



LE POTENTIEL FONCIER ET LA CONSOMMATION FONCIERE

DANS LES ZONES D'HABITAT
AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

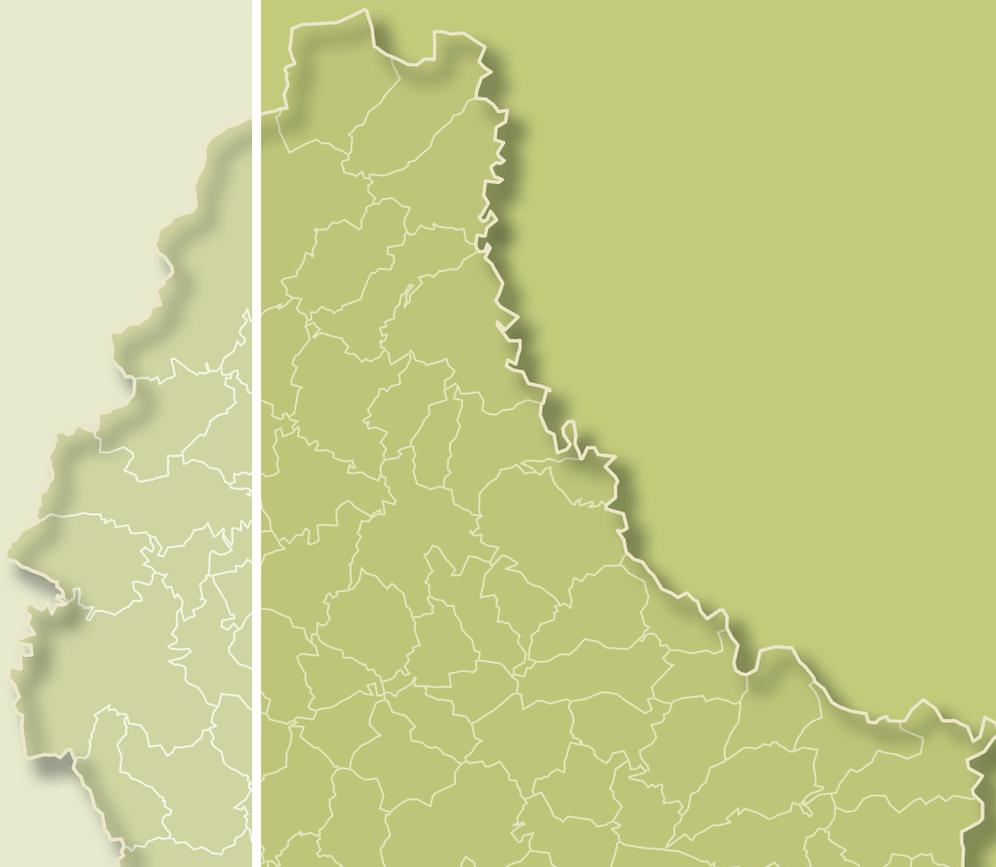




TABLE DES MATIÈRES

Chiffres Clés	5
Introduction	7
1. Potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat	8
1.1. Cadre général	9
1.1.1. Définition du potentiel foncier constructible théorique	9
1.1.2. Aperçu méthodologique	11
1.1.3. Le potentiel foncier au Grand-Duché de Luxembourg	11
1.2. Les indicateurs du potentiel foncier pour l'habitat	12
1.2.1. La répartition communale du potentiel foncier pour l'habitat	12
1.2.2. Le taux de disponibilité au sein des zones d'habitat	15
1.2.3. Le degré de mobilisation	17
1.2.4. Bilan	21
1.3. Les types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat	22
1.3.1. Les types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat à l'échelle du Grand-Duché de Luxembourg	22
1.3.2. Les types de propriétaires par commune	23
1.3.3. Bilan	29
2. Consommation foncière au Grand-Duché de Luxembourg entre 2004 et 2007	30
2.1. Cadre général	31
2.1.1. Définition de la consommation foncière	31
2.1.2. Aperçu méthodologique	31
2.1.3. Résultats principaux de la consommation foncière au Grand-Duché de Luxembourg	32
2.2. Les indicateurs de la consommation foncière par les bâtiment entre 2004 et 2007 dans les zones d'habitat	34
2.2.1. La répartition communale de la consommation foncière par des bâtiments dans les zones d'habitat	34
2.2.2. Le taux de consommation au sein des zones d'habitat	37
2.2.3. Le degré de mobilisation des terrains consommés entre 2004 et 2007	39
2.3. Bilan	41
Conclusion	43
Annexes	44
Bibliographie	46
Table des illustrations	46



CHIFFRES-CLES¹

» Potentiel foncier constructible théorique

- 20% des surfaces comprises dans les périmètres d'agglomération sont disponibles : 5 680 hectares
- 48% des terrains disponibles sont destinés à l'habitat : 2 712 hectares
- En moyenne, 22% des zones destinées à l'habitat dans les Plans d'Aménagement Général des communes étaient disponibles
- 33% du potentiel foncier théorique pour l'habitat avaient un degré de mobilisation rapide : 908 hectares
- 4/5 des terrains disponibles pour l'habitat appartenaient à des personnes physiques : 2 139 hectares
- 11% des terrains disponibles pour l'habitat appartenaient à des personnes morales : 289 hectares
- 4,50% des terrains disponibles pour l'habitat appartenaient aux communes et syndicats intercommunaux : 123 hectares

» Consommation foncière

- 3% de la superficie des périmètres d'agglomération de 2004 ont été consommés entre 2004 et 2007 : 817 hectares, soit 270 hectares par an
- 39% des terrains consommés entre 2004 et 2007 ne le sont que par des bâtiments construits ou en cours de construction : 318 hectares, soit 106 hectares par an
- 53% des terrains consommés par la construction d'un bâtiment se trouvent dans des zones d'habitat : 169 hectares et 47% se situent dans les autres zones
- 63% de la consommation foncière des zones d'habitat correspond à de la consommation par des bâtiments et 37% à une autre occupation du sol comme de la voirie, des parcs ou autres
- En moyenne, 1,56% des terrains destinés à l'habitat en 2004 ont été consommé par un bâtiment
- 60% des terrains consommés par un bâtiment dans les zones d'habitat avaient un degré de mobilisation rapide en 2004 : 101 hectares

¹ Les termes utilisés dans cette page seront définis tout au long du document.



INTRODUCTION

Au Grand-Duché de Luxembourg, les ventes de terrains à bâtir sont peu nombreuses (près de mille ventes de terrains à bâtir ont été enregistrées en 2009², soit une moyenne de 8,6 terrains par commune) et les prix sont très élevés (estimés à environ 45 000 € l'are, en moyenne, en 2009²), par rapport aux pays voisins. Parallèlement, la croissance démographique (502 100 habitants en 2010, contre 455 000 en 2004³), couplée à une réduction du nombre de personnes par ménage⁴, entraîne un besoin important en logements. De ce fait, la situation sur les marchés foncier et immobilier est très tendue.

Le Ministère du Logement, ayant engagé une politique active pour accroître l'offre de logements et faciliter son accès, a souhaité agir sur la disponibilité des terrains. Dans cette optique, il a mandaté l'Observatoire de l'Habitat pour recenser les terrains potentiellement disponibles pour la construction de logements dans le pays.

L'Observatoire de l'Habitat, via le CEPS/INSTEAD, a ainsi mis au point une méthodologie permettant de localiser, qualifier et quantifier le potentiel foncier théorique à l'échelle du Grand-Duché de Luxembourg. Cette méthode a pu être élaborée grâce aux collaborations engagées avec l'Administration du Cadastre et de la Topographie ainsi qu'avec la Direction de l'Aménagement communal et du développement urbain du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région.

Une première série de statistiques sur le potentiel foncier a été effectuée sur la base de l'année d'étude 2004. La mise à jour effectuée pour l'année 2007 et proposée dans ce document permet de suivre l'évolution de ce potentiel foncier.

Parallèlement à cet état des lieux des terrains disponibles, un suivi de la consommation foncière a été mis en œuvre pour mesurer l'étendue des terrains construits entre 2004 et 2007, permettant de détailler davantage les indicateurs du potentiel foncier.

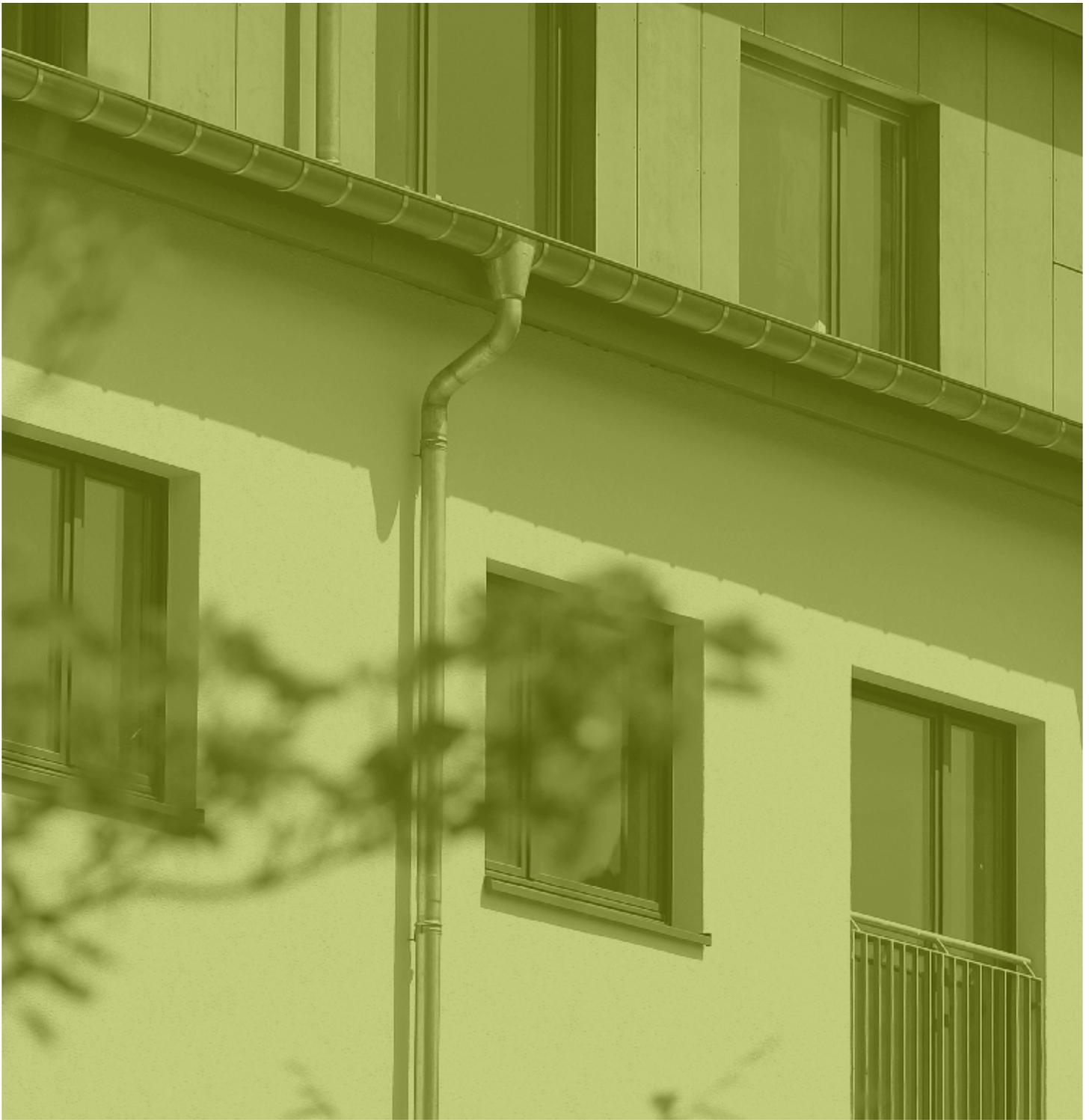
Ces outils qu'a développés l'Observatoire de l'Habitat contribuent à fournir une aide à la décision au Ministère du Logement.

Ce dossier spécial « Hors-Série », expose dans un premier temps les résultats relatifs au potentiel foncier théorique pour l'habitat en 2007, et dans un second temps ceux de la consommation foncière entre 2004 et 2007.

² Chiffre issu de l'extrait de la Publicité foncière, Administration de l'Enregistrement et des Domaines, 2009.

³ Chiffres issus du STATEC (Service central de la statistique et des études économiques).

⁴ En 1970, les ménages d'une personne ne s'élevaient qu'à 15,7% de la population totale contre 29,3% en 2001. Pour les ménages de quatre personnes ou plus, les tendances sont inversées : en 1970, 35,2% des ménages comptaient quatre personnes ou plus contre 25,4% en 2001 (STATEC).



1

**POTENTIEL FONCIER CONSTRUCTIBLE
THÉORIQUE POUR L'HABITAT**



Mieux connaître les réserves foncières disponibles pour l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg présente un intérêt déterminant dans la planification des logements futurs, l'aménagement du territoire et le développement urbain, notamment dans le cadre des initiatives mises en place par le Gouvernement telles que le « Pacte Logement » ou le « Plan Sectoriel Logement » par exemple.

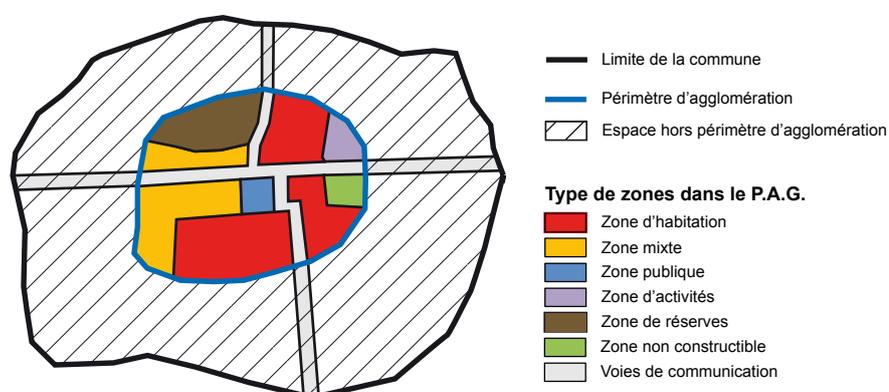
1.1. Cadre général

Cette première partie définit le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat. Pour cela, la méthode utilisée et les résultats pour l'année 2007 seront présentés. Ces derniers seront ensuite comparés à ceux de 2004, année pour laquelle la première estimation du potentiel foncier constructible a été réalisée.

1.1.1. Définition du potentiel foncier constructible théorique

Chacune des 116 communes du Grand-Duché de Luxembourg dispose d'un Plan d'Aménagement Général⁵ (P.A.G.). Celui-ci divise la commune en plusieurs secteurs appelés zones, auxquelles sont associés des usages précis, comme par exemple l'habitat, les activités commerciales et industrielles, les espaces verts de protection, les espaces de camping, les zones d'aménagement différé, etc. **Les zones construites ou occupées et les zones constructibles dans une commune se trouvent toutes à l'intérieur du périmètre d'agglomération.** Hors de ce périmètre, les constructions sont interdites sauf pour les bâtiments agricoles. Par contre, une zone non constructible peut très bien se trouver à l'intérieur du périmètre d'agglomération, comme par exemple, un espace de protection naturelle près d'un cours d'eau ou un parc (cf. illustration 1).

Illustration 1 : Schéma de l'organisation d'une commune



Auteur: V. Feltgen, GEODE, CEPS/INSTEAD, septembre 2009.

D'une commune à une autre, la dénomination des zones des P.A.G. diffère⁶. Pour obtenir une typologie harmonisée, de nouvelles catégories ont été définies dans le cadre de l'analyse :

- Zones d'habitation (zones d'habitation de faible densité, zones d'habitation de moyenne densité soumises à un plan d'aménagement particulier, zones d'aménagement différé d'habitation, etc.)
- Zones mixtes (zones de noyau villageois, zones centrales, etc.)
- Zones d'activités (zones de commerce, zones d'industrie, etc.)
- Zones publiques (zones de bâtiments publics, zones de sports et de loisirs, etc.)
- Zones de réserves (zones d'aménagement différé, zones à études, zones soumises à un plan d'aménagement particulier, etc.)
- Zones non constructibles (zones de protection, zones vertes, etc.)

⁵ « Le plan d'aménagement général est un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent également l'affectation et l'usage. » Art. 5 de la Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

⁶ Dans le cadre de la Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la dénomination des diverses zones du P.A.G. est fixée, mais jusqu'en 2007, la très grande majorité des communes n'a encore pu l'intégrer dans leur P.A.G.

