

Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016

Introduction

Les prix de vente des logements ont augmenté à un rythme soutenu et très régulier depuis le début de l'année 2010 au Luxembourg : environ 4,5% par an en valeur nominale¹. De nombreuses études suggèrent que cette hausse des prix des logements s'explique avant tout par un décalage important entre une demande qui augmente à un rythme rapide et une offre de logements assez peu réactive. Le STATEC avait ainsi estimé les besoins en logements à environ 6 500 logements par an entre 2010 et 2030, en tablant sur une croissance démographique moyenne de 1,27% par an sur cette période de 20 ans². Dans le même temps, l'offre de logements s'est longtemps stabilisée autour des 2 900 logements achevés par année³. Même si les chiffres entre les années 2014 et 2016 mettent en évidence une augmentation assez nette de la production de logements par rapport à la période allant de 2010 à 2013, le déficit de logements en comparaison des besoins reste conséquent.

Or, pour construire suffisamment de logements, l'offre de terrains à bâtir sur le marché doit être suffisamment importante. Les travaux de l'Observatoire de l'Habitat montrent par ailleurs que la composante du terrain pèse de plus en plus lourd dans les prix de vente des logements, puisque les prix de vente des terrains à bâtir ont augmenté plus vite que ceux des logements.

Comment expliquer l'insuffisance de l'offre de terrains à bâtir et en conséquence l'augmentation de leurs prix de vente ? Le problème vient-il avant tout d'une pénurie de terrains potentiellement disponibles pour l'habitat (auquel cas un élargissement des zones destinées à la construction de logements pourrait permettre une augmentation de l'offre), ou d'une difficulté à mettre en construction des terrains déjà assignés réglementairement à l'habitat dans

¹ Le taux de croissance de l'indice des prix des logements fournis par le STATEC indique une hausse de 4,5% par an en moyenne (soit une hausse cumulée de 40% entre le 1^{er} trimestre 2010 et le 4^e trimestre 2017).

² Il faut noter ici que le taux de croissance observé en réalité depuis 2010 (proche de 2,32% par an) est beaucoup plus élevé que les hypothèses retenues par le STATEC dans le scénario central (« *baseline scenario* »), suggérant que les besoins en logements sont probablement supérieurs à 6 500 logements nécessaires par an.

³ En moyenne, 2 891 logements ont été achevés annuellement entre 2010 et 2016 sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg selon les chiffres du STATEC.

les documents d'urbanisme des communes (auquel cas un élargissement des zones destinées à la construction de logements risquerait de ne faire qu'augmenter la surface de rétention foncière) ?

Pour apporter un éclairage statistique et objectif sur ces questions, l'Observatoire de l'Habitat procède depuis 2004 à un recensement exhaustif des terrains potentiellement disponibles pour l'habitat dans les communes.

La présente Note de l'Observatoire de l'Habitat analyse les résultats relatifs au potentiel foncier destiné à l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg en 2016. Elle s'inscrit dans la continuité des travaux réalisés pour les années 2004, 2007, 2010 et 2013⁴.

Encart méthodologique

L'année de référence pour la mise à jour du potentiel foncier correspond à l'année 2016, qui est celle de la réalisation du survol aérien du Grand-Duché de Luxembourg pour le compte de l'Administration du Cadastre et de la Topographie (ACT)⁵. La photographie aérienne permet d'identifier visuellement les terrains potentiellement disponibles dans un système d'information géographique (SIG). Pour savoir si réglementairement il est possible de construire sur ces terrains identifiés, ils sont confrontés au plan d'aménagement général (PAG) des communes, en ne retenant que les terrains disponibles en zones urbanisées ou destinées à être urbanisées⁶. Les PAG ont été mis à jour pour 2016/2017 par l'intégration des éléments apportés par les plans d'aménagement particuliers (PAP)⁷. Les terrains identifiés se basent sur le plan cadastral numérisé (PCN). Lorsqu'une parcelle cadastrale appartient à deux zonings différents au sein du PAG, alors elle est coupée en deux terrains différents.

