce sens est nécessaire. Certes, la commune qui acquiert des terrains par voie de préemption devrait obligatoirement réserver ces terrains à la réalisation de logements abordables et surtout garantir cet objectif: Il ne serait pas admissible que le terrain acquis par la main publique ne soit pas utilisé à terme pour un projet d'urbanisme concret.

Le contrat d'aménagement

Les contrats d'aménagement («Baulandverträge») ont un rôle important à jouer. Cet instrument suscite de vifs débats dans le cadre de l'actuel projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. On doit regretter que les ambitions du projet de loi aient été revus à la baisse, mais il est encore en discussion.

Le nouveau «Baulandvertrag» vise l'accélération de la construction concrète de logements. Pour le résumer: Il s'agit de reclassement en zone constructible des terrains privés, avec en contrepartie l'obligation pour le propriétaire de viabiliser le terrain et d'y construire des logements dans un certain délai. Une telle servitude est légitime: Le reclassement de fonds non constructibles (par exemple en zone verte) en une zone destinée à être urbanisée déléguée prioritairement à l'habitation induit une augmentation importante de la valeur des fonds concernés. En

contrepartie, on peut légitimement imposer aux propriétaires une servitude concernant la viabilisation desdits terrains.

La fiscalité

Le levier fiscal pour inciter les propriétaires à céder des terrains a trop souvent consisté à faire des cadeaux fiscaux (tels que des allègements fiscaux des plus-values sur cessions d'immeubles ou l'institution des FIS immobiliers) et ce sans résultat, voire en attisant la spéculation.

Ce n'est pas davantage en donnant massivement des subsides, par exemple des aides aux locataires, que le problème de l'accès au logement va se régler: Finalement répercutées sur les prix, de telles aides ne font qu'aggraver la flambée des prix des loyers.

Il faut imposer une fiscalité bien plus lourde ciblant les multi-propriétaires et corrélée à la durée de rétention des terrains constructibles, à travers une réforme de l'impôt foncier. Le taux effectif d'imposition sur la possession

Les propriétaires fonciers sont devenus les «enfants gâtés» de la croissance luxembourgeoise. Il est temps de se préoccuper des «enfants oubliés».

des biens immobiliers est parmi les plus bas de l'Union européenne.

Conclusion

Nous avons rapidement besoin d'un instrument qui amène un changement fondamental: Une grande partie des terrains à bâtir doit être mobilisée dans l'intérêt général, puisque seuls 11 % sont entre les mains de l'État.

Les exemples de bonnes pratiques internationales montrent la voie à suivre pour sortir de la crise du logement lorsque les responsables politiques y sont prêts. L'Autriche a une bonne solution dans ce contexte. Il est basé sur le modèle d'un fonds foncier public, qui permet une extension intelligente du périmètre du bâtiment: Les communes ou l'État achètent ou échangent des parcelles nouvellement incluses dans le périmètre constructible et ce pour le prix reflétant la valeur du terrain au jour de la transaction, à savoir le cas échéant au prix d'un terrain non constructible.

Ainsi la ville de Vienne a compris que le logement ne peut être laissé aux lois de la concurrence (pas moins de 62 % du 1,8 million de Viennois sont locataires d'une habitation à loyer modéré, qu'elle soit destinée aux classes populaires ou aux classes moyennes). Une telle politique empêche la formation d'une bulle immobilière.

L'argument que l'exiguïté du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, combinée à une forte immigration, justifierait les niveaux élevés des prix du lo-

gement, est simpliste. Notre pays à une superficie comparable à celle de la Sarre dont la population frôle le million d'habitants.

Des solutions politiques existent et tout doit être mis en œuvre pour que le Luxembourg préserve le «triple A du vivre ensemble», incluant la qualité architecturale, un développement harmonieux et résilient et la mixité sociale.

Par ailleurs, s'il est vrai qu'il y a un problème de quantité de logements à fournir à un prix abordable dans les années à venir, il ne faut pas faire fi de la question de la qualité du logement, qui est un élément essentiel dans les débats à mener. Economiser sur la conception ou la construction annule les bienfaits sociétaux d'un cadre de vie de qualité et n'impose que très marginalement le prix final du logement.

Les membres de l'OAI dont en première ligne les architectes, les ingénieurs-conseils et les urbanistes, sont des prestataires de services à l'écoute des clients et maîtres d'ouvrages pour développer des modèles de logement adaptés à notre société. Il s'agit de créer des logements aux plus près des usagers, en tenant compte des évolutions sociales, et de la qualité des espaces – y inclus les espaces publics – et leur intégration dans le tissu urbain et social. Le droit au logement est un droit fondamental et la politique doit traiter cette question d'intérêt public.

* L'auteur est directeur de l'ordre des architectes et ingénieurs-conseils (OAI)