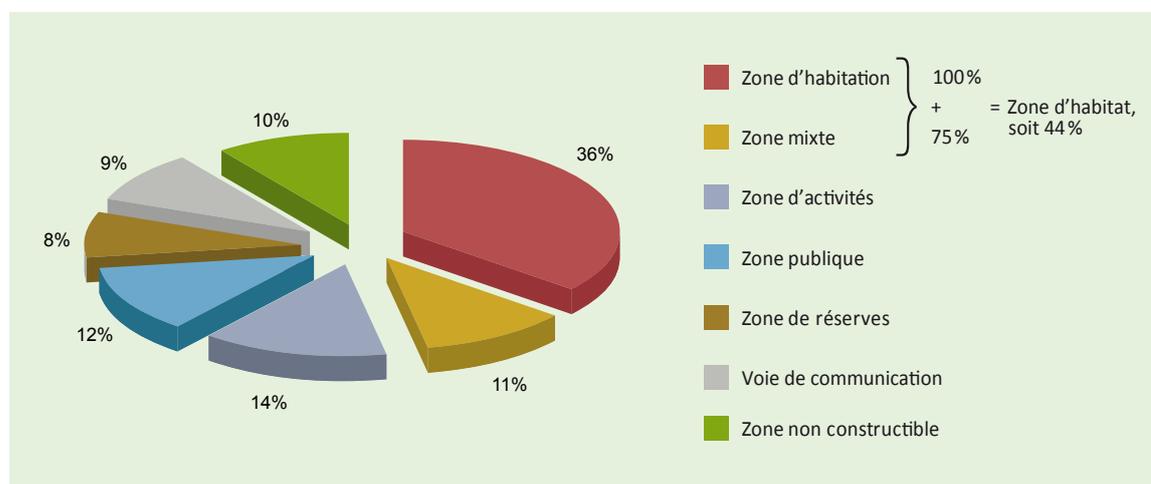
A l'intérieur du périmètre d'agglomération se trouvent des terrains⁷ construits ou occupés (maison, commerce, parking, jardin, etc.) et des terrains libres de construction. Notre étude porte sur **les terrains potentiellement disponibles, c'est-à-dire les terrains situés dans le périmètre d'agglomération des communes et qui sont libres de tous bâtiments ou infrastructures** résidentiels, publics et économiques.

Le potentiel foncier constructible correspond donc aux terrains disponibles à l'intérieur des zones constructibles au sein du périmètre d'agglomération d'une commune. Ces terrains théoriquement disponibles ne le sont pas en réalité, car beaucoup de propriétaires ne souhaitent pas les vendre ou viabiliser. Ce sont les opérateurs du marché immobilier, dont principalement les promoteurs privés, qui se chargent de cette tâche.

Enfin, ces terrains potentiellement disponibles sont distingués en fonction des différentes zones harmonisées du P.A.G., à savoir le potentiel foncier pour l'habitation, pour les zones mixtes, pour les activités, pour les zones publiques ou pour les réserves foncières.

L'étude se concentrera sur **le potentiel foncier disponible pour l'habitat qui ne se limite pas uniquement aux zones d'habitation** au sens strict (c'est-à-dire, celles où ne se concentrent que des logements), mais prend également en compte **une partie des zones mixtes** (qui comprennent aussi bien des logements que d'autres activités comme par exemple des commerces). Posons l'hypothèse qu'en moyenne 75%⁸ de cette superficie correspondent à des logements et 25% à un autre type d'activité. Les zones d'habitat englobent donc l'intégralité de la superficie des zones d'habitation réservées purement au logement, auxquelles s'ajoutent 75% de la superficie des zones mixtes.

Graphique 1 : Répartition de la superficie totale des grands types de zones de P.A.G. dans les périmètres d'agglomération des 116 communes du Grand-Duché de Luxembourg en 2007



Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2007)

Le graphique 1 montre que le type de zone dédiée à l'habitation (36%, soit 9 940 hectares) était le plus important **en 2007**. La zone mixte représentait 11% (3 173 hectares). Ainsi, selon notre hypothèse, quelques **12 300 hectares** (soit 44%) **ont été définis au total pour accueillir de l'habitat⁹ qu'il soit déjà construit ou non** sur les 27 928 hectares situés dans les périmètres d'agglomération des communes.

⁷ Un terrain correspond à la partie d'une parcelle se trouvant à l'intérieur d'une zone spécifique du Plan d'Aménagement Général.

⁸ La proportion de 75% de la zone mixte affectée à l'habitat est fournie par le Département de l'aménagement du territoire (DATER) du Ministère du Développement durable et des Infrastructures.

⁹ Dans la suite de ce document, la zone d'habitat désigne à la fois la zone d'habitation au sens strict plus 75% de la superficie de la zone mixte.

1.1.2. Aperçu méthodologique

La méthodologie, mise en œuvre par l'Observatoire de l'Habitat dès 2003, identifie et qualifie les terrains disponibles dans les communes du Grand-Duché de Luxembourg.

L'identification des terrains se fait sur la base des **photographies aériennes** effectuées lors des survols du Grand-Duché de Luxembourg réalisés en 2004 et en 2007 pour le compte de l'Administration du Cadastre et de la Topographie (A.C.T.).

La superposition des photographies aériennes sur le **Plan Cadastral Numérisé** (P.C.N.) fourni par l'A.C.T. pour les années 2004 et 2007 permet de visualiser les terrains potentiellement disponibles (c'est-à-dire le potentiel foncier constructible) et les terrains occupés qui se situent à l'intérieur des périmètres d'agglomération des P.A.G. des communes.

La qualification des terrains disponibles est réalisée dans un premier temps grâce au **P.A.G. et à son zoning**. En effet, la digitalisation de ce dernier, sur la base du P.C.N. dans un Système d'Informations Géographiques (S.I.G.), a été réalisée pour toutes les communes du pays. Bien entendu, les P.A.G. des communes n'ont pas tous été approuvés à la date de référence. Pour pallier aux décalages entre les dates d'approbation des P.A.G. et la date de référence de 2007, une mise à jour a été effectuée à l'état de 2007 grâce aux **Plans d'Aménagement Particulier**¹⁰ (P.A.P.) approuvés qui les modifient. Les P.A.G. actualisés ont ensuite été soumis à un contrôle par la Direction de l'Aménagement communal et du développement urbain du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région pour les valider.

Dans une optique de planification, il est intéressant de fournir une estimation théorique de la vitesse de mise à disposition des terrains pour l'habitat, appelée **degré de mobilisation**. Une fois les terrains disponibles identifiés, il est défini en fonction de :

- sa localisation dans une zone de réserve pour l'habitat ou non,
- la présence de la zone inondable¹¹,
- l'approbation d'un P.A.P. sur ce terrain,
- sa taille : une *Baulücke*¹² ou un ensemble de terrains.

Le degré de mobilisation est basé sur la durée de la procédure administrative, en faisant l'hypothèse que les terrains sont effectivement disponibles à la construction sans aucune rétention de la part des propriétaires.

1.1.3. Le potentiel foncier au Grand-Duché de Luxembourg

En 2007, 5 680 hectares de terrains étaient disponibles dans toutes zones confondues des communes, ce qui représente 20% de la superficie située à l'intérieur des périmètres d'agglomération (27 928 hectares). **En 2004, la proportion de terrains disponibles représentait 21% de la surface située dans les périmètres d'agglomération**, soit 5 823 hectares (sur les 27 698 hectares dans les périmètres d'agglomération de l'époque). **La surface des terrains potentiellement disponibles a donc diminué d'un point de pourcentage seulement.**

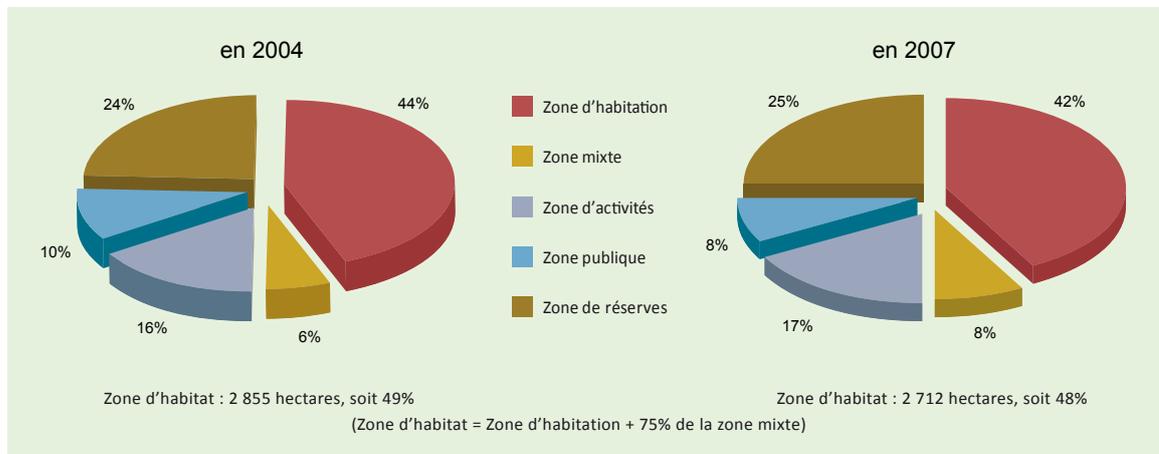
Parmi ces terrains, en 2007, 42% se situaient dans les zones d'habitation du P.A.G., zones destinées exclusivement à l'habitat et 44% en 2004 (cf. graphique 2).

¹⁰ « Le plan d'aménagement particulier précise les dispositions réglementaires du plan d'aménagement général concernant une partie du territoire communal ou une zone ou une partie d'une zone arrêtées par le plan [...] d'aménagement général de la commune. » Art. 25 de la Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

¹¹ Zone définie par le Département de l'aménagement du territoire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures.

¹² Une *Baulücke* correspond à une dent creuse ou un interstice dans le tissu urbain. Un à trois terrains contigus disponibles et constructibles forment une *Baulücke*.

Graphique 2 : Répartition du potentiel foncier au Grand-Duché de Luxembourg par grands types de zones de P.A.G. en 2004 et 2007



Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Bases disponibilité foncière 2004 et 2007)

A ces 42% de la zone d'habitation, réservée aux logements, s'ajoutent 75% de la superficie des terrains situés en zone mixte (habitation et autres destinations). De ce fait, **en 2007, près de la moitié (48%) des terrains disponibles était destinée à l'habitat**, soit 2 712 hectares. **En 2004, ils correspondaient à 2 855 hectares**, ce qui équivaut à une diminution de 143 hectares ou de 5% entre ces deux dates. Cette légère baisse n'est pas due seulement à la consommation foncière¹³ réalisée entre 2004 et 2007, elle provient également des modifications ponctuelles des zones du P.A.G., ainsi que des changements du périmètre d'agglomération ou encore des redécoupages parcellaires.

Précisons qu'en plus des terrains disponibles pour l'habitat déjà évoqués peuvent s'ajouter en partie les zones de réserve¹⁴, qui ne sont pas comprises dans le calcul des zones d'habitat. En effet, dans le P.A.G., les zones de réserves correspondent à des zones d'aménagement différé, des zones d'aménagement particulier ou des zones à restructurer. Cependant la destination de ces terrains n'est pas définie. Ainsi, ils peuvent être utilisés pour des activités économiques, des infrastructures publiques et/ou de l'habitat. Des communes peuvent donc certainement bénéficier davantage de réserves foncières pour l'habitat.

En 2004 et 2007, ces réserves **représentaient près d'un quart** (respectivement 25% et 24%) **de la totalité des terrains disponibles** au Grand-Duché de Luxembourg.

1.2. Les indicateurs du potentiel foncier pour l'habitat

Les trois indicateurs relatifs au potentiel foncier constructible pour l'habitat sont la répartition du potentiel foncier pour l'habitat dans les communes, le taux de disponibilité au sein des zones d'habitat et le degré de mobilisation.

1.2.1. La répartition communale du potentiel foncier pour l'habitat

En 2007, 2 712 hectares de terrains sont potentiellement disponibles pour l'habitat au sein du Grand-Duché de Luxembourg. Cependant, ces surfaces se répartissent de façon inégale sur le territoire. Selon le statut des communes, le potentiel foncier théorique disponible pour l'habitat est différent. Ainsi, la capitale et les communes urbaines et périurbaines ont d'autres tendances que les communes du nord du pays, les centres régionaux ou encore celles définies en tant que communes prioritaires pour le développement d'après l'avant-projet du Plan Sectoriel Logement (P.S.L.)¹⁵.

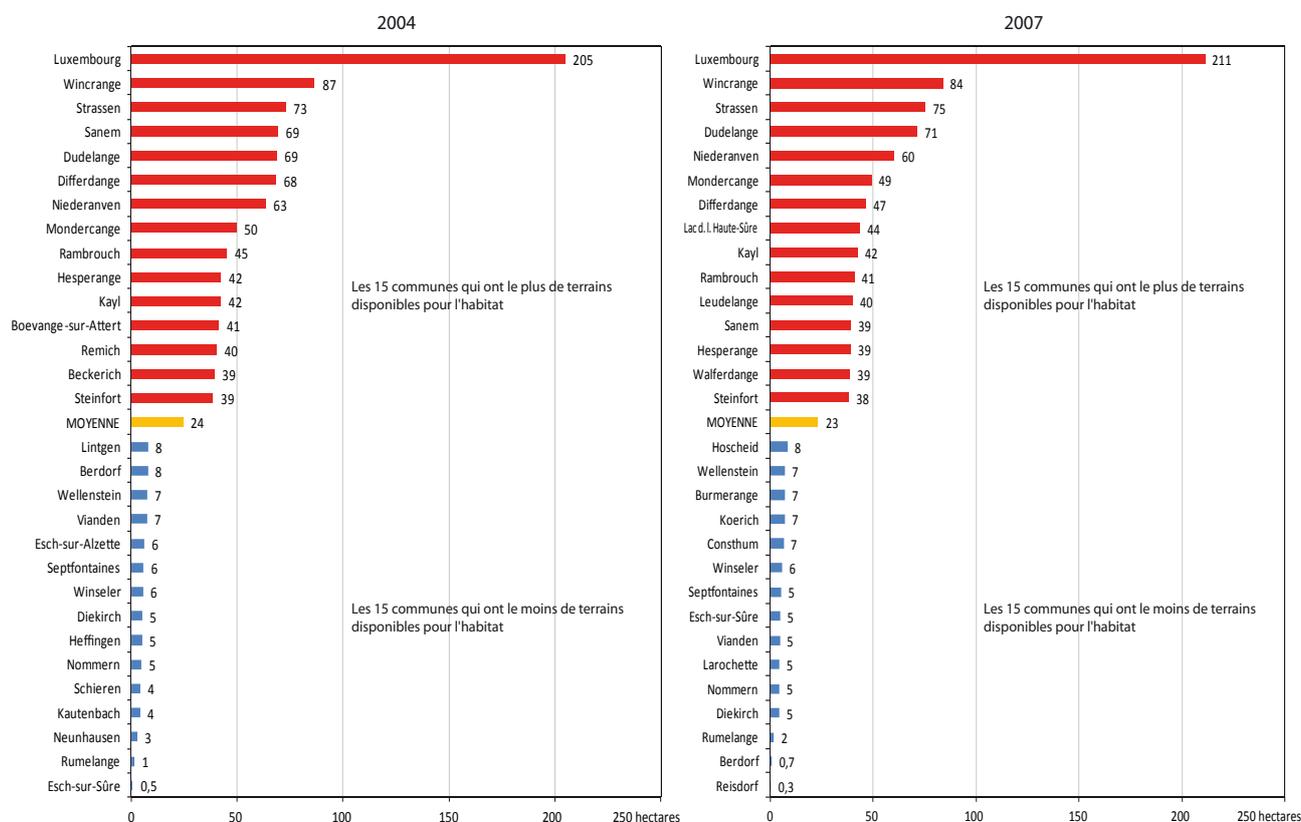
¹³ La consommation foncière sera traitée dans la seconde partie de ce document.

¹⁴ Dans la suite, les zones de réserves ne seront pas traitées en détail ; l'étude se limite aux terrains dont l'affectation future est connue.

¹⁵ Voir annexe 1

Luxembourg-Ville est de loin la commune qui dispose de la plus grande surface de terrains disponibles pour l'habitat avec 211 hectares. La situation était déjà similaire en 2004 avec 205 hectares de potentiel disponible pour l'habitat. Cette superficie représente près de **8% de la superficie totale** des terrains disponibles pour l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg en 2007 (7% en 2004). Une partie de ces surfaces correspond à des terrains que la commune réserve à son développement futur. Il s'agit entre autres, du « Ban de Gasperich ». D'autres quartiers disposent également d'un potentiel de développement pour l'habitat, comme par exemple Cessange, Merl ou le Kirchberg pour ne citer que ceux-là.

Graphique 3 : Sélection des 15 communes ayant le potentiel foncier théorique pour l'habitat le plus élevé et des 15 communes ayant le potentiel foncier théorique pour l'habitat le moins élevé en 2004 et 2007¹⁶ (en hectares)



Source : Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2004 et 2007)

Le graphique 3 montre qu'une grande partie des communes bénéficiant des **parts les plus importantes de terrains disponibles pour l'habitat** est localisée **dans des espaces urbains ou périurbains** et ceci aussi bien en 2004 qu'en 2007. Les communes de Strassen, Dudelange ou Niederanven figurent parmi celles affichant le potentiel foncier disponible le plus important du pays (plus de 60 hectares de terrains pour l'habitat). Des modifications peuvent apparaître dans le classement et sont dues entre autres à des modifications de P.A.G., des redécoupages parcellaires ou des différences de photointerprétations entre ces deux dates.