Les terrains disponibles retenus correspondent donc soit à l'intégralité d'une parcelle cadastrale (si elle n'est pas découpée par le zoning du PAG), soit à une partie plus petite que la parcelle cadastrale (dont chaque terrain est affecté au zoning spécifique).

La collecte des données se base sur l'observation et les données réglementaires objectives, sans pouvoir prendre en considération les dispositions des propriétaires à vendre ou à faire construire les terrains en question. Il s'agit donc d'une disponibilité foncière purement théorique.

La démarche utilisée pour ce travail est expliquée en détail dans un document méthodologique accessible sur le site internet de l'Observatoire de l'Habitat :

http://observatoire.liser.lu/pdfs/Methodologie_potentiel_foncier.pdf

⁴ Le potentiel foncier constructible pour l'habitat a été étudié respectivement dans les Notes de l'Observatoire de l'Habitat n°9, 13, 18 et 20.

⁵ Jusqu'en 2016, le survol aérien ne se faisait que toutes les trois années.

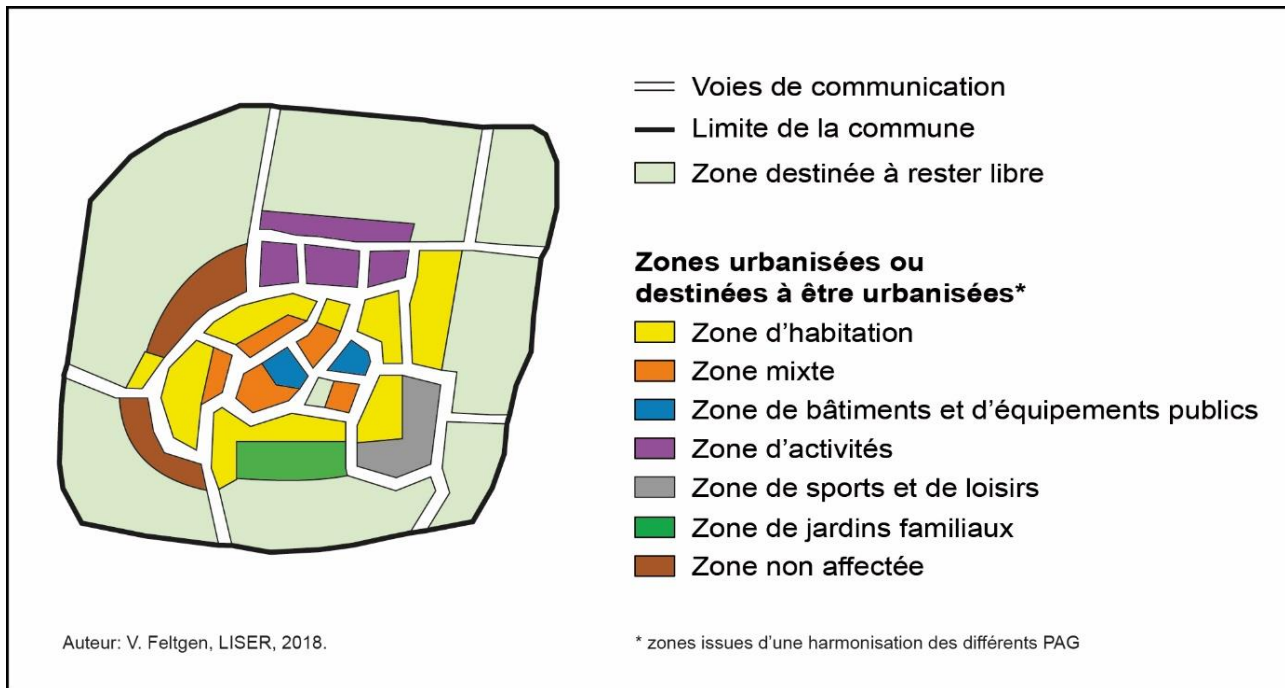
⁶ Les PAG considérés sont, premièrement les nouveaux PAG conformes à la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (pour 18 communes), deuxièmement ceux qui sont conformes à la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et troisièmement les PAG conformes à la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes. Les deux derniers types de PAG ont été digitalisés et géoréférencés par l'Observatoire de l'Habitat et complétés par les PAP validés portant modifications des zonings (87 communes).

⁷ La mise à jour est faite en collaboration avec la Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain du Ministère de l'Intérieur.

1. Décomposition des surfaces urbanisées ou destinées à être urbanisées

En 2016, seule environ 9% de la superficie totale du pays correspond à des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées selon les PAG des communes (cf. Figure 1), soit environ 23 499 hectares.

Figure 1 – Schéma de l'organisation communale



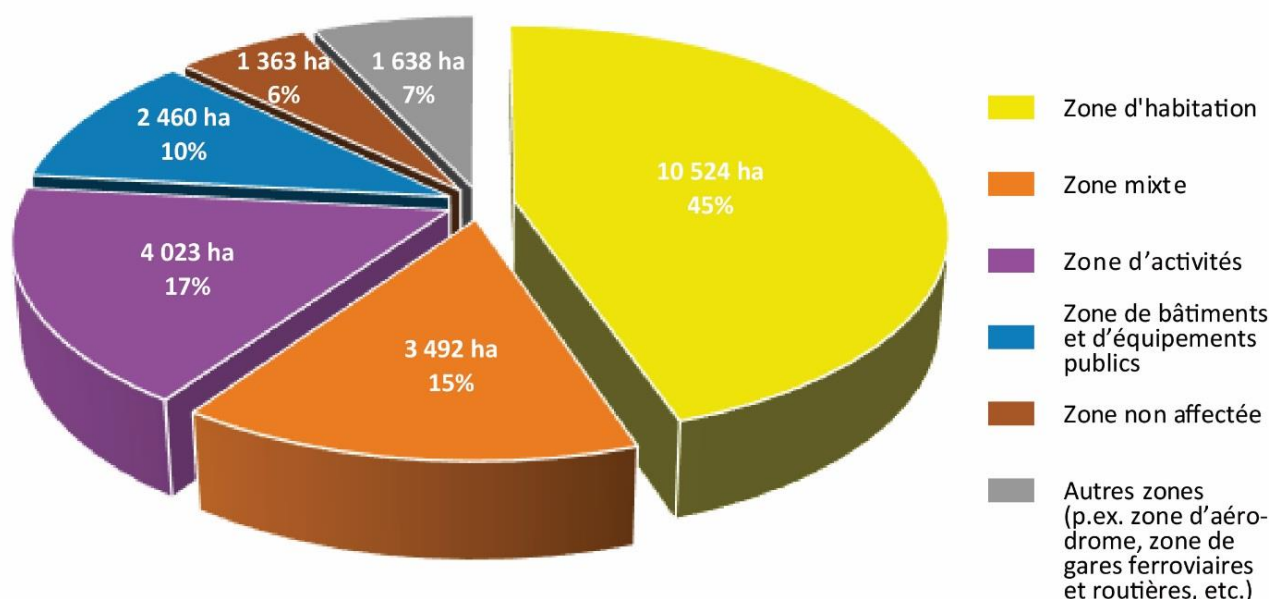
La répartition de ces zones urbanisées ou destinées à être urbanisées reportée sur la Figure 2 montre que :

- 44,8% de leur superficie (soit 10 524 hectares) se trouvent dans des zones d'habitation telles que définies dans le PAG ;
- 14,9% (soit 3 492 hectares) se trouvent dans des zones mixtes, qui peuvent accueillir des logements mais aussi d'autres occupations, comme par exemple des commerces ou d'autres activités économiques, etc.

En prenant en compte l'intégralité des terrains situés dans les zones d'habitation et en admettant que 75% de la superficie des zones mixtes soient disponibles pour le logement⁸, 13 143 hectares (55,9%) seraient donc réservés à l'habitat.