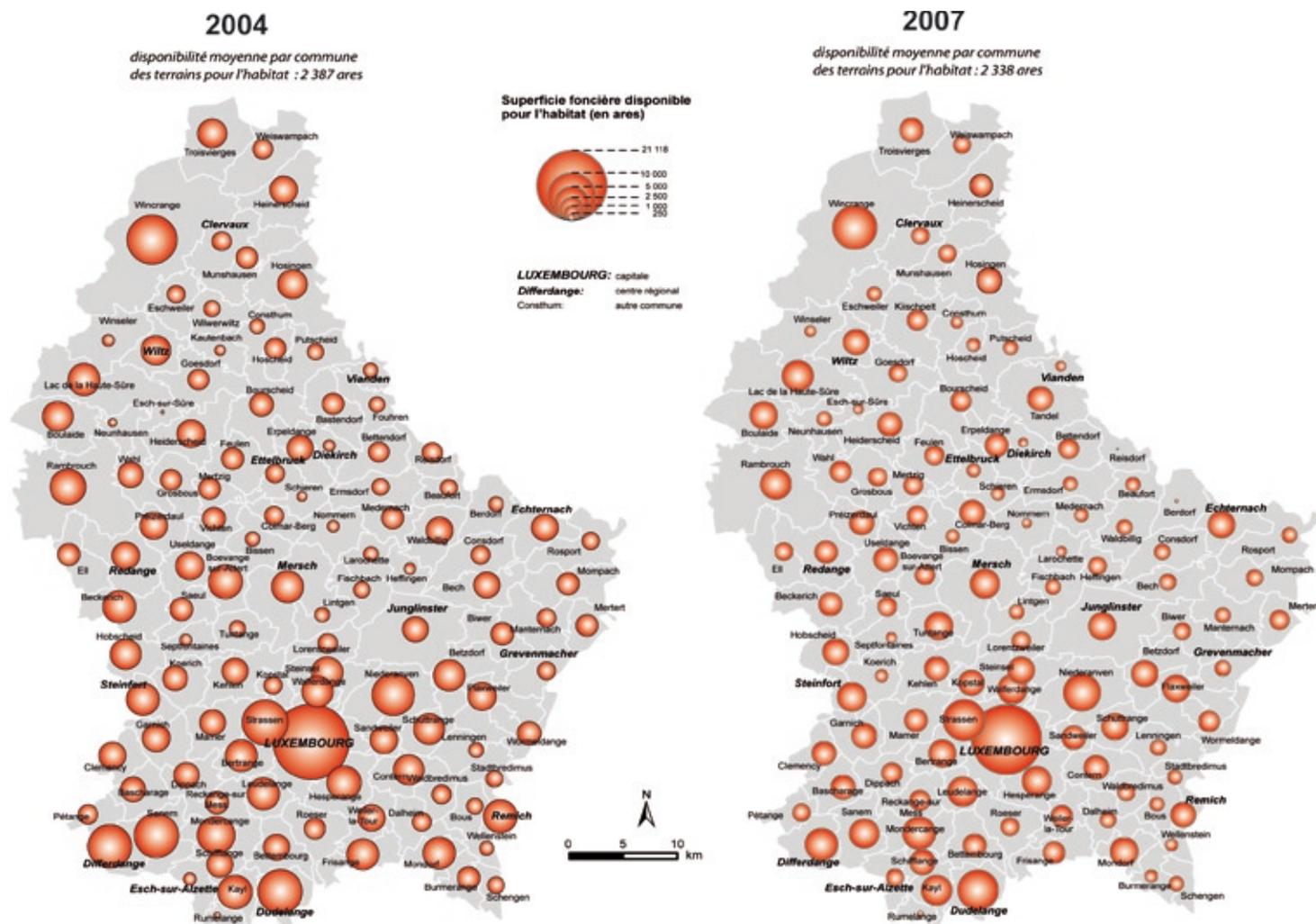
La majorité des communes des aires urbaines de **l'agglomération de la Ville de Luxembourg¹⁷ et de la région Sud¹⁸** dispose d'un potentiel important (cf. figure 1) : **un peu plus d'un quart de tous les terrains disponibles pour l'habitat de tout le pays.**

¹⁶ Pour information, Berdorf et Reisdorf n'avaient qu'un potentiel foncier pour l'habitat très faible en 2007, à cause de la taille très réduite du P.A.G. en vigueur à cette date.

¹⁷ Bertrange, Hesperange, Lorentzweiler, Luxembourg-Ville, Niederanven, Sandweiler, Strassen, Steinsel et Walferdange.

¹⁸ Bascharage, Bettembourg, Clemency, Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Kayl, Mondercange, Pétange, Rumelange, Sanem et Schifflange.

Figure 1 : Potentiel foncier théorique pour l'habitat par commune en 2004 et 2007 (en ares)



Auteurs: C. Pouget, V. Felggen, J. Schiebel, Unité de recherche GEODE, CEPS/Instead, juin 2010.
Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2004 et 2007).

Les autres communes disposant d'un potentiel important étaient localisées **au nord et à l'ouest du pays**. Il s'agit principalement de grandes communes rurales telles que Wincrange, Rambrouch ou Le Lac de la Haute-Sûre. En effet, ces dernières, lors des fusions, ont additionné leurs terrains disponibles, ainsi elles bénéficient d'un potentiel plus important en valeurs absolues que des communes plus petites.

En 2007, les Centres de Développement et d'Attraction (C.D.A.), tels que définis par le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (2003) dans le but de développer une politique de déconcentration concentrée reposant sur le développement de certaines communes identifiées comme étant prioritaires, **regroupaient 599 hectares de terrains disponibles pour l'habitat**, soit 22% du total. Parmi ces C.D.A., ou centres régionaux, figure la capitale, Luxembourg-Ville, qui à elle seule détient plus d'un tiers (35%) de cette surface (211 hectares). Les 15 autres centres, quant à eux, en comptaient 388 hectares. Cette superficie semble plutôt réduite pour des communes où les programmes de planification suggèrent un plus fort développement.

En 2004, les C.D.A. cumulaient 572 hectares, soit 20% de l'ensemble des terrains disponibles pour l'habitat à cette époque. Les terrains disponibles pour l'habitat dans les C.D.A. entre 2004 et 2007 ont donc augmenté de 27 hectares, en raison de modifications ponctuelles du P.A.G.

En considérant les 39 communes définies par l'avant-projet du Plan Sectoriel Logement (P.S.L.) comme communes prioritaires pour le développement du parc de logements¹⁹, près de la moitié des terrains disponibles pour l'habitat (47%, soit 1 280 hectares) y est située en 2007. Ce rapport a augmenté de 1,3% depuis 2004, avec 16 hectares de terrains disponibles supplémentaires.

L'IVL²⁰ prévoit le même développement pour la grande majorité de ces communes. Dans d'autres, ce concept préconise un développement propre (*Eigenentwicklung*)²¹. C'est-à-dire qu'il resterait assez limité et suffirait au comblement des besoins des jeunes de la commune afin qu'ils puissent s'y installer et donc y rester. Cependant plus de la moitié du potentiel foncier pour l'habitat se localise dans ces communes.

Pour résumer, ce ne sont donc pas nécessairement les communes les plus importantes du pays, comme les C.D.A., qui détenaient le plus de potentiel foncier pour l'habitat. Par contre, les autres communes urbaines et périurbaines, ainsi que certaines communes rurales, disposent de superficies de terrains disponibles non négligeables. Pour ces dernières, l'explication tient en fait à l'évolution des P.A.G. En effet, lorsqu'ils ont été réalisés dans les années 1970, de grandes surfaces constructibles ont été intégrées dans leur périmètre d'agglomération. Ces communes disposent donc encore d'un potentiel très important, étant donné que l'ensemble de ces surfaces ne sont pas totalement occupées à ce jour.

1.2.2. Le taux de disponibilité au sein des zones d'habitat

Afin de comparer les communes les unes par rapport aux autres, le potentiel foncier est rapporté à la superficie des zones d'habitat définies à l'intérieur des périmètres d'agglomération des communes.

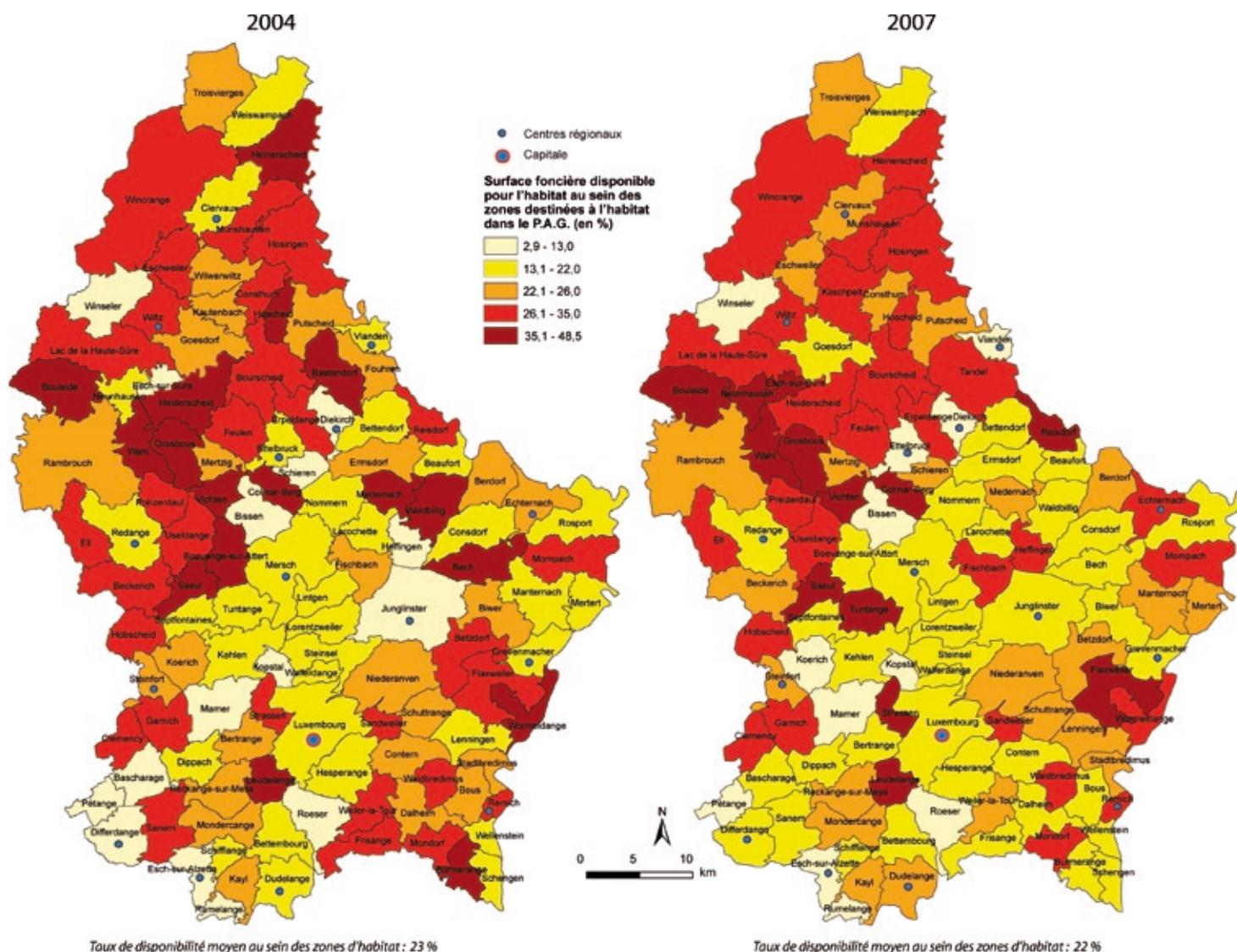
Le taux de disponibilité au sein des zones d'habitat est le rapport entre les terrains disponibles pour l'habitat et la totalité des zones destinées à l'habitat dans le P.A.G. Il permet de mesurer la proportion des zones d'habitat définies par le P.A.G. qui reste disponible.

¹⁹ Cf. carte en annexe 1

²⁰ *Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*, 2004.

²¹ Cf. carte en annexe 2

Figure 2 : Taux de disponibilité au sein des zones d'habitat par commune en 2004 et 2007 (en %)



Auteurs: C. Pouget, V. Felgten, Unité de recherche GEODE, CEPS/Instead, mars 2010.

Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.

Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2004 et 2007).

En 2007, 22% des zones du P.A.G. destinées à l'habitat étaient encore disponibles, contre 23% en 2004, pour tout le pays (cf. figure 2). Une légère diminution du nombre de terrains disponibles pour l'habitat dans les P.A.G est donc observée entre 2004 et 2007. Cependant, comme déjà évoqué précédemment, cette diminution ne correspond pas uniquement à une consommation de l'espace. Elle prend également en compte les modifications de zoning à l'intérieur des communes et aussi les remembrements de parcelles.

En 2004 comme en 2007, les communes présentant des taux de disponibilité supérieurs à la moyenne, soit près d'un quart de leurs terrains situés en zone d'habitat encore disponibles théoriquement, correspondaient majoritairement à des communes rurales localisées au nord et à l'ouest du pays. Par rapport à l'étendue des zones d'habitat, la majorité des communes urbaines et périurbaines disposait d'une proportion plus réduite de surfaces disponibles pour l'habitat que ces communes rurales. Néanmoins quelques communes de la première couronne autour de la capitale, comme Strassen, Leudelange ou Sandweiler, gardaient par rapport à leur surface déjà habitée un potentiel foncier pour l'habitat non négligeable.

En 2007, seuls cinq C.D.A. se trouvaient dans la catégorie des communes avec plus de terrains disponibles que la moyenne (22%), à savoir Echternach (30%), Wiltz (27%), Steinfort (24%), Clervaux (24%) et Dudelange (22%). La majorité des C.D.A. a donc un potentiel limité par rapport à leur superficie de zone habitable. Ce constat peut poser problème, il pourrait rendre compliqué le suivi des recommandations formulées dans les documents de planification en matière de concentration des dynamiques de développement résidentiel dans les communes prioritaires. L'accroissement de la superficie des P.A.G. et donc des zones disponibles pour l'habitat ou la transformation des zones de réserves en zone d'habitat, couplée à une densification résidentielle, pourraient permettre d'aller dans le sens de ces recommandations.

Concernant la majorité des communes rurales, le potentiel foncier est important (supérieur à 25%) par rapport aux zones d'habitat existantes. Pourtant d'après l'IVL, elles devraient se développer en théorie uniquement pour répondre aux besoins locaux. Il est également paradoxal que la commune du Lac de la Haute-Sûre, où se trouve la réserve d'eau potable du pays et qui se localise dans le Parc Naturel de la Haute-Sûre, détienne l'un des potentiels les plus élevés pour développer l'habitat par rapport au zoning destiné à l'habitat. C'est une situation héritée des années 1970-1980, où les communes organisaient leur P.A.G. avec d'autres préoccupations qu'aujourd'hui, et dont la planification risque d'être remise en cause par l'IVL ou le Plan Sectoriel Logement. A cette époque, les P.A.G. étaient élaborés pour censer durer toujours.

Après avoir dressé l'inventaire du potentiel foncier théorique au niveau communal, il convient de différencier la part de ce dernier qui peut être mobilisée rapidement de celle qui requiert, avant le début d'éventuels travaux, l'obtention de certains documents administratifs.

1.2.3. Le degré de mobilisation

Le degré de mobilisation fournit une estimation théorique de la vitesse de mise à disposition des terrains pour l'habitat, basée sur la durée des procédures administratives, en faisant l'hypothèse que les terrains sont effectivement disponibles à la construction sans aucune rétention foncière de la part des propriétaires.

Pour chaque terrain disponible, il est possible de déterminer des degrés de mobilisation dits rapides (moins de deux ans) ou lents (supérieurs à deux ans) en fonction de la zone du P.A.G. et de l'existence ou non d'un P.A.P. approuvé.

Les terrains disponibles rapidement correspondent à :

- des *Baulücken*,
- des ensembles de terrains pour lesquels des P.A.P. ont été approuvés.

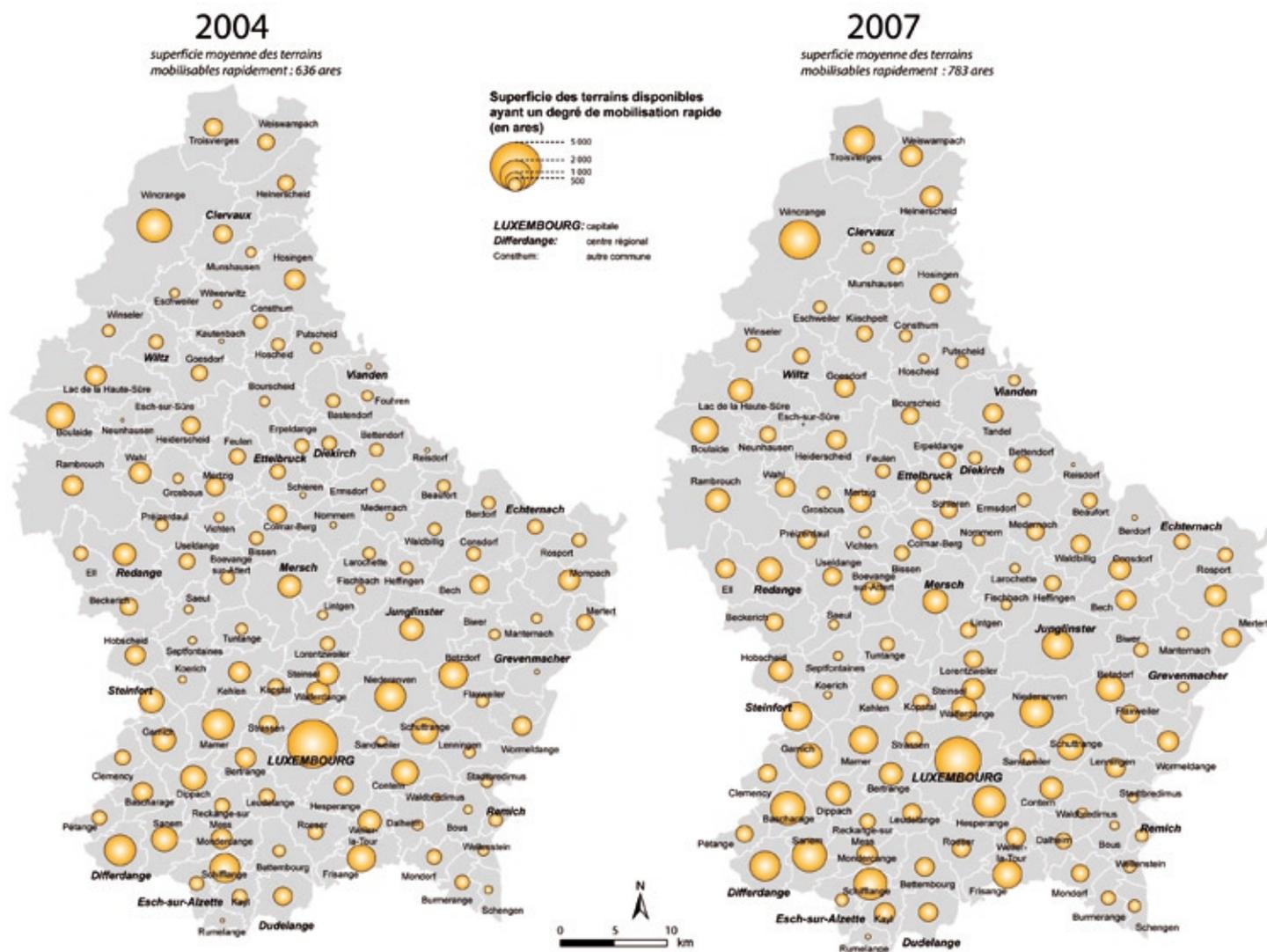
Les terrains disponibles lentement correspondent à :

- des terrains pour lesquels il est obligatoire de réaliser un P.A.P. préalablement mais qui n'a pas été établi et accordé à cette date,
- des terrains situés dans des zones d'aménagement différé pour l'habitat ou des zones de restructuration.

Selon ces critères, en 2007, 33% des terrains disponibles pour l'habitat étaient théoriquement mobilisables rapidement (en moins de deux ans), soit 908 hectares. Les deux tiers restants (1 804 hectares) étaient disponibles à plus long terme. En 2004, les proportions étaient de 26% pour la mobilisation rapide (750 hectares) contre 74% (2 105 hectares) pour la lente. La superficie des terrains disponibles rapidement pour l'habitat était plus élevée en 2007 qu'en 2004. Cela suggère un potentiel de création de logements à court terme plus important à partir de 2007.

Les cartes suivantes (cf. figure 3) montrent la répartition des terrains disponibles pour l'habitat avec un degré de mobilisation rapide par commune en 2004 et 2007.

Figure 3 : Degré de mobilisation rapide par commune en 2004 et 2007 (en ares)



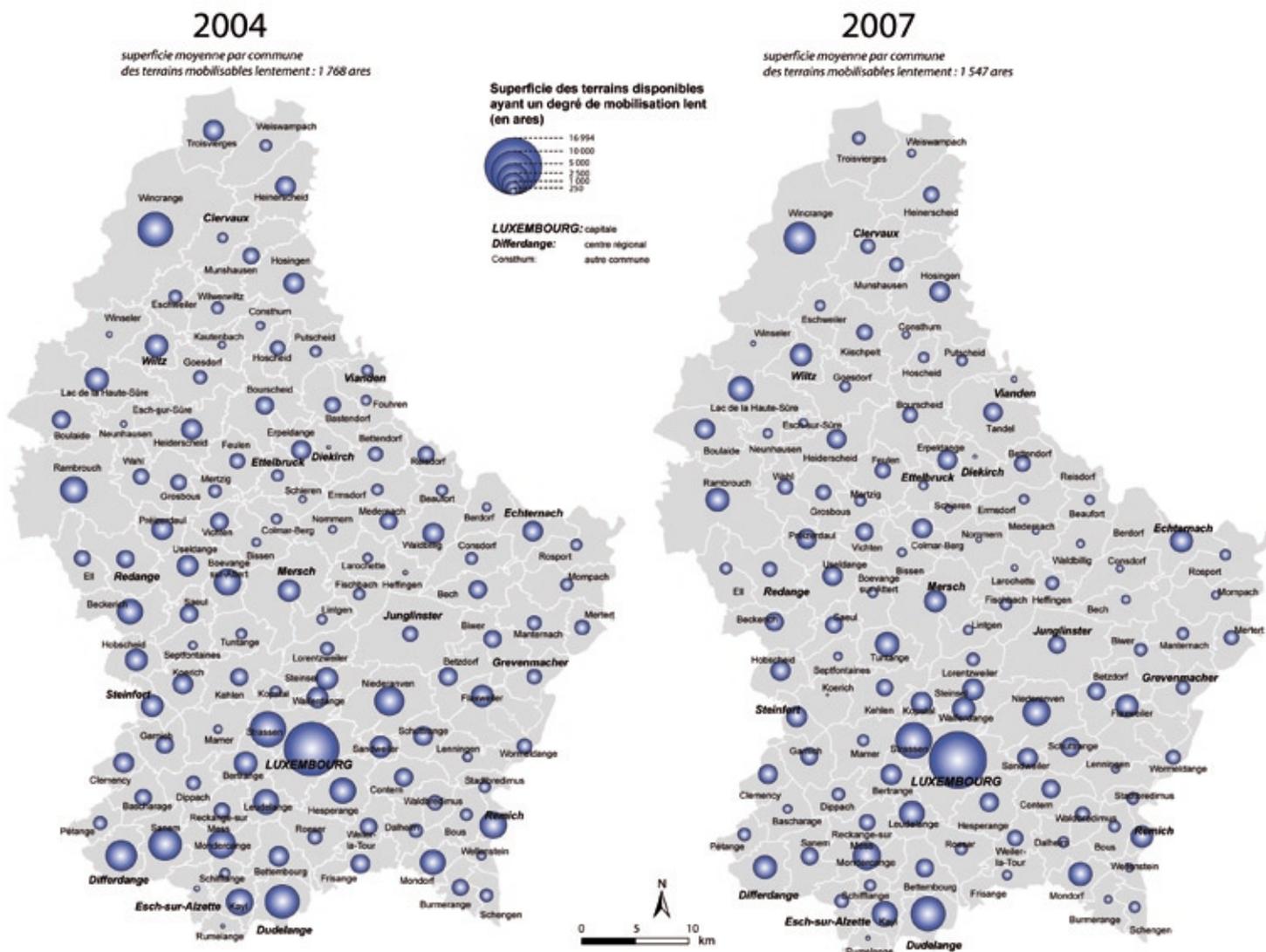
Auteurs: C. Pouget, V. Felten, J. Schiebel, Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, avril 2010.
Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2004 et 2007).

Sur les 908 hectares, **en 2007**, la surface moyenne des terrains rapidement mobilisables est de près de 8 hectares par commune. **Près d'un tiers des communes possèdent une surface de terrains disponibles rapidement plus importante que la moyenne. Ce sont principalement des communes urbaines ou périurbaines** avec Luxembourg-Ville (41 hectares - soit 5%), Niederanven (39 hectares - 4%), Sanem et Bascharage (23 hectares - 3%), Schifflange (21 hectares - 2%) et Hesperange (19 hectares - 2%). Seule la commune rurale de Wincrange se rajoute à cette liste, car elle dispose d'un potentiel brut élevé du fait de son importante superficie.

Cet indicateur identifie les communes où un projet de construction de logement peut se développer rapidement. Or **dans beaucoup de communes classées comme prioritaires par l'avant projet du Plan Sectoriel Logement ou l'IVL, la superficie de terrains disponibles rapidement est inférieure à la moyenne, et cela aussi bien en 2004 qu'en 2007** : celles se trouvant au nord d'une ligne Wiltz – Grevenmacher y compris la Nordstad, ainsi que des communes importantes de l'agglomération situées autour de la capitale, comme Strassen, Sandweiler, Lorentzweiler, les communes de l'est du pays et quelques-unes de la région Sud (Bettembourg, Dudelange, Rumelange, Esch-sur-Alzette et Pétange).

Les cartes de la figure 4 visualisent les données relatives aux **terrains mobilisables lentement : deux tiers de l'ensemble des terrains disponibles pour l'habitat en 2007** (1 804 hectares). Ces disponibilités foncières correspondent à des projets à plus long terme, où peut être définie une politique communale, visant à apporter de la cohérence tout en prenant en compte l'impact de l'augmentation de la population future sur les services publics, les infrastructures routières ou les dessertes en transports en commun par exemple.

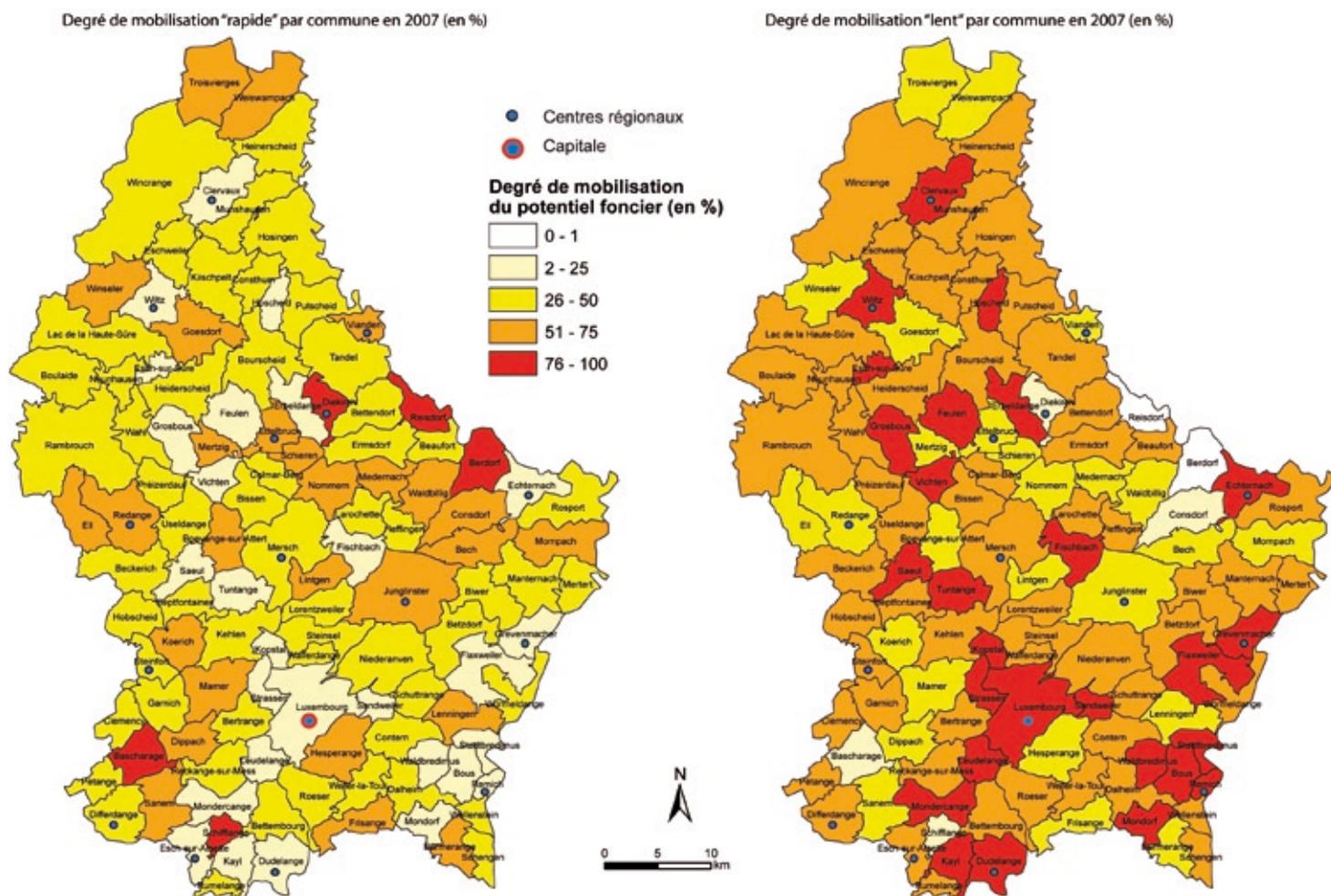
Figure 4 : Degré de mobilisation lent par commune en 2004 et 2007 (en ares)



Auteurs: C. Pouget, V. Feltgen, J. Schiebel, Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, avril 2010.
 Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
 Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2004 et 2007).

La disponibilité rapide ou lente peut être exprimée en pourcentages par rapport à la disponibilité totale. Ainsi, les cartes de la figure 5 représentent la répartition spatiale du potentiel de terrains disponibles destinés à l'habitat selon le degré de mobilisation en 2007. Par exemple, dans la commune de Diekirch, les terrains étaient majoritairement disponibles à court terme (77%) et seuls 23% des terrains avaient un degré de mobilisation plus lent.

Figure 5 : Part des terrains théoriquement disponibles pour l'habitat selon leur degré de mobilisation par commune en 2007 (en %)



Auteurs : C. Pouget, V. Feltgen, Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, septembre 2009.
Fond de carte : ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
Données statistiques : Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2007).

En 2007, 32 communes (contre 10 en 2004) peuvent mobiliser rapidement plus de la moitié de leurs terrains disponibles destinés à l'habitat, notamment dans les cinq centres régionaux suivants : Ettelbruck et Vianden (51%), Redange (52%), Junglinster (52%) et Diekirch (77%). Remarquons toutefois que ces pourcentages sont basés sur la surface disponible de chaque commune et que cette surface peut être limitée (comme le montrent les cartes précédentes). En effet, pour certains centres régionaux, comme Vianden ou Diekirch, la superficie des terrains réellement disponibles ne dépasse pas cinq hectares. Ces surfaces se prêtent plutôt à la réalisation de petits projets ponctuels.

A l'inverse, dans 28 communes, plus de 75% des terrains disponibles pour l'habitat avaient un degré de mobilisation à plus long terme, c'est-à-dire pour lesquels aucun projet n'est en cours ou correspondant à des réserves foncières pour des logements. Tel est le cas, en particulier, dans sept centres régionaux, tels que Dudelange (90%), Echternach (85%), Wiltz (83%), Grevenmacher (82%), Remich (82%), Luxembourg-Ville (80%) et Clervaux (79%). Dès que les terrains constituent des réserves foncières pour des logements, leur superficie d'un seul tenant est plus importante, et ils permettent donc d'envisager la réalisation de projets urbains de grande envergure dans le futur.

1.2.4. Bilan

Comme le sol est une ressource naturelle non renouvelable, son exploitation doit être optimisée. Mais cette optimisation ne donne pas en même temps le libre droit de construire en dehors du respect des documents règlementaires. Au niveau local, l'urbanisme est réglé par les P.A.G. et les P.A.P. Certaines localités sont perçues, au travers des documents prospectifs nationaux, comme devant faire l'objet d'un développement prioritaire. Il s'agit notamment des Centres de Développement et d'Attraction (C.D.A.), de même que des communes prioritaires désignées par l'avant-projet du Plan Sectoriel Logement ou l'IVL.

Paradoxalement, ce sont justement les **C.D.A.** qui, mis à part Luxembourg-Ville, Differdange ou Dudelange, **sont plutôt mal dotés en foncier disponible pour l'habitat**. Dans l'optique de mettre en œuvre une politique de déconcentration concentrée et de permettre aux populations d'habiter près des infrastructures de services et des axes de communication, ces centres sont pourtant appelés à se développer davantage. Précisons quand même qu'à l'intérieur des C.D.A., il faut faire la distinction entre les localités centrales de ces communes, qui sont concernées par ces programmes d'aménagement du territoire, et toutes les autres localités de la commune, se situant souvent dans un contexte rural dans lesquelles une extension poussée est moins souhaitable.

De l'autre côté, **les communes qui n'ont pas été définies comme prioritaires** par l'avant-projet du Plan Sectoriel Logement et l'IVL sont plutôt encouragées à se développer de façon modérée. Cependant, dans ces communes, **le potentiel foncier disponible pour l'habitat est, en proportion, très important**. En rapport avec la superficie à l'intérieur de leur périmètre d'agglomération, une partie des communes rurales dispose de beaucoup de terrains restant disponibles pour l'habitat.

Actuellement, la planification communale est en train d'être modifiée, car les P.A.G. ont été réalisés à une époque où les objectifs de la maîtrise de l'espace n'étaient pas les mêmes qu'aujourd'hui, et les communes doivent les repenser afin de répondre à la nouvelle législation²². Il serait souhaitable que cette révision de P.A.G. soit l'occasion de prendre en compte toutes les contraintes au niveau étatique (Programme directeur d'aménagement du territoire, avant-projet du Plan Sectoriel Logement, Pacte Logement, IVL) afin que les modifications soient les plus pertinentes possibles dans le cadre de l'aménagement du territoire. Lors de la réflexion sur les projets urbains futurs, les différents types de communes sont donc appelés à s'adapter à leur environnement respectif et à le respecter : les **communes prioritaires en densifiant davantage**, les **communes non prioritaires en se développant de façon modérée**.

De plus, il ne suffit pas que des terrains disponibles théoriquement se trouvent dans le périmètre d'agglomération, les propriétaires doivent aussi avoir la volonté de les faire construire.

²² Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

1.3. Les types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat

Pour qu'un terrain puisse être valorisé par un projet de construction, le propriétaire doit en premier lieu être prêt à le faire construire. Rappelons que le potentiel foncier calculé ne se base que sur des données théoriques et ne prend pas en compte la volonté des propriétaires de bâtir ou non leurs terrains. Ainsi la **connaissance** de la répartition des terrains disponibles pour l'habitat par **type de propriétaires** permettrait de **dégager les tendances possibles** de développement d'une commune.

Dans ce document sont étudiés pour la première fois dans le détail, les types de propriétaires des terrains potentiellement disponibles pour l'habitat dans les zones constructibles des communes.