⁸ Le chiffre de 75% de la zone mixte affectée à l'habitat provenait d'une estimation du Département de l'aménagement du territoire (DATER) du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Des tests empiriques réalisés en 2014 par l'Observatoire de l'Habitat ont montré que ce chiffre était une estimation assez précise de l'affectation réelle des surfaces consommées par des bâtiments au sein des zones mixtes en moyenne au Luxembourg.

Figure 2 – Répartition des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées des PAG de l'ensemble des communes en 2016



Source: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (2016)

A ces surfaces clairement destinées à la fonction résidentielle pourraient venir s'ajouter celles des zones non affectées, qui représentent 5,8% de la superficie urbanisée ou destinée à être urbanisée (soit 1 363 hectares). Ces zones non affectées sont les zones pour lesquelles l'affectation future (logements, usage mixte, activités économiques, bâtiments publics, etc.) n'a pas été précisée dans les PAG. Il s'agit principalement de zones d'aménagement différé et de zones exigeant la réalisation d'un PAP, qui n'ont pas été affectées à des fonctions particulières par le PAG⁹. Elles existent uniquement dans les PAG établis d'après la loi du 12 juin 1937. Dans les PAG élaborés selon la nouvelle loi, l'affectation de chaque zone (habitation, activités, etc.) est connue, et les zones de PAP « nouveau quartier » ou d'aménagement différé correspondent à des zones superposées.

Si on s'intéresse aux évolutions des surfaces urbanisées ou destinées à être urbanisées, on peut constater deux éléments intéressants :

- Les surfaces totales des zones destinées à l'habitation ont progressé entre 2013 et 2016, passant de 10 191 à 10 524 hectares (+3,3%) pour les zones d'habitation, et surtout de 3 272 hectares à 3 492 hectares (+6,7%) pour les zones mixtes ;
- Les surfaces des zones non affectées ont nettement diminué dans le même temps, passant de 1 950 hectares en 2013 à 1 363 hectares en 2016 (-30,1%).

Ces deux évolutions sont liées : elles résultent en grande partie de la disparition des zones non affectées dans les PAG élaborés selon la nouvelle loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui implique que les zones soumises à un PAP « nouveau quartier » ou les zones d'aménagement différé sont des zones superposées à des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées. Lors de la réalisation des nouveaux PAG par

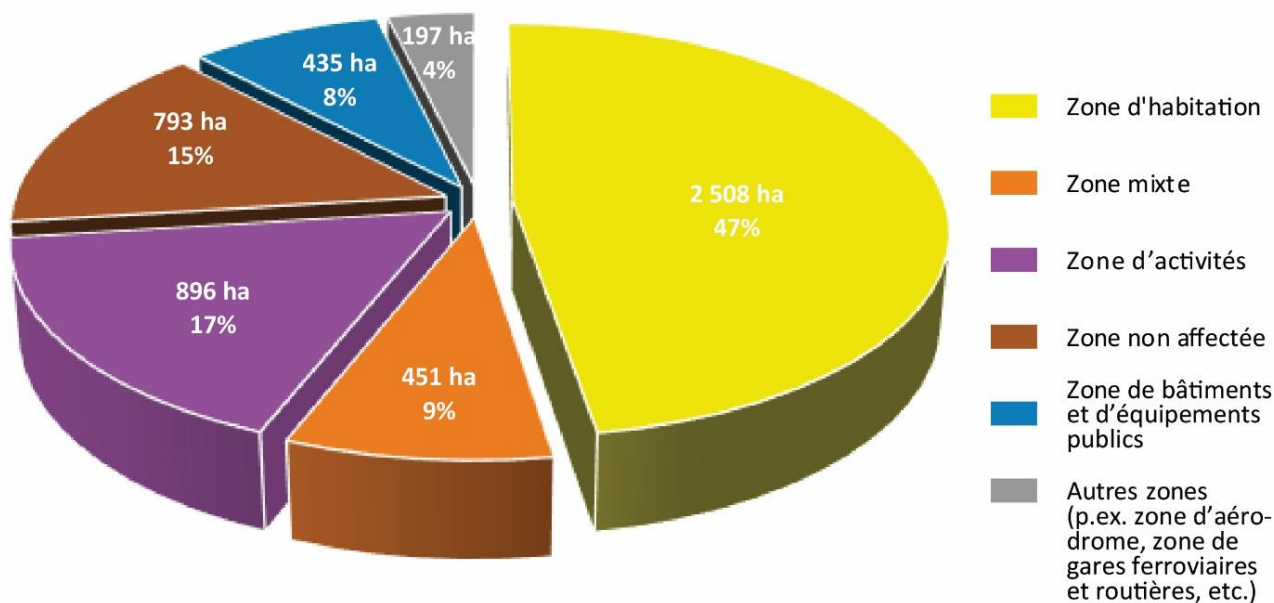
⁹ Si, au contraire, l'affectation des zones soumises à PAP ou d'aménagement différé est précisée dans le PAG, elles sont regroupées dans la zone harmonisée correspondante. Ainsi, les zones d'aménagement différé pour l'habitat sont par exemple regroupées en zone d'habitation.

les communes (en particulier à Luxembourg-Ville), de nombreuses zones non affectées (par exemple des zones d'aménagement différé sans affectation) ont été converties en zones d'habitation.

2. Potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016

En considérant l'ensemble des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, 5 280 hectares sont potentiellement disponibles à la construction. Cette surface totale a légèrement diminué par rapport à 2013 (5 429 hectares au total en 2013, soit une diminution de 2,8%). La répartition des terrains disponibles selon les différentes zones a également un peu changé depuis 2013, comme nous allons l'expliquer ci-dessous (cf. Figure 3).

Figure 3 – Répartition du potentiel foncier au sein des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées dans l'ensemble des communes en 2016



Source: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2016)

En 2016, le potentiel foncier pour l'habitat est estimé à 2 846 hectares. Ce chiffre correspond à l'intégralité des superficies disponibles dans les zones d'habitation, auxquelles on ajoute 75% des superficies disponibles dans les zones mixtes des communes.¹⁰ Le potentiel foncier pour l'habitat correspond ainsi à 53,9% de l'ensemble des terrains disponibles au sein des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

Cette superficie correspond à une assez forte augmentation du potentiel foncier pour l'habitat entre 2013 et 2016 (+127 hectares, soit +4,7%). Plusieurs facteurs expliquent les variations dans la disponibilité foncière entre 2013 et 2016 qui peuvent d'un côté faire augmenter la superficie disponible et de l'autre côté diminuer. Premièrement une partie des terrains disponibles en 2013 a été consommée par des bâtiments, alors qu'à l'inverse des destructions de bâtiments ont pu libérer certains terrains. De plus, les redécoupages parcellaires ont impacté les superficies

¹⁰ Dans la suite du document, tous les chiffres du potentiel foncier destiné à l'habitat se réfèrent à ce total.

disponibles pour l'habitat avec des agrandissements ou des rétrécissements de terrains. Un troisième facteur influençant la variation de potentiel foncier correspond aux modifications de PAG avec des extensions ou des restrictions de zones urbanisables. Parmi ces modifications de PAG, il faut particulièrement mentionner les impacts de la nouvelle loi sur l'aménagement communal et le développement urbain entraînant une disparition des zones non affectées. Prises dans leur ensemble, les zones non affectées ont fortement diminué en passant de 1 197 hectares en 2013 à 793 hectares en 2016. Ces zones n'ont bien sûr pas été transformées intégralement en zones pour l'habitat, mais on observe quand même des tendances bien prononcées. A Luxembourg-ville par exemple, une grande partie des zones qui n'étaient pas affectées dans l'ancien PAG ont été converties en zones d'habitation ou en zones mixtes, si bien que le potentiel foncier pour l'habitat a augmenté de 114 hectares, ce qui explique ainsi une grande partie de la hausse de la disponibilité foncière globale entre 2013 et 2016.