En effet, sur la base des terrains disponibles identifiés en 2007, l'Administration du Cadastre et de la Topographie a fourni le type de propriétaires valide pour 2009²³ organisé de la façon suivante :

- les personnes physiques, c'est-à-dire les particuliers,
- les personnes morales, c'est-à-dire les entreprises, les sociétés, les associations, les promoteurs etc.
- les propriétaires mixtes, pour les terrains partagés entre plusieurs types de propriétaires,
- l'Etat,
- les administrations communales et syndicats communaux ou intercommunaux,
- les différents Fonds, tels que le Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat, le Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg et le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall,
- la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM),
- les parcelles sans indication, qui correspondent aux parcelles ayant été modifiées entre le moment de l'étude (2007) et le moment d'extraction des types de propriétaires (2009). Ces parcelles ont été soumises à des redécoupages ou des remembrements au cours de ces deux années, de sorte qu'il n'est pas possible de retrouver en 2009 le type de propriétaire de 2007.

1.3.1. Les types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat à l'échelle du Grand-Duché de Luxembourg

Près des 4/5 (79%) des terrains disponibles destinés à l'habitat dans les périmètres d'agglomération des communes appartiennent à des particuliers (cf. tableau 1), avec 2 139 hectares sur les 2 712 disponibles. Leur répartition en fonction du degré de mobilisation montre que 732 hectares de ces terrains sont disponibles rapidement, soit 34%.

Le deuxième type de propriétaires le plus important au niveau national est représenté par les personnes morales. Elles détiennent 11% des terrains disponibles (289 hectares).

Les administrations communales sont, quant à elles, propriétaires de 4,50% des terrains potentiellement disponibles pour l'habitat avec 123 hectares, dont 31 hectares mobilisables rapidement, soit 25%. Cela ne leur laisse pas beaucoup de possibilités pour pouvoir construire des logements sur leurs propres terrains.

L'Etat luxembourgeois possède, avec 19 hectares, encore moins de terrains disponibles que les communes, soit 0,69%. Parmi ces terrains, trois hectares sont prêts à être urbanisés dans moins de deux ans, soit 16%, et 16 hectares ont un degré de mobilisation lent.

²³ Les types de propriétaires datent de 2009 et non pas de 2007, car l'extraction a été faite au moment où tous les terrains disponibles ont été identifiés. Une extraction rétroactive des types de propriétaires sur 2007 n'a pas été possible.

Les quelques terrains appartenant aux différents Fonds ainsi qu'à la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM)²⁴ ne sont que très rares et ne s'élevaient qu'à trois hectares, soit 0,12% dans les deux cas de figure.

Tableau 1 : Les types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat en 2007 au Grand-Duché de Luxembourg

Type de propriétaires	Mobilisation rapide		Mobilisation lente		Disponibilité totale	
	en hectares	en %	en hectares	en %	en hectares	en %
Personnes physiques	732	80,58	1 408	78,11	2 139	78,94
Personnes morales	82	8,99	207	11,45	289	10,62
Administrations communales	31	3,43	92	5,04	123	4,50
Propriétaires mixtes	9	0,97	31	1,71	40	1,46
Etat	3	0,34	16	0,87	19	0,69
Divers Fonds	1	0,16	2	0,09	3	0,12
SNHBM	1	0,12	2	0,11	3	0,12
Sans indication ²⁵	49	5,41	47	2,61	96	3,55
Total	908	100	1 804	100	2 712	100

Sources : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2007), Administration du Cadastre et de la Topographie 2009.

1.3.2. Les types de propriétaires par commune

1.3.2.1. Les propriétaires publics

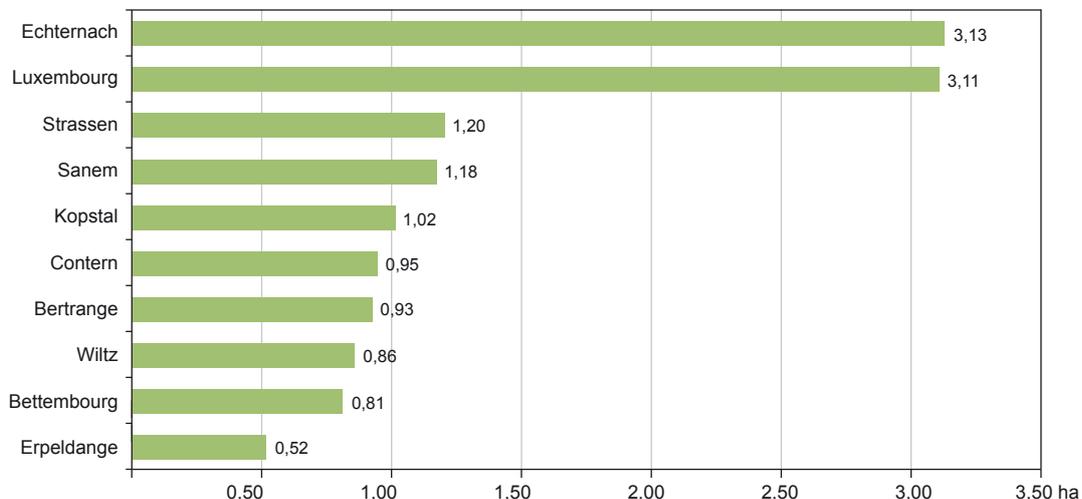
Quatre types de propriétaires publics détiennent des terrains disponibles pour l'habitat : l'Etat, les administrations communales ou syndicats intercommunaux, les différents Fonds (Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat, Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg, Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall) et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché .

Les terrains en possession de l'**Etat** s'élevaient à seulement **0,69% de l'ensemble de la disponibilité pour l'habitat (19 hectares)**, correspondant à une moyenne par commune de 0,16 hectare. Dans la majorité des communes, l'Etat ne possède pourtant pas de terrains disponibles pour l'habitat. Seules 48 communes se partagent ces terrains, dont 10 ayant un minimum de 0,50 hectare de terrains disponibles appartenant à l'Etat (cf. graphique 4).

²⁴ Dans le sens de la Loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la SNHBM agit en tant que promoteur public.

²⁵ Les parcelles sans indication correspondent à celles qui ont été modifiées entre le moment de l'étude (2007) et le moment d'extraction des types de propriétaires (2009).

Graphique 4 : Classement des 10 communes où l'Etat détient au moins 0,5 hectare de terrains disponibles pour l'habitat en 2007 (en hectares)



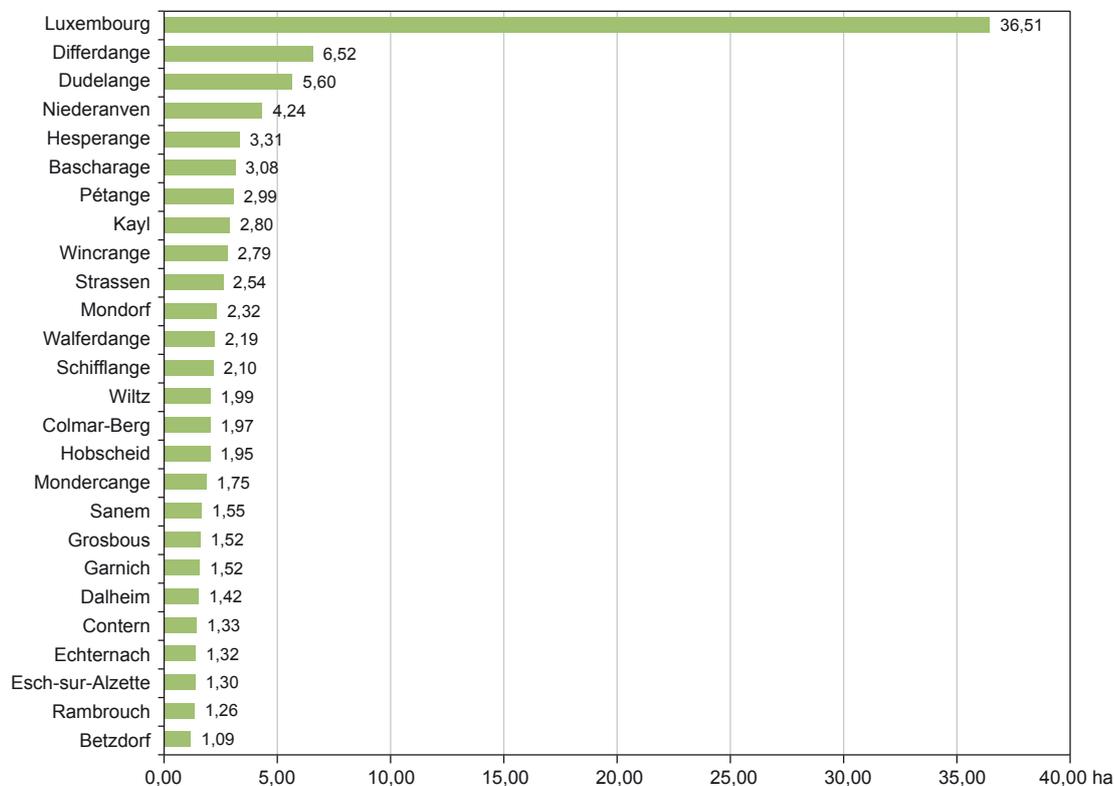
Sources : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2007), Administration du Cadastre et de la Topographie 2009.

Dans uniquement cinq communes, les possessions étatiques de terrains disponibles pour l'habitat dépassent un hectare. La commune dans laquelle l'Etat détient le maximum de terrains disponibles est Echternach avec 3,13 hectares, suivie de Luxembourg-Ville avec 3,11 hectares. La politique foncière que l'Etat peut mener avec ses propres terrains reste donc très réduite.

Les **communes et syndicats intercommunaux** sont des propriétaires fonciers plus importants que l'Etat : **123 hectares** représentant 4,50% du total des terrains disponibles destinés à l'habitat. Cela correspond en moyenne à 1,06 hectare par commune. Presque chaque administration communale est propriétaire de terrains disponibles pour l'habitat, mais **seules dans 26 communes cette superficie est supérieure à un hectare.** Ainsi la marge d'intervention active sur le marché reste limitée pour la grande majorité des communes.

En ce qui concerne les communes possédant des terrains disponibles pour l'habitat, le graphique 5 montre que les administrations communales ou les syndicats intercommunaux de six centres régionaux et de douze communes prioritaires d'après l'avant-projet du Plan Sectoriel Logement détiennent plus d'un hectare. Luxembourg-Ville est de loin celle qui en possède le plus (près de 37 hectares). Elle peut donc mener une politique active pour l'habitat sur son territoire.

Graphique 5 : Classement des 26 communes où les administrations communales détiennent au moins un hectare de terrains disponibles pour l'habitat en 2007 (en hectares)



Sources : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2007), Administration du Cadastre et de la Topographie 2009.

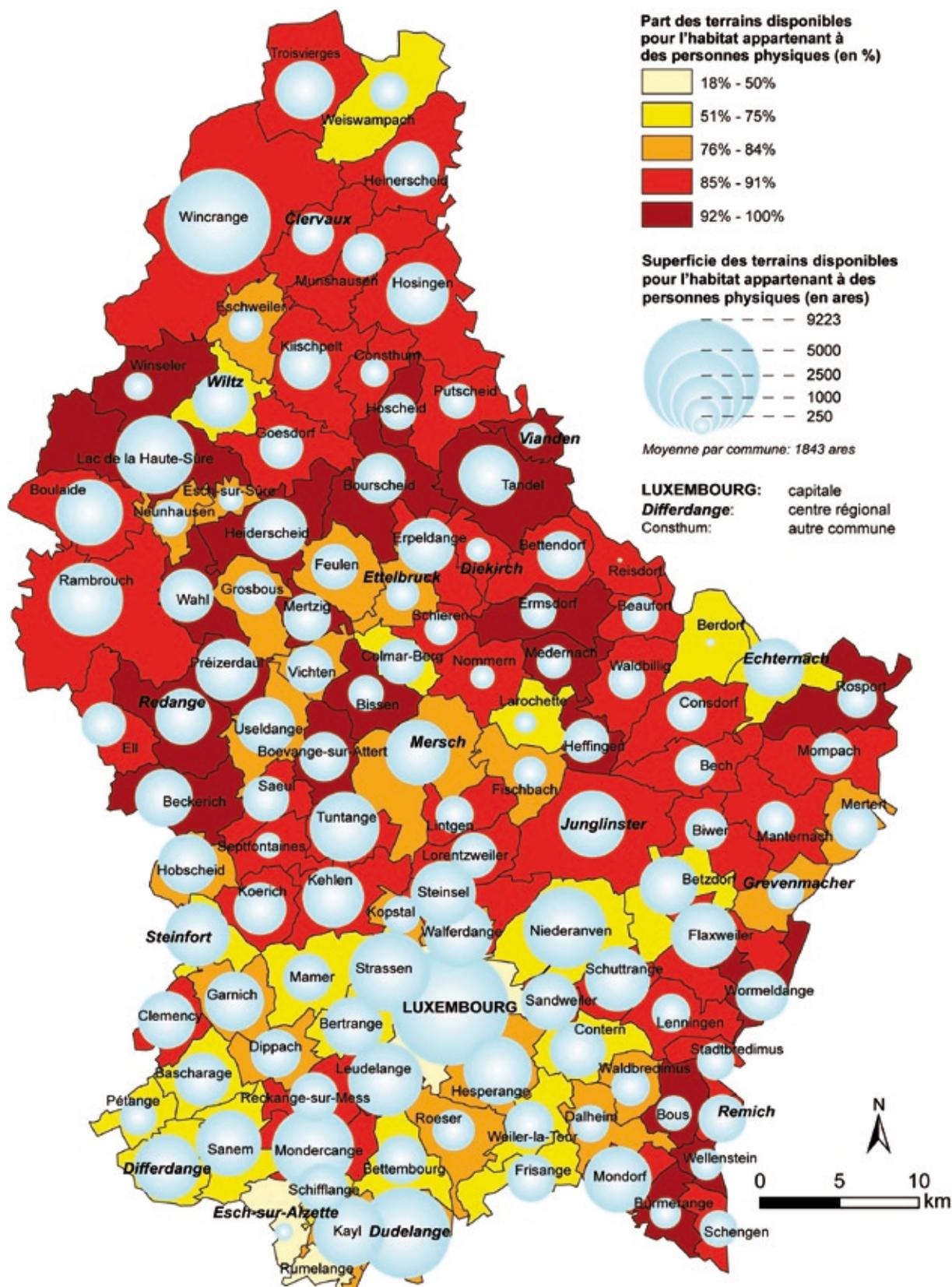
Vu le nombre réduit de terrains détenus par les différents Fonds et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, ces deux types de propriétaires publics sont étudiés ensemble. Avec six hectares pris dans leur ensemble, ces promoteurs publics jouant en principe un rôle actif sur le marché immobilier, ne détiennent que très peu de terrains disponibles au sein des zones d'habitat. La répartition de ces terrains se limite à quatorze communes, dont la ville de Luxembourg avec plus de la moitié des surfaces (3,5 hectares). Dans les autres communes, les terrains disponibles pour l'habitat appartenant aux promoteurs publics ne dépassent pas un hectare (Betzdorf, Biwer, Contern, Diekirch, Differdange, Dudelange, Grevenmacher, Kopstal, Lac de la Haute-Sûre, Niederanven, Sanem, Schutt-range et Walferdange).

1.3.2.2. Les personnes physiques

Le type de propriétaires fonciers de loin le plus important correspond aux personnes physiques avec 79% des terrains disponibles pour l'habitat (2 139 hectares). En moyenne par commune, ces propriétaires possèdent plus de 18 hectares de terrains disponibles. La figure 6 montre à l'échelle communale la part de propriétaires privés parmi l'ensemble des propriétaires de terrains disponibles pour l'habitat, ainsi que la superficie des terrains disponibles appartenant aux propriétaires privés.

En général, plus des trois quarts des terrains disponibles pour l'habitat appartiennent à des propriétaires physiques dans presque la totalité des communes localisées au nord de la ville de Luxembourg, de même que dans celles situées le long de la vallée de la Moselle. A Wincrange (75 hectares) ou dans la commune du Lac de la Haute-Sûre (42 hectares), cette superficie reste très élevée.

Figure 6 : Répartition des terrains disponibles pour l'habitat appartenant à des personnes physiques par commune en 2007



Auteurs: C. Pouget, V. Feltgen, J. Schiebel, Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, août 2010.
 Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
 Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2007),
 Administration du Cadastre et de la Topographie 2009.

Au sud d'une ligne allant de Steinfort jusqu'à Betzdorf et à l'ouest de celle allant de Niederanven à Frisange, la part des propriétaires privés est relativement réduite par rapport au reste du pays (moins de la moitié). Luxembourg-Ville a une part de propriétaires privés par rapport à l'ensemble des terrains disponibles assez faible (44%), tout en ayant avec plus de 90 hectares la superficie la plus élevée de terrains appartenant à des personnes privées. Avec 17%, Esch-sur-Alzette est la commune comptant la part la plus faible de propriétaires privés parmi les terrains disponibles pour l'habitat.

En ce qui concerne le degré de mobilisation, **dans la grande majorité des communes (81), plus de la moitié des terrains disponibles pour l'habitat appartenant à des personnes physiques sont mobilisables lentement.** Le développement à terme des communes en matière de logement dépend donc en très grande partie de la volonté individuelle des propriétaires privés, ce qui complique la planification puisqu'ils ne sont pas tous prêts à mettre en construction leurs terrains, et qu'il faut négocier avec une multitude de personnes différentes.