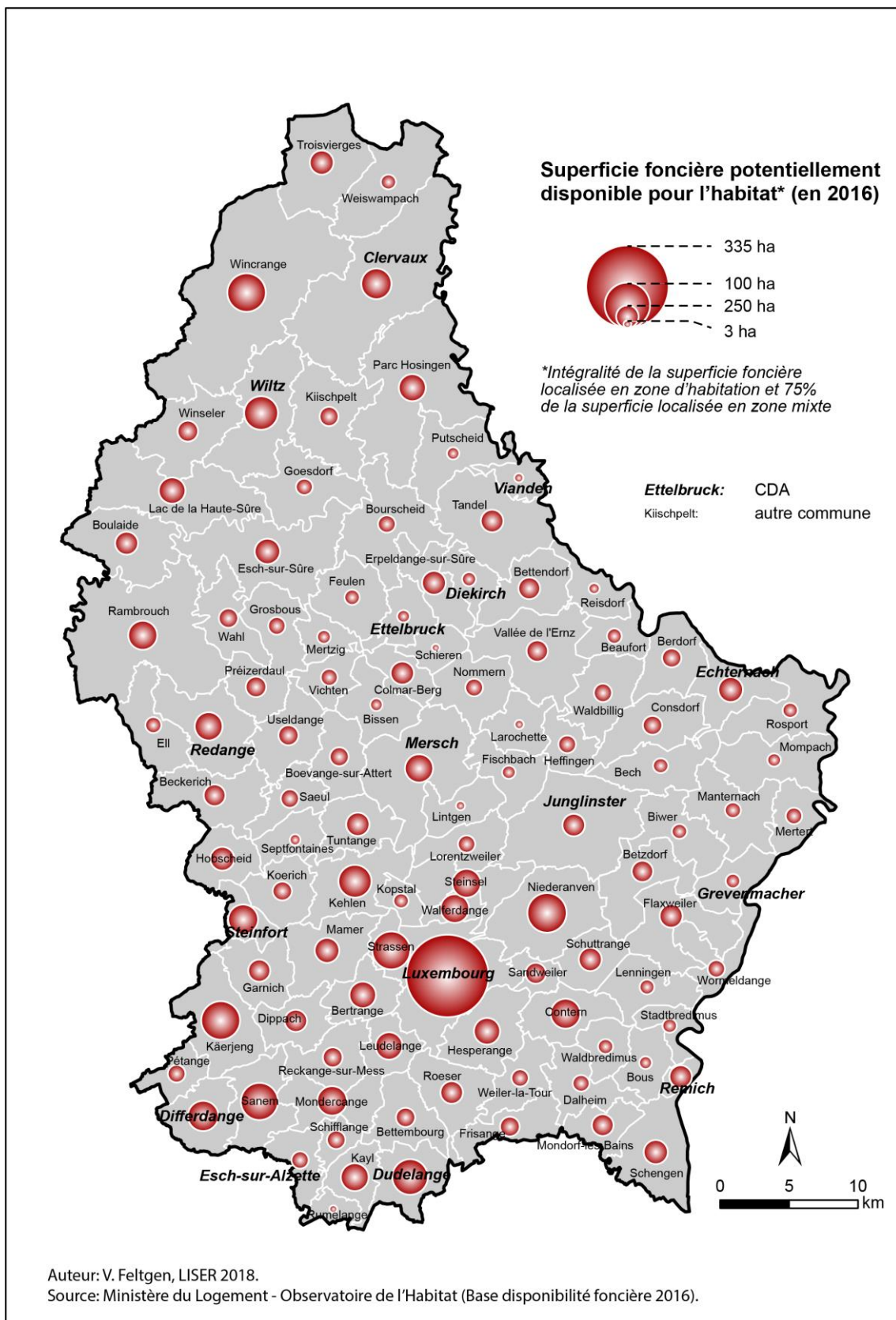
La surface totale des terrains disponibles pour l'habitat s'élève en moyenne à 27 hectares par commune, mais avec une répartition très inégale (cf. Figure 4). Les grandes différences de potentiel foncier par commune s'expliquent entre autres par la taille du tissu urbain existant dans la commune, par les dynamiques récentes de consommation foncière et/ou de démolition de bâtiments, par la situation topographique de la commune, mais aussi par la politique et les stratégies locales.