1.3.2.3. Les personnes morales

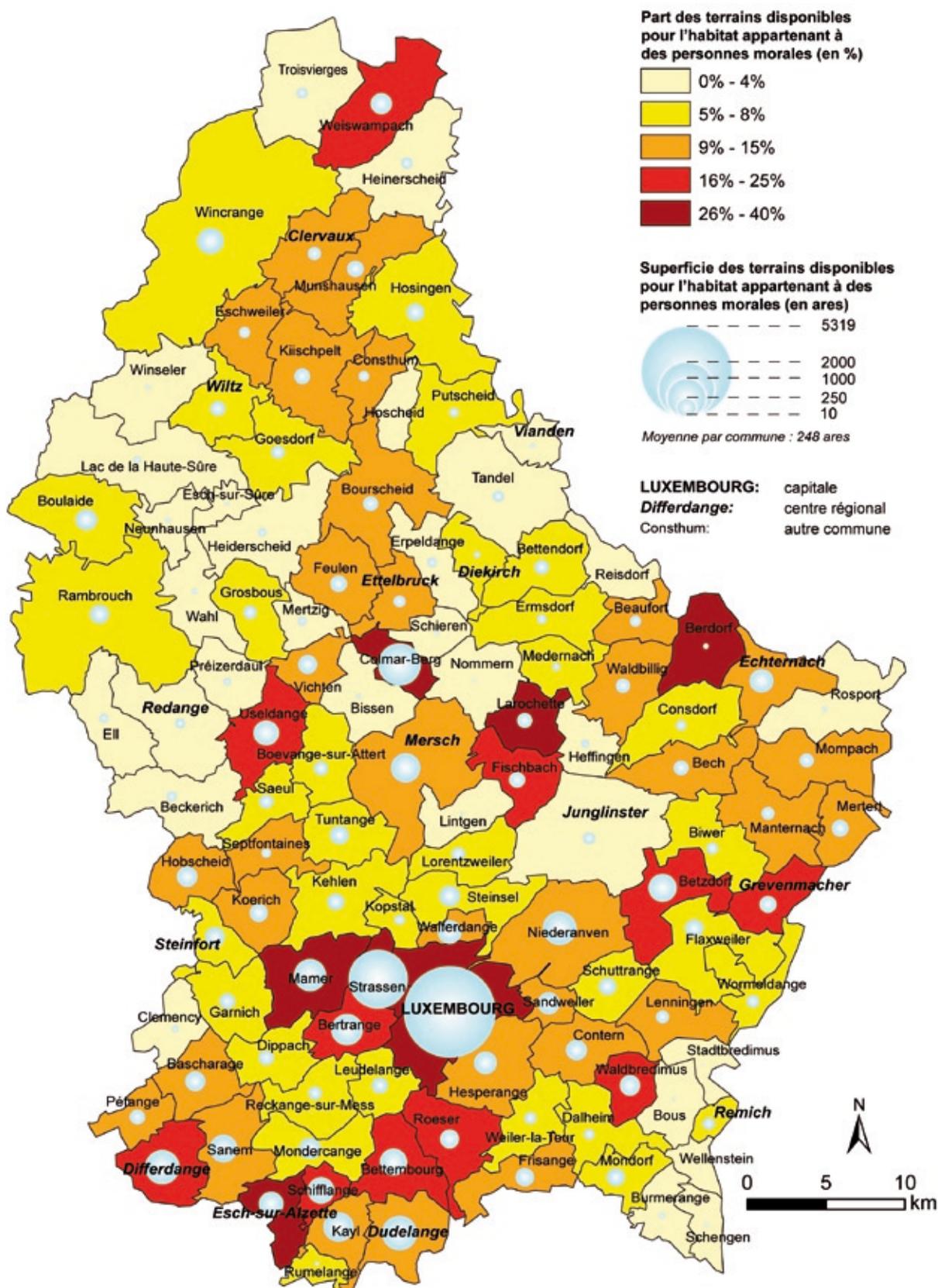
Près de 11% des terrains disponibles pour l'habitat appartiennent à des personnes morales, c'est-à-dire des entreprises (comme des sociétés immobilières ou des promoteurs), des sociétés civiles, des groupements d'intérêt économique ou des associations par exemple, soit 289 hectares au total. Ce chiffre est nettement moins élevé que pour les propriétaires physiques, mais les personnes morales forment le deuxième groupe le plus important de types de propriétaires.

La carte suivante (cf. figure 7) représente à l'échelle des communes la part de surfaces disponibles pour l'habitat appartenant aux personnes morales, ainsi que leurs superficies en ares. Contrairement aux personnes physiques, **la part des terrains disponibles pour l'habitat appartenant à des personnes morales est relativement élevée** dans les communes **autour de la ville de Luxembourg** de même que dans la région **Sud**. A Luxembourg-Ville et à Esch-sur-Alzette, ce taux est respectivement de 26% et 29%. Si dans la capitale, la superficie concernée reste élevée avec 53 hectares, à Esch-sur-Alzette, elle ne dépasse pas les 4 hectares. Mis à part la capitale, les autres communes où les propriétaires moraux possèdent à la fois une part ainsi qu'une superficie de terrains disponibles pour l'habitat élevées sont Strassen (29% - 22 hectares) et Colmar-Berg (40% - 11 hectares). A Differdange, Dudelange, Niederanven et Betzdorf, la superficie de terrains reste supérieure à 7 hectares. De plus, les propriétaires moraux possèdent une part assez élevée (entre 9% et 15%) dans les communes au nord d'Ettelbruck, le long de la ligne ferroviaire, de même que dans certaines communes du Müllerthal, tout en ayant des superficies en valeurs absolues plutôt réduites. Hormis ces communes, la proportion de terrains appartenant à des personnes morales reste très faible.

De plus, dans **25 communes du pays, plus des trois quarts des terrains disponibles pour l'habitat pouvant être mobilisés rapidement, appartiennent à des personnes morales.** Dans un tiers des communes, plus des trois quarts des terrains appartenant à des personnes morales ont une mobilisation lente, c'est-à-dire où aucun projet n'est accepté, ou correspondant à des réserves foncières pour des logements, ce qui permet une planification à long terme.

En général, les personnes morales disposent de presque deux fois plus de terrains que l'Etat, les administrations communales et les promoteurs publics pris dans leur ensemble. Ces sociétés ont les possibilités d'acheter les terrains aux propriétaires privés pour les mobiliser et les revendre sous forme de logements construits ou à construire.

Figure 7 : Répartition des terrains disponibles pour l'habitat appartenant à des personnes morales par commune en 2007



Auteurs: C. Pouget, V. Feltgen, J. Schiebel, Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, août 2010.
 Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
 Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2007),
 Administration du Cadastre et de la Topographie 2009.

1.3.3. Bilan

En termes d'aménagement, **les pouvoirs publics sont ceux pouvant orienter au mieux le développement des logements, mais ils forment en même temps le groupe de propriétaires disposant des réserves foncières pour l'habitat les plus faibles**, mis à part certains terrains situés sur le territoire de la ville de Luxembourg et dans quelques autres communes de caractère plutôt urbain. La ville de Luxembourg ressort de cette analyse comme étant la mieux placée pour mobiliser les terrains. En effet, c'est là où l'Etat et la commune disposent d'un maximum de terrains, soit près de 40 hectares. La municipalité est d'ailleurs très active dans le domaine du logement ces dernières années.

Mais en général, compte tenu du peu de terrains disponibles lui appartenant, l'Etat n'est pas en mesure de mener directement une politique foncière active en faveur de l'habitat. Il doit passer surtout par les particuliers pour mobiliser cette ressource. En effet, **les superficies les plus importantes de terrains potentiellement disponibles pour l'habitat sont détenues par une multitude de personnes privées**. Le développement de l'habitat est donc très fortement conditionné par la volonté ou non de ces propriétaires privés de faire construire leurs terrains. Si les communes ou les pouvoirs publics en général veulent guider davantage le développement futur du parc de logements, une des possibilités serait d'acheter des terrains disponibles aux propriétaires privés, à condition que ces derniers soient disposés à les vendre bien entendu. D'autre part, les communes doivent également disposer des ressources financières nécessaires, ainsi que des moyens techniques et humains pour mener à bien ce genre d'opération. Une augmentation sensible des moyens contraignants tels que les impôts fonciers sur les terrains non construits, autorisés par la loi sur le pacte logement²⁶, permettrait une augmentation des ressources financières pour les communes.

Les propriétaires fonciers disposant du pouvoir d'intervention direct le plus important sont en fait les **promoteurs privés** ; ils sont des **acteurs essentiels du marché foncier et immobilier**. Bien qu'il reste impossible de les distinguer à l'intérieur du groupe des personnes morales, ce sont pourtant eux qui possèdent et qui essaient d'obtenir les terrains sur lesquels vont être mis en œuvre des projets concrets pour le développement futur de l'habitat. Mais dans ce dernier cas, les limites d'intervention des communes par rapport à la conception des différents projets restent assez réduites.

²⁶ Loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.



2

CONSOMMATION FONCIÈRE AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG ENTRE 2004 ET 2007



Après avoir étudié le potentiel foncier en 2004 et en 2007, la consommation foncière entre ces deux dates dans les surfaces constructibles des communes définies par les Plans d'Aménagement Général (P.A.G.) est calculée. Connaître la consommation foncière pourrait aider les décideurs à distinguer si les communes considérées comme prioritaires par les politiques de développement urbain se développent, et, par ailleurs, si les communes non prioritaires ne sont pas dans une situation inverse. Cette information pourrait permettre, le cas échéant, de mettre en place des mesures correctives.

2.1. Cadre général

Une première partie de l'étude définit la notion de consommation foncière, en présentant la méthodologie utilisée et, une seconde partie expose les résultats globaux obtenus pour le pays.

2.1.1. Définition de la consommation foncière

La consommation foncière correspond au passage d'un terrain ayant le statut de disponible à une date donnée à celui d'occupé par une activité humaine²⁷ à une autre date.

Les connaissances sur la localisation et la superficie des terrains consommés sont un atout majeur dans la gestion des terrains disponibles et la planification des projets urbains futurs. Ainsi, des effets non désirables du passé peuvent être limités et améliorés lors des nouvelles planifications.

2.1.2. Aperçu méthodologique

L'Observatoire de l'Habitat a étudié la consommation foncière entre 2004 et 2007. Un terrain est consommé au cours de cette période lorsqu'il était disponible en 2004 et qu'il était occupé en 2007.

Cette distinction se fait en comparant les photographies aériennes de 2004 avec celles de 2007²⁸ fournies par l'Administration du Cadastre et de la Topographie dans les périmètres d'agglomération²⁹ des 116 communes existantes en 2007.

Comme pour l'étude du potentiel foncier théorique, ce travail se base sur les Plans d'Aménagement Général des communes qui permettent d'identifier les types de terrains consommés en fonction de la zone à laquelle ils appartiennent, à savoir :

- Zone d'habitation,
- Zone mixte,
- Zone d'activités,
- Zone publique,
- Zone de réserves,
- Zone non constructible.

²⁷ Une activité humaine correspond à la construction d'un bâtiment, d'une voirie, d'un parking, à la création d'un parc ou d'espaces verts non constructibles par exemple.

²⁸ Comme les photos aériennes ont été prises au cours de l'année, elles ne couvrent pas la période de l'année civile mais la période entre l'été 2004 et l'automne 2007.

²⁹ Les périmètres d'agglomération sont définis par les P.A.G. des communes en prenant en compte toutes les modifications faites par les Plans d'Aménagement Particulier à partir de la date d'élaboration du P.A.G. de la commune en question. Ils correspondent aux limites au-delà desquelles une commune ne peut pas s'étendre du point de vue urbanistique.

Deux types de consommation peuvent être distingués :

- Une consommation faite exclusivement par un bâtiment : le terrain est occupé en 2007 par un bâtiment achevé ou en cours de construction, qui n’existait pas encore en 2004. Ce nouveau bâtiment peut être affecté à différents types d’utilisation comme des logements, des activités économiques ou des infrastructures publiques ou sportives par exemple. Précisons que cette consommation par un bâtiment considère l’intégralité du terrain sur lequel le bâtiment a été construit et ne se limite donc pas à l’occupation stricte du sol par le bâtiment proprement dit.

Illustration 2 : Exemple de consommation foncière par un bâtiment entre 2004 et 2007



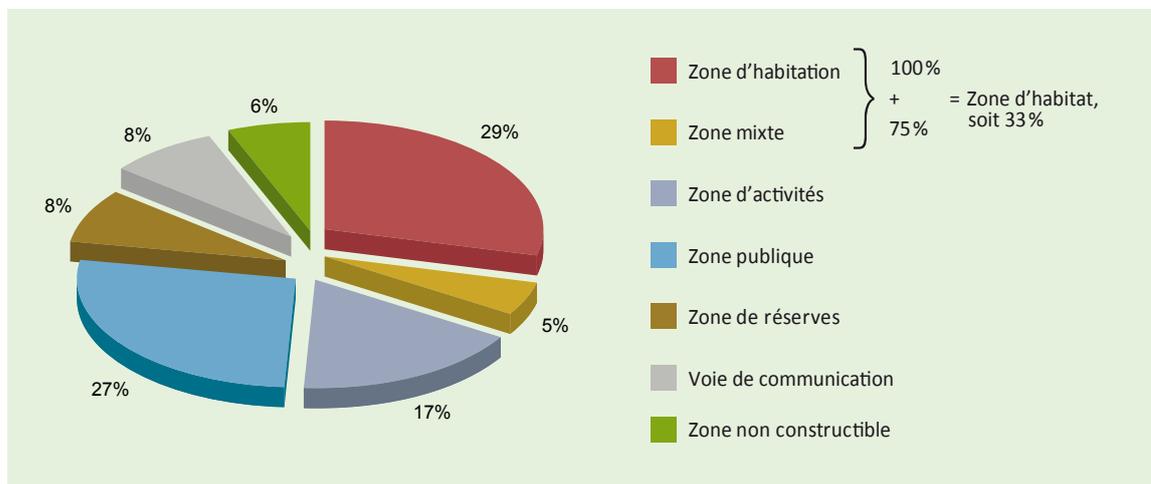
Source: Observatoire de l’Habitat 2007, ACT 2004 - 2007.

- Une consommation faite par d’autres types d’occupation du sol que des bâtiments : parking, voirie, jardin, parc, cimetière, ou une modification du zoning telle que le classement en zone verte ou zone de protection.

2.1.3. Résultats principaux de la consommation foncière au Grand-Duché de Luxembourg

Entre 2004 et 2007, 817 hectares de terrains ont été consommés au Grand-Duché de Luxembourg à l’intérieur des périmètres d’agglomération établis en 2007, soit 272 hectares par an, dont 318 (soit 39%) ou 106 hectares par an exclusivement par des terrains où ont été construits tous types de bâtiments, toutes zones confondues.

Graphique 6 : Répartition de la consommation foncière totale entre 2004 et 2007 au Grand-Duché de Luxembourg par grands types de zones de P.A.G. de 2007



Source : Ministère du Logement – Observatoire de l’Habitat (Base consommation foncière 2004-2007)

Le graphique 6 montre que la plus grande part de la consommation d'espace (par un bâtiment et par d'autres types d'occupation) entre 2004 et 2007 s'est effectuée dans la zone d'habitation au sens strict avec 29% du total (soit 239 hectares ou 80 hectares par an). Suit ensuite la zone publique où sont localisés 27% des terrains consommés (223 hectares ou 74 hectares par an). La zone d'activités regroupe 17% des terrains consommés, soit 135 hectares ou 45 hectares par an. Les 6% de terrains consommés dans la zone non constructible s'expliquent par la création de zones vertes, et donc non constructibles, sur des terrains disponibles en 2004.

Tout comme pour le potentiel foncier, l'étude de la consommation foncière va se focaliser plus particulièrement sur la consommation foncière dans les zones d'habitat, soit la totalité de la zone d'habitation et 75%³⁰ de la zone mixte. En effet, la zone mixte permet la juxtaposition de logements avec des commerces ou des équipements publics par exemple. **La consommation foncière dans les zones d'habitat s'élève à 267 hectares entre 2004 et 2007, soit 33% de l'ensemble de la consommation foncière du pays dans les périmètres d'agglomération.**

La distinction entre les terrains consommés par des bâtiments et d'autres occupations, fait apparaître certaines disparités (cf. tableau 2). **Plus de la moitié de tous les terrains consommés par la construction de bâtiments (53%, soit 169 hectares) sont localisés dans la zone d'habitat**, contre seulement 20% de ceux consommés par une autre occupation (98 hectares), comme par exemple des jardins formant des terrains à part ou bien de la voirie.

Tableau 2 : Consommation foncière entre 2004 et 2007 au Grand-Duché de Luxembourg par grands types de zones de P.A.G., distinguée selon la consommation par des bâtiments ou par une autre occupation

Type de zones du P.A.G.	Consommation par un bâtiment en hectares	Consommation par un bâtiment en %	Consommation par une autre occupation en hectares	Consommation par une autre occupation en %	Total en hectares	Total en %
Zone d'habitat <i>Zone d'habitation + 75% zone mixte</i>	169	53%	98	20%	267	33%
Zone d'habitation	150	47%	89	20%	239	29%
Zone mixte	25	8%	13	3%	38	5%
Zone d'activités	84	26%	51	12%	135	17%
Zone publique	31	10%	193	45%	223	27%
Zone de réserves	28	9%	38	9%	65	8%
Voies de communication	0	0%	67	13%	67	8%
Zone non constructible	0	0%	50	11%	50	6%
TOTAL	318	100%	499	100%	817	100%

Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base consommation foncière 2004-2007)

63% (169 hectares sur le total de 267 hectares) **de la consommation foncière dans les zones d'habitat correspondent à des terrains où se trouvent des bâtiments.** Près d'un tiers de la consommation foncière dans les zones d'habitat est donc occupé par des jardins, des voiries, des zones vertes dans les lotissements, etc.

³⁰ La proportion de 75% de la zone mixte affectée à l'habitat est fournie par le Département de l'aménagement du territoire du Ministère du Développement et des Infrastructures.

2.2. Les indicateurs de la consommation foncière par les bâtiments entre 2004 et 2007 dans les zones d'habitat

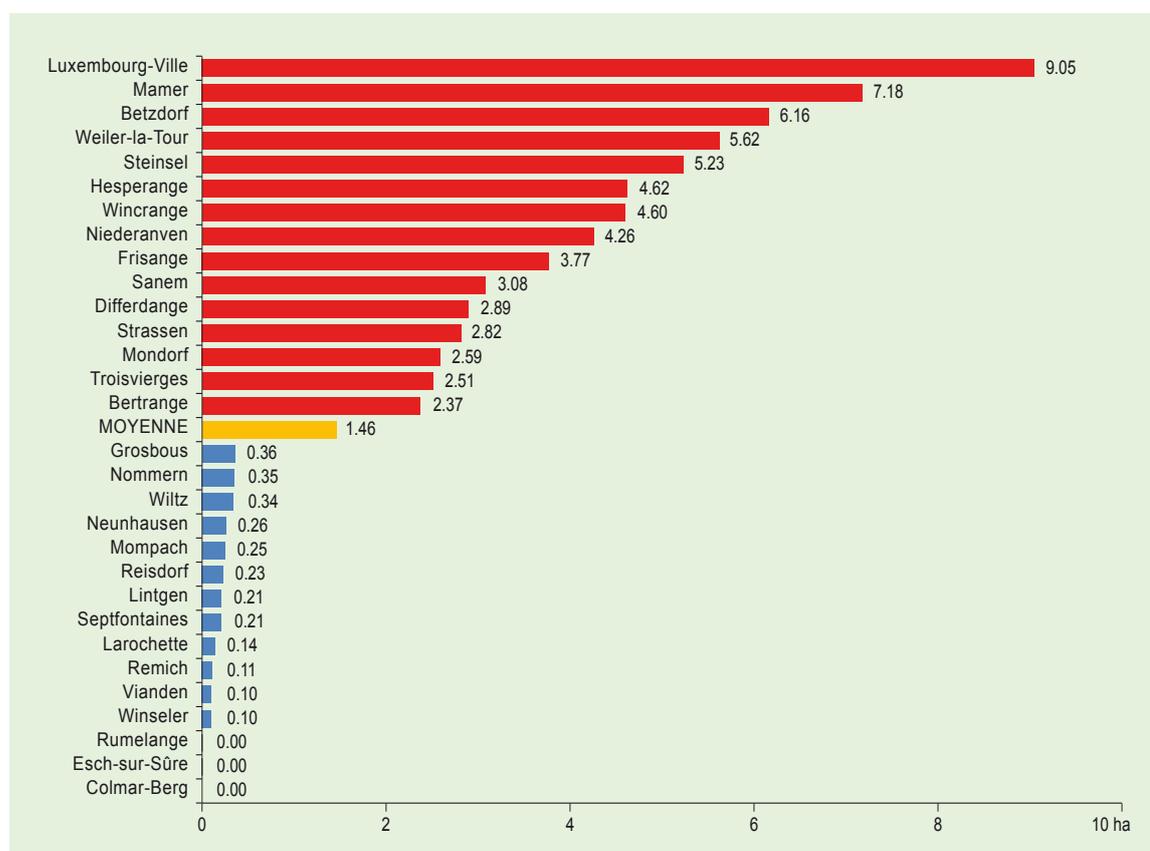
Dans ce paragraphe, à l'échelle des zones d'habitat, **la consommation foncière se base sur les terrains où un bâtiment a été construit ou est en construction**. Elle prend en compte l'intégralité des terrains et pas seulement l'emprise au sol de ce bâtiment.

Dans ce cadre, les indicateurs relatifs à la consommation foncière mesurent la répartition communale des terrains utilisés, ainsi que le taux de consommation, et enfin, le degré de mobilisation de ces terrains tel qu'il a été défini pour 2004.

2.2.1. La répartition communale de la consommation foncière par des bâtiments dans les zones d'habitat

En valeurs absolues, **chaque commune a consommé en moyenne 1,46 hectare pour la construction de bâtiments dans les zones d'habitat entre 2004 et 2007**, soit un rythme de près de 0,49 hectare par an. Les 15 communes ayant la consommation foncière la plus élevée (cf. graphique 7) représentent près de 67 hectares sur un total de 169 hectares, soit presque un tiers.

Graphique 7 : Sélection des 15 communes ayant la consommation foncière la plus élevée, et des 15 communes ayant la consommation foncière la moins élevée en ce qui concerne les terrains consommés par des bâtiments à l'intérieur des zones d'habitat entre 2004 et 2007 (en hectares)



Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base consommation foncière 2004-2007)

A l'échelle des communes, **Luxembourg-Ville affiche la consommation foncière par des bâtiments à l'intérieur des zones d'habitat la plus élevée** entre 2004 et 2007, **avec 9 hectares** ou 3 hectares par an (ou six fois plus que la moyenne communale), soit 5% de l'ensemble de la consommation pour l'habitat par un bâtiment de tout le pays (cf. graphique 7). La consommation se localise principalement dans les quartiers situés en bordure de la ville. Plusieurs lotissements ont été créés ou agrandis, comme par exemple à Merl, à Gasperich, au Cents ou à Beggen. Par ailleurs, elle se concrétise aussi par l'utilisation des *Baulücken* dans le tissu urbain existant.

La figure 8 permet de visualiser la répartition de la consommation foncière par la construction de bâtiments par commune. En général, les communes de la **couronne périurbaine** de la ville de Luxembourg ont subi une **consommation foncière** par des bâtiments **très importante** entre 2004 et 2007, même si dans certaines communes voisines de la capitale comme Walferdange, Sandweiler ou Leudelange elle reste en dessous de la moyenne. A Mamer par exemple la consommation par des bâtiments pour l'habitat s'élève à 7 hectares, dont la plupart sous la forme de la construction de nouveaux lotissements. Au-delà de ces communes, **le mouvement de périurbanisation s'observe dans les petits villages** qui perdent petit à petit leur caractère rural pour adopter des configurations plus urbaines. Les communes avec un fort dynamisme de la consommation foncière par des bâtiments dans les zones d'habitat sont Betzdorf (6,2 hectares), Weiler-la-Tour (5,6 hectares) et Frisange (3,8 hectares). Ce développement est surtout lié à une localisation favorable, non loin de la capitale et profitant d'une bonne desserte depuis les axes routiers permettant un accès rapide à Luxembourg-Ville.

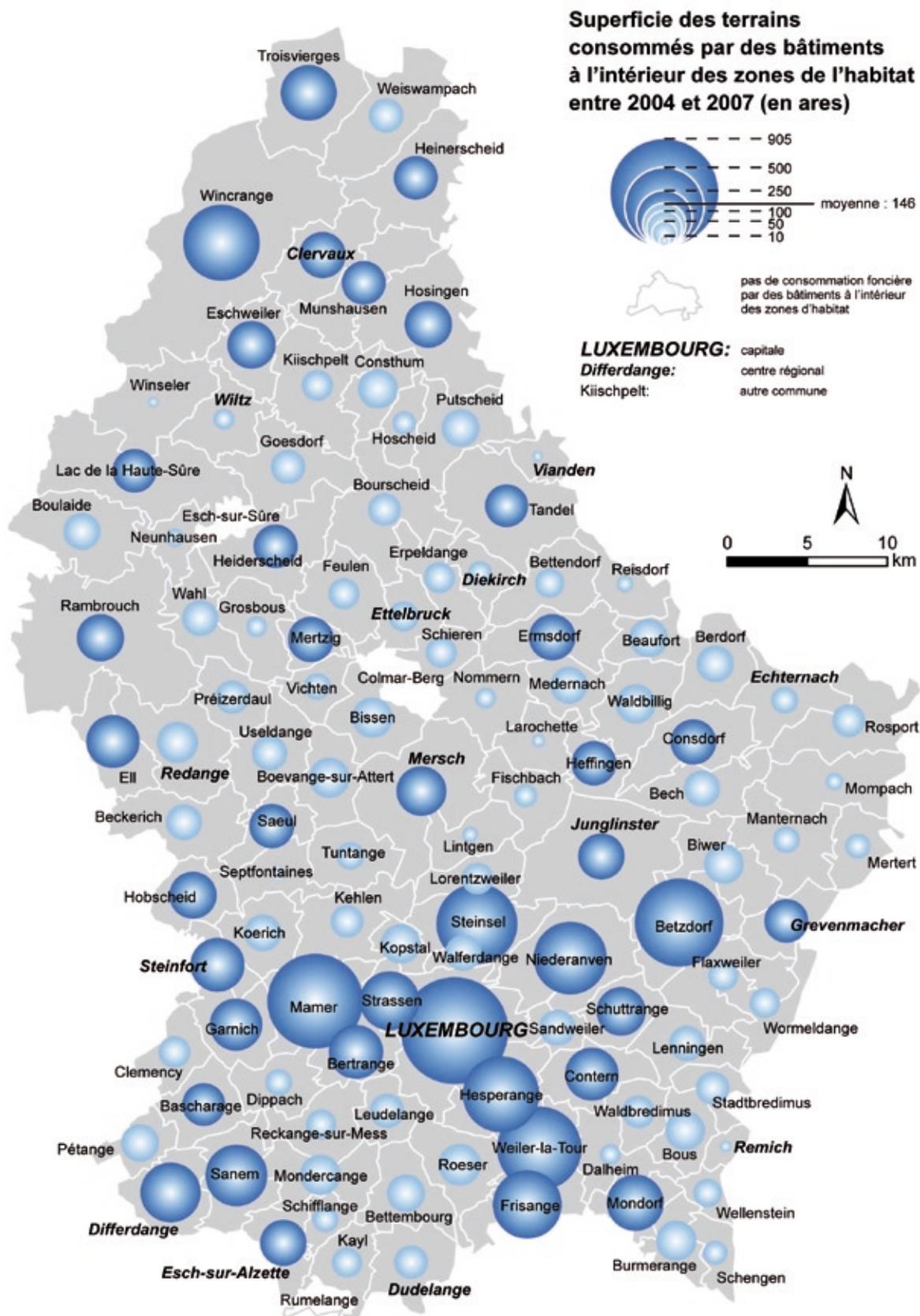
Dans la région urbaine Sud, Differdange et Sanem ont certes toutes les deux consommé près de 3 hectares dans les zones d'habitat, mais **en général, la consommation foncière par les bâtiments dans les zones d'habitat dans la région la plus urbaine du pays reste assez réduite**. La consommation de Schifflange se limite ainsi par exemple, à un demi-hectare entre 2004 et 2007. A Rumelange, commune urbaine limitée par son relief, aucune consommation foncière par des bâtiments pour l'habitat n'a été observée. **Pour la Nordstad, la situation est similaire** : elle ne dépasse pas un hectare dans chacune des communes. Ces deux pôles de développement, préconisés par les documents d'urbanisme comme devant se développer, n'ont donc consommé que très peu de foncier pendant la période observée, ce qui n'est pourtant pas synonyme d'absence de création de logements. En effet le phénomène de démolition d'une maison et de la reconstruction d'un immeuble de plusieurs logements au même endroit crée des logements supplémentaires en densifiant le tissu urbain existant, sans pour autant consommer de l'espace.

Une autre région a consommé peu de terrains dans la zone d'habitat : c'est la ceinture verte interurbaine entre la région Sud et l'agglomération de la ville de Luxembourg³¹, ce qui va dans le sens des recommandations des documents de planification.

Dans l'Oesling, la consommation foncière par des bâtiments dans les zones d'habitat est loin d'atteindre le même niveau que dans les communes périurbaines autour de Luxembourg-Ville. Néanmoins, le nombre de terrains consommés à Wintrange correspond à près de 5 hectares. A Troisvierges, Clervaux et Hosingen, de même que dans les communes de Munshausen ou Heiderscheid, plus de 1,5 hectare a été consommé. Ces surfaces sont plus importantes que dans les communes urbaines comme par exemple Dudelange ou Pétange, qui se caractérisent pourtant par une densité de population élevée par rapport à celles des localités du nord. L'Oesling commence lentement à jouer un rôle similaire à celui que jouaient les communes périurbaines de la ville de Luxembourg à partir des années soixante. Les nouvelles constructions sont certainement occupées par des personnes originaires de la région, mais aussi par de plus en plus de ménages qui ne sont pas issus de cette région. Ces derniers cherchent, sans doute, un cadre de vie entouré d'espaces verts et les prix des terrains au nord du pays n'atteignent pas encore le même niveau que ceux relevés dans les communes autour de la capitale soumises à une forte pression foncière.

³¹ Elle concerne les communes de Dippach, Leudelange, Reckange-sur-Mess et Roeser.

Figure 8 : Terrains consommés par des bâtiments à l'intérieur des zones d'habitat par commune entre 2004 et 2007 (en ares)



Auteurs: C. Pouget, V. Feltgen, Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, juillet 2010.
 Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
 Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2004, Base consommation foncière 2004-2007).

2.2.2. Le taux de consommation au sein des zones d’habitat

Le taux de consommation au sein des zones d’habitat représente la part du total des zones destinées à la fonction résidentielle existantes en 2004 qui a été consommée entre 2004 et 2007. Il se calcule de la manière suivante : la superficie des terrains consommés par un bâtiment dans les zones d’habitat entre 2004 et 2007 est rapportée à la superficie totale des zones d’habitat en 2004.

Cet indicateur montre l’ampleur de l’augmentation de l’emprise urbaine sur le sol, en ce qui concerne la fonction résidentielle. C’est donc un indicateur de mutation, de transformation du tissu villageois ou urbain.

Le taux de consommation moyen au sein des zones d’habitat entre 2004 et 2007 est de 1,56% de la zone d’habitat pour les différentes communes du Grand-Duché de Luxembourg et le maximum ne dépasse pas les 7%.

Dans la grande majorité des communes urbaines et périurbaines, la surface consommée par les terrains sur lesquels ont été construits des bâtiments à l’intérieur des zones d’habitat existantes en 2004 est assez réduite (cf. figure 9). **Les centres régionaux** (à l’exception de Clervaux), **les communes de la région Sud et celles de l’agglomération de la ville de Luxembourg** présentent, en général, un **taux de consommation au sein des zones d’habitat très faible** (inférieur à 1,7%). Ce constat peut s’expliquer par la taille de ces communes et implicitement par l’étendue des zones d’habitat existantes relativement élevée. Dans la couronne périurbaine de la ville de Luxembourg, seules Hesperange, Steinsel et Mamer ont un taux supérieur à la moyenne, dont les deux dernières dépassent même 3%. Elles confirment les observations en valeurs absolues. Il en va de même pour les communes avec une consommation élevée en valeurs absolues en voie de périurbanisation, telles que Weiler-la-Tour et Betzdorf, qui ont un taux de consommation au sein des zones d’habitat respectivement de 7,1% et 5,2%. Ces communes se sont développées essentiellement sous la forme de lotissements (cf. illustration 3).

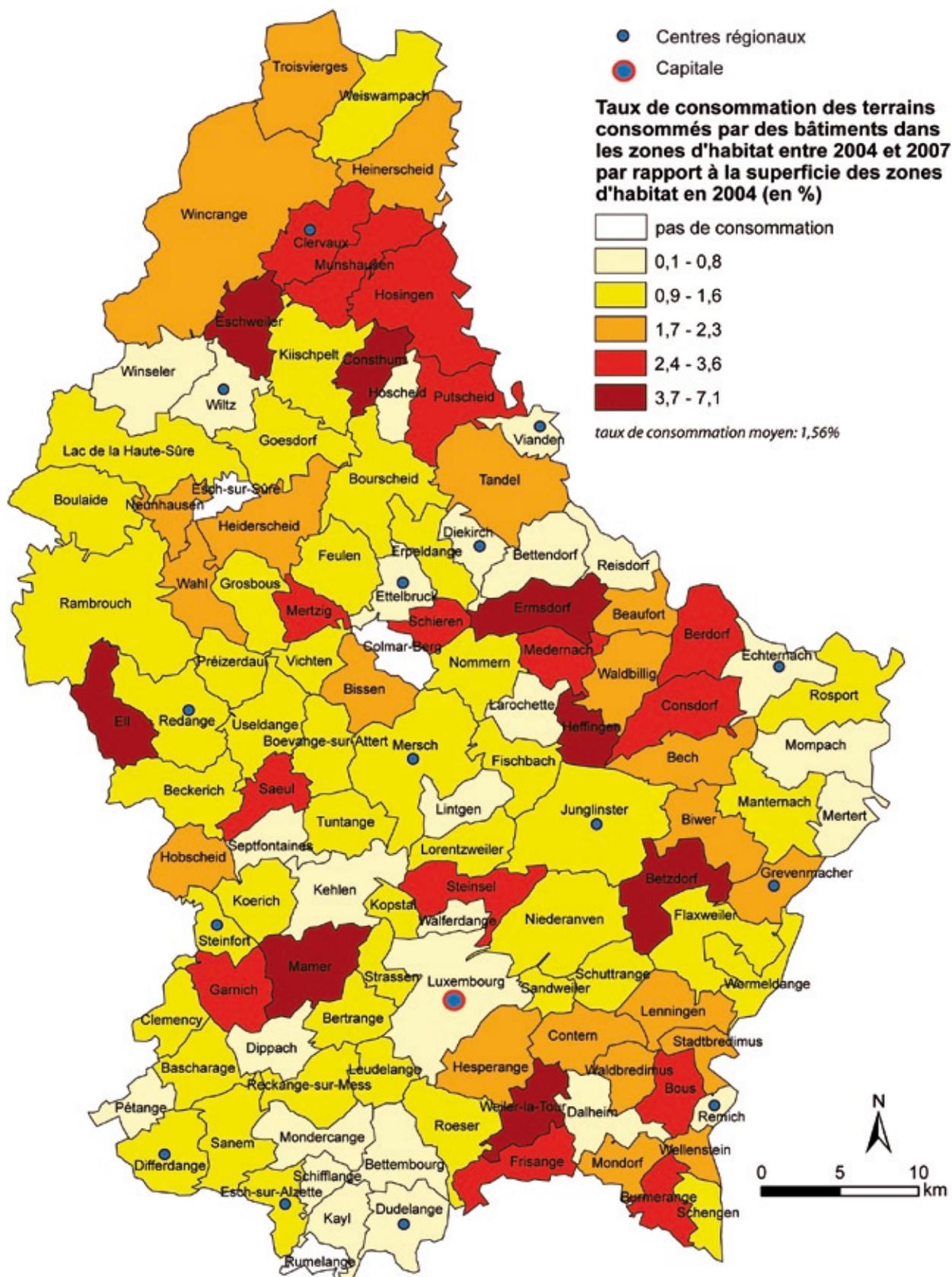
Illustration 3 : Exemple de consommation foncière par un nouveau lotissement



Sources: ACT 2007, Ministère du Logement - Observatoire de l’Habitat, 2007.