Ainsi, Luxembourg-Ville est la commune dans laquelle la surface totale disponible pour l'habitat est la plus élevée : 335 hectares, et représente donc à elle seule 11,8% de la disponibilité foncière pour l'habitat du pays.

La majorité des autres communes qui détiennent des surfaces disponibles pour l'habitat les plus élevées en valeur absolue sont en grande partie des communes urbaines ou périurbaines (comme Niederanven, Käerjeng, Strassen, Sanem ou Dudelange). Les communes rurales dans lesquelles sont localisées le plus de terrains disponibles sont des communes fusionnées de superficie élevée comme Wincrange ou Rambrouch.

Les 16 communes définies comme Centres de Développement et d'Attraction (CDA) par le Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire (2003) totalisent 27,9% de l'ensemble des terrains disponibles pour l'habitat, soit 793 hectares. Mais plus de 42% de ces surfaces se situent à Luxembourg-Ville. Hormis la ville de Luxembourg, les CDA ne comptent en moyenne que 30 ha disponibles par commune, ce qui est à peine supérieur à la moyenne nationale. Ce qui est assez frappant est que les CDA d'ordre moyen à savoir Esch-sur-Alzette et la Nordstad, les centres amenés à se développer le plus, sont très faiblement pourvus en terrains disponibles pour l'habitat (Ettelbrück 8 ha, Diekirch 10 ha et Esch-sur-Alzette 16 ha). Ce constat reste cependant à relativiser pour certaines communes par la présence de friches, qui lorsqu'elles sont considérées comme occupées sur la photographie aérienne ne font pas partie des terrains disponibles recensés, et de zones non affectées.