En général, **le sud-est du Luxembourg a un taux de consommation au sein des zones d’habitat supérieur à la moyenne**, même si en valeurs absolues, la consommation n’est pas très élevée. A Frisange, Bous et Burmerange, le taux de consommation au sein des zones d’habitat atteint presque 3%. Ce phénomène peut être lié à la proximité de l’autoroute favorisant une bonne accessibilité routière.

Figure 9 : Taux de consommation au sein des zones d'habitat par commune entre 2004 et 2007 (en %)



Auteurs: C. Pouget, V. Feltgen, Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, juillet 2010.
 Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
 Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2004, Base consommation foncière 2004-2007).

Une autre région caractérisée par un **dynamisme de construction** est le **Müllerthal**, un constat que les chiffres bruts ont caché. A Ermsdorf et à Heffingen par exemple, presque 4% des zones d'habitat existantes en 2004 ont été consommées par la construction de bâtiments.

L'Oesling reflète une situation similaire : dans une grande partie des communes, le taux de consommation au sein des zones d'habitat est supérieur à la moyenne, comme à Consthum (4,8%) et Eschweiler (4,6%). Ces communes rurales, longtemps à l'écart d'un développement urbain, sont en train de se dynamiser et de développer leur tissu villageois pour répondre aux besoins des nouvelles populations qui s'y installent. Ces régions gagnant en attractivité, présentent deux atouts majeurs : la particularité de leur milieu naturel mais aussi un niveau de prix des terrains moins élevé que dans les régions périurbaines, ce qui permet le développement de lotissements de maisons individuelles dont les luxembourgeois sont très friands.

2.2.3. Le degré de mobilisation des terrains consommés entre 2004 et 2007

Dans une optique de planification future, il est intéressant de savoir si les terrains consommés se trouvaient sur des terrains disponibles ayant un degré de mobilisation rapide³² en 2004. Les données utilisées pour cette détermination sont la consommation foncière calculée entre 2004 et 2007 ainsi que la base relative au degré de mobilisation du potentiel foncier disponible en 2004.

La consommation par des bâtiments dans les zones d'habitat se répartit de la manière suivante :

- **101 hectares, (60%) sur des terrains disponibles rapidement en 2004,**
- 63 hectares, soit (37%) sur des terrains disponibles lentement en 2004.

Les 3% restants sont dus à des modifications de statut de zones et de périmètre d'agglomération entre 2004 et 2007.

La carte de la figure 10 représente à l'échelle des communes, la proportion des terrains consommés entre 2004 et 2007 et mobilisables rapidement en 2004.

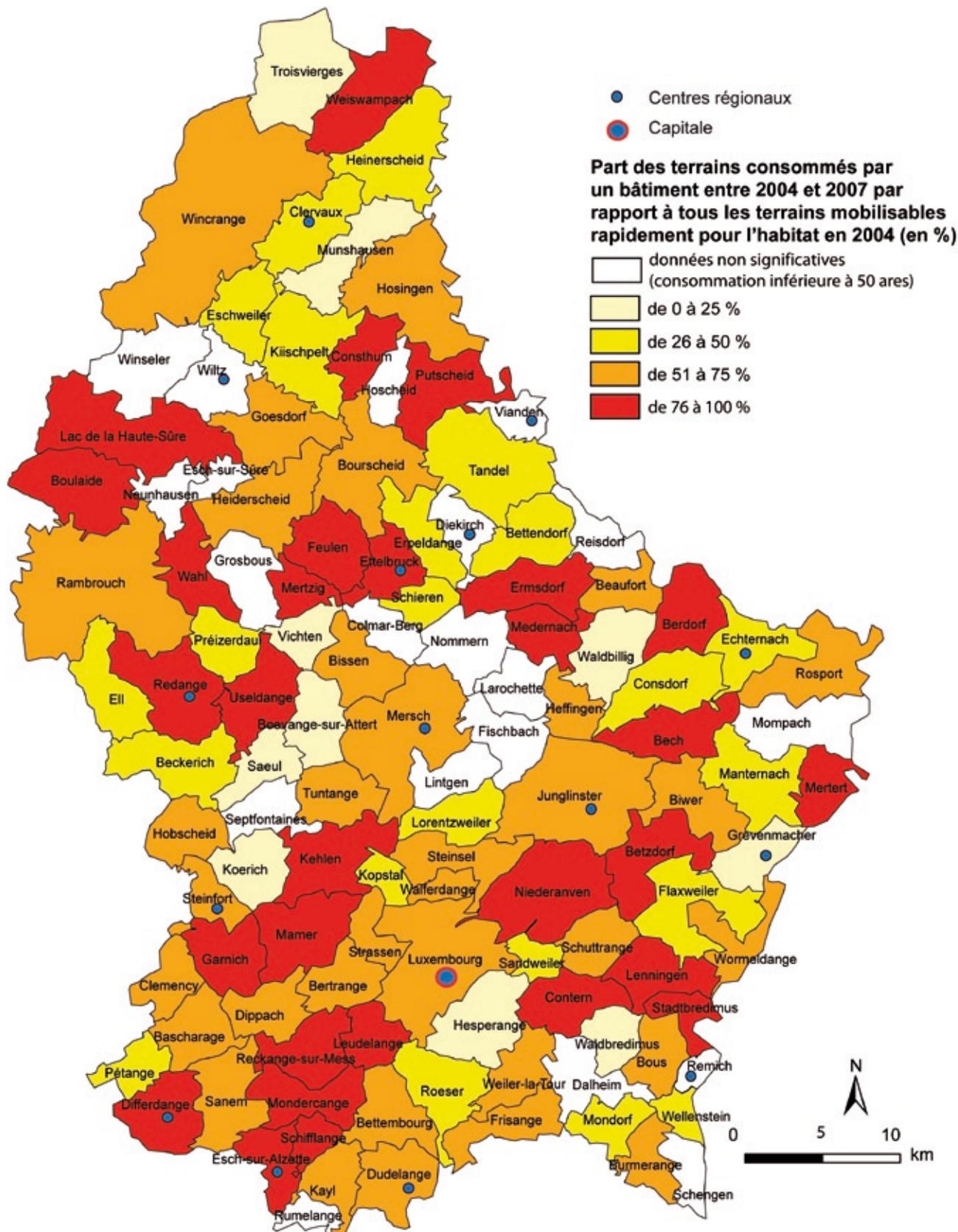
Vingt communes ne sont pas représentées sur cette carte (dont les quatre centres régionaux de Vianden, Remich, Wiltz et Diekirch), car leur consommation foncière par des bâtiments dans les zones d'habitat n'est pas assez significative (inférieure à 50 ares).

Pour la grande majorité des communes, et l'essentiel des centres régionaux, plus de la moitié des terrains consommés par un bâtiment en zone d'habitat avait un degré de mobilisation rapide en 2004. Ce sont des communes qui ont, soit finalisé les projets de Plans d'Aménagement Particulier qui avaient été approuvés en 2004, soit construit dans les dents creuses de leur tissu urbain.

Mais dix communes ont tout de même consommé dans les zones d'habitat moins d'un quart de terrains mobilisables rapidement en 2004. Ces communes se situent dans l'espace périurbain de la capitale, comme Hesperange, dans les zones rurales du pays, comme Troisvierges ou Munshausen, ou dans le centre régional de Grevenmacher. Cette consommation peut être expliquée par des modifications du Plan d'Aménagement Général, ou l'acceptation des projets de lotissement juste après le moment de l'étude réalisée en 2004.

³² Le degré de mobilisation « rapide » correspond à une construction possible du terrain dans les deux prochaines années. Or ce degré de mobilisation fournit une estimation théorique basée sur la durée de la procédure administrative, en faisant l'hypothèse que les terrains sont effectivement disponibles à la construction sans aucune rétention foncière.

Figure 10 : Part des terrains consommés par un bâtiment entre 2004 et 2007 dans les zones d'habitat mobilisables rapidement en 2004 par commune (en %)



Auteurs : C. Pouget, V. Felgen, Unité de recherche GEODE, CEPS/Instead, juin 2010.
 Fond de carte : ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
 Données statistiques : Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2004, Base consommation foncière 2004-2007).

2.3. Bilan

La répartition de la consommation foncière brute montre qu'elle se localise principalement dans les communes appartenant à la deuxième couronne périurbaine de Luxembourg-Ville, ainsi que dans certaines communes à tendance rurale telles que Wintrange ou Betzdorf par exemple.

Le taux de consommation au sein des zones d'habitat des communes à tendance rurale est élevé. Le remplissage de leurs zones d'habitat définies par le P.A.G. s'est effectué en partie entre 2004 et 2007. Par contre dans les centres régionaux le taux de consommation au sein des zones d'habitat est faible, mis à part à Clervaux.

Or cela peut être contraire aux documents d'aménagement du territoire proposés par l'Etat. **Les communes dites prioritaires des programmes de planification** de l'IVL ou de l'avant-projet du Plan Sectoriel Logement **ne correspondent qu'en partie à celles qui ont consommé le plus de l'espace.** Mais cela est à nuancer étant donné que la consommation foncière par des bâtiments achevés ou en cours de construction dans les zones d'habitat entre 2004 et 2007 est un indicateur relatif aux nouvelles constructions sur des terrains non occupés. En effet, il **ne prend pas en compte le phénomène de destruction-reconstruction** qui peut exister dans les communes. Ce dernier peut densifier le tissu urbain en détruisant par exemple une maison de type individuelle pour reconstruire au même endroit un petit immeuble de plusieurs logements. De plus, la consommation foncière **ne prend pas non plus en compte la densité de logements** pouvant être construits sur chaque terrain. En effet, un lotissement de maisons unifamiliales consomme plus d'espace que des résidences à plusieurs appartements. Ainsi, par exemple, dans un centre régional, moins de terrains peuvent être consommés pour construire plus de logements, tandis que dans une commune non prioritaire, un lotissement unifamilial pavillonnaire fortement consommateur d'espace peut être aménagé.



CONCLUSION

Les documents de planification en terme d'aménagement du territoire et de développement urbain ont défini **des communes auxquelles il est conseillé de se développer prioritairement** en ce qui concerne la population et les logements, comme entre autres les centres régionaux. Mais l'étude du potentiel foncier théorique constructible pour l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg en 2007 met en avant que **ces communes ne sont pas nécessairement celles qui bénéficient du potentiel foncier le plus important**. De plus, la consommation foncière y reste assez réduite. Par contre la méthode permettant de calculer la consommation foncière ne prend pas en compte, pour le moment, les phénomènes de densification et de destruction-reconstruction. En effet, une commune rurale peut consommer beaucoup d'espace avec des maisons unifamiliales pavillonnaires alors que dans les communes plus urbaines peuvent être construits sur la même surface des logements collectifs qui accueilleront une population plus importante. Cette dernière est donc finalement plus efficace. Il faut donc bien entendu connaître la consommation foncière (**169 hectares de terrains consommés** par des bâtiments en zone d'habitat entre 2004 et 2007), mais également la nature de cette consommation.

Concernant le statut de propriété des **terrains disponibles pour l'habitat**, les acteurs publics en sont presque dépourvus. **L'essentiel (79%) appartient à une multitude de propriétaires privés**, pas nécessairement disposés à les faire construire dans l'immédiat. Les acteurs de l'Aménagement du Territoire devront mettre en cohérence les différents documents de planification et d'urbanisme afin de permettre un développement harmonieux du Grand-Duché de Luxembourg permettant à chacun de pouvoir être logé dans des conditions raisonnables en terme de prix.

BIBLIOGRAPHIE

Gudenburg Georges, 2006, *Aménagement communal et développement urbain*, Editions Promoculture, 314 p.

Innenministerium, Transportministerium, Ministerium für öffentliche Bauten, Umweltministerium, 2004, *Ein integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*, 135 p.

Krieger Georges, 2005, *Le nouveau régime des Plans d'aménagement et permis de bâtir*, Editions Portalis, 544 p.

Loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Mémorial A – N°16, 27 février 1979, Recueil de Législation, Grand-Duché de Luxembourg.

Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, Mémorial A – N°141, 4 août 2004, Recueil de Législation, Grand-Duché de Luxembourg.

Loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, Mémorial A – N°159, 27 octobre 2008, Recueil de Législation, Grand-Duché de Luxembourg.

Ministère de l'Intérieur, 2003, *Programme Directeur d'Aménagement du Territoire*, 223 p.

Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2009, *Plan Directeur Sectoriel « Logement ». Vorentwurf*, 80 p.

Observatoire de l'Habitat, septembre 2006, *La consommation foncière au Luxembourg entre 1997 et 2004*, Note de l'Observatoire de l'Habitat N°7, 6 p.

Observatoire de l'Habitat, septembre 2007, *Le potentiel foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2004*, Note de l'Observatoire de l'Habitat N°9, 6 p.

Observatoire de l'Habitat, septembre 2009, *Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat au Luxembourg en 2007*, Note de l'Observatoire de l'Habitat N°13, 6 p.

Sohn Christophe, 2006, *Villes et agglomérations au Grand-Duché de Luxembourg. Proposition d'une nomenclature des unités urbaines*, Population et Territoire N°10, CEPS/INSTEAD, 16 p.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 :	Potentiel foncier théorique pour l'habitat par commune en 2004 et 2007 (en ares)	14
Figure 2 :	Taux de disponibilité au sein des zones d'habitat par commune en 2004 et 2007 (en %)	16
Figure 3 :	Degré de mobilisation rapide par commune en 2004 et 2007 (en ares)	18
Figure 4 :	Degré de mobilisation lent par commune en 2004 et 2007 (en ares)	19
Figure 5 :	Part des terrains théoriquement disponibles pour l'habitat selon leur degré de mobilisation par commune en 2007 (en %)	20
Figure 6 :	Répartition des terrains disponibles pour l'habitat appartenant à des personnes physiques par commune en 2007	26
Figure 7 :	Répartition des terrains disponibles pour l'habitat appartenant à des personnes morales par commune en 2007	28

Figure 8 :	Terrains consommés par des bâtiments à l'intérieur des zones d'habitat par commune entre 2004 et 2007 (en ares)	36
Figure 9 :	Taux de consommation au sein des zones d'habitat par commune entre 2004 et 2007 (en %)	38
Figure 10 :	Part des terrains consommés par un bâtiment entre 2004 et 2007 dans les zones d'habitat mobilisables rapidement en 2004 par commune (en %)	40
Graphique 1 :	Répartition de la superficie totale des grands types de zones de P.A.G. dans les périmètres d'agglomération des 116 communes du Grand-Duché de Luxembourg en 2007	10
Graphique 2 :	Répartition du potentiel foncier au Grand-Duché de Luxembourg par grands types de zones de P.A.G. en 2004 et 2007	12
Graphique 3 :	Sélection des 15 communes ayant le potentiel foncier théorique pour l'habitat le plus élevé et des 15 communes ayant le potentiel foncier théorique pour l'habitat le moins élevé en 2004 et 2007 (en hectares)	13
Graphique 4 :	Classement des 10 communes où l'Etat détient au moins 0,5 hectare de terrains disponibles pour l'habitat en 2007 (en hectares)	24
Graphique 5 :	Classement des 26 communes où les administrations communales détiennent au moins un hectare de terrains disponibles pour l'habitat en 2007 (en hectares)	25
Graphique 6 :	Répartition de la consommation foncière totale entre 2004 et 2007 au Grand-Duché de Luxembourg par grands types de zones de P.A.G. de 2007	32
Graphique 7 :	Sélection des 15 communes ayant la consommation foncière la plus élevée, et des 15 communes ayant la consommation foncière la moins élevée en ce qui concerne les terrains consommés par des bâtiments à l'intérieur des zones d'habitat entre 2004 et 2007 (en hectares)	34
Illustration 1 :	Schéma de l'organisation d'une commune	9
Illustration 2 :	Exemple de consommation foncière par un bâtiment entre 2004 et 2007	32
Illustration 3 :	Exemple de consommation foncière par un nouveau lotissement	37
Tableau 1 :	Les types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat en 2007 au Grand-Duché de Luxembourg	23
Tableau 2 :	Consommation foncière entre 2004 et 2007 au Grand-Duché de Luxembourg par grands types de zones de P.A.G., distinguée selon la consommation par des bâtiments ou par une autre occupation	33
Annexe 1 :	Les communes prioritaires d'après l'avant-projet du Plan Sectoriel Logement	44
Annexe 2 :	Le statut des communes d'après l'IVL	45



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Logement

6, Boulevard Royal (5^{ème} et 6^{ème} étage)
L - 2449 Luxembourg
Tel. 247-84 81 2 - Fax 247-84 84 0

en collaboration avec le

CEPS
I N S T E A D