Figure 4 – Potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016

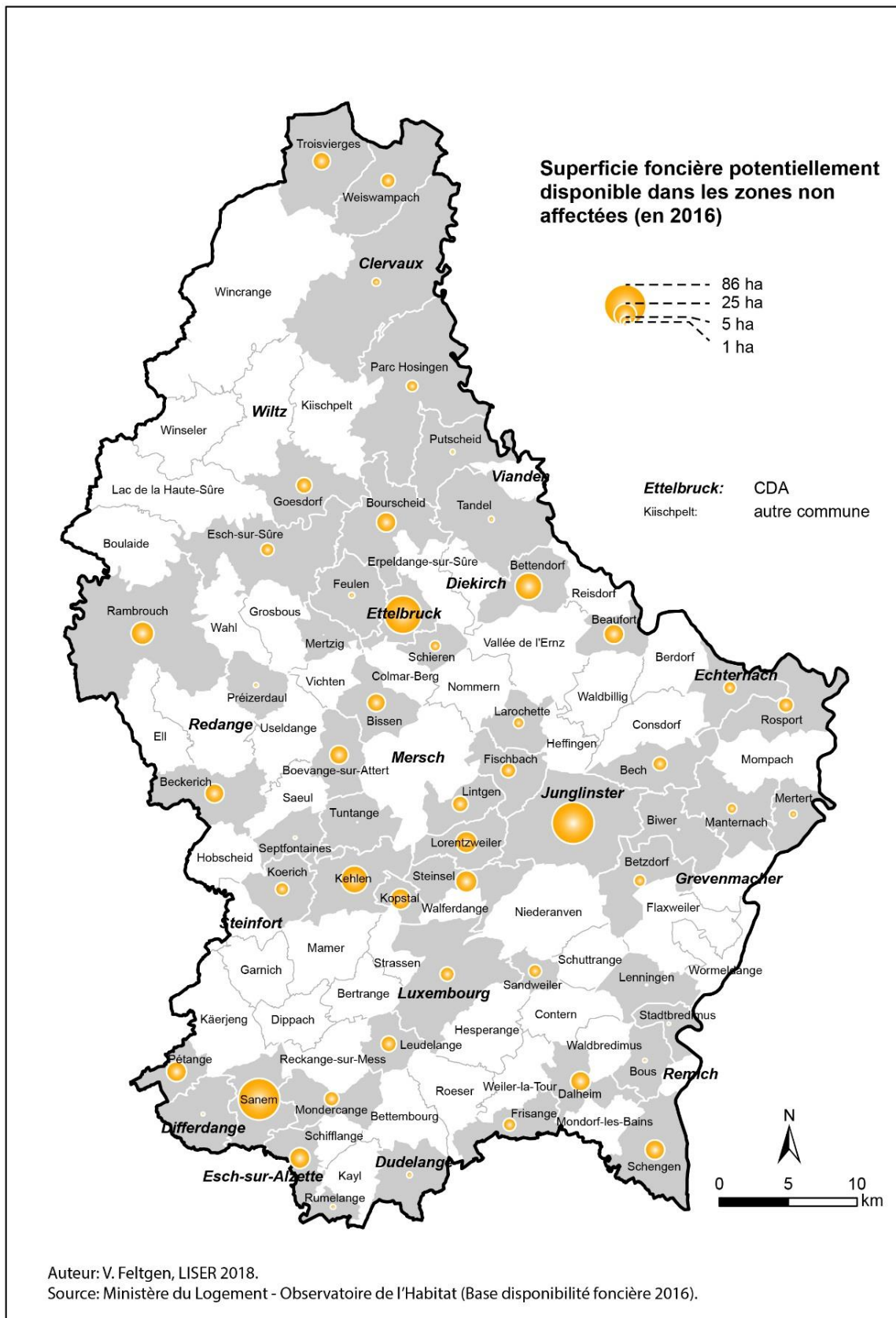


Complémentairement aux zones disponibles pour l'habitat, plus de la moitié des communes (54 sur 105) disposent encore de zones non affectées dans leur PAG, en attendant la réalisation d'un nouveau PAG conforme à la nouvelle loi sur l'aménagement communal et le développement urbain, selon laquelle l'ensemble des zones définies dans le PAG devront en théorie être affectées à une destination précise. En 2016, 793 hectares de terrains étaient encore disponibles dans ces zones non affectées.

Il faut noter que les surfaces disponibles en zones non affectées sont en réalité très concentrées dans quelques communes (*cf.* Figure 5). La concentration est beaucoup plus grande que dans le cas des zones directement dédiées à l'habitat (zones d'habitation et zones mixtes). Les communes de Junglinster, Sanem et Ettelbrück cumulent ainsi à elles-seules plus de 30% de la surface totale des zones non affectées du pays.

Ces surfaces de terrains situés dans des zones non affectées à l'intérieur des PAG doivent toutefois être interprétées avec la plus grande prudence. Rien ne permet de conclure qu'elles seront en définitive affectées à la réalisation de logements. La transition progressive vers des PAG conformes à la nouvelle loi sur l'aménagement communal et le développement urbain pour l'ensemble des communes permettra une disparition de ces zones non affectées.

Figure 5 – Potentiel foncier disponible dans les zones non affectées en 2016



3. Taux de disponibilité

Le taux de disponibilité pour l'habitat correspond au rapport entre la surface des terrains potentiellement disponibles dans les zones destinées à l'habitat et la totalité de la superficie de ces zones dans le PAG. Ramené en pourcentage, ce taux de disponibilité permet d'identifier les communes ayant un potentiel de développement important par rapport à la taille de l'ensemble des zones destinées à l'habitat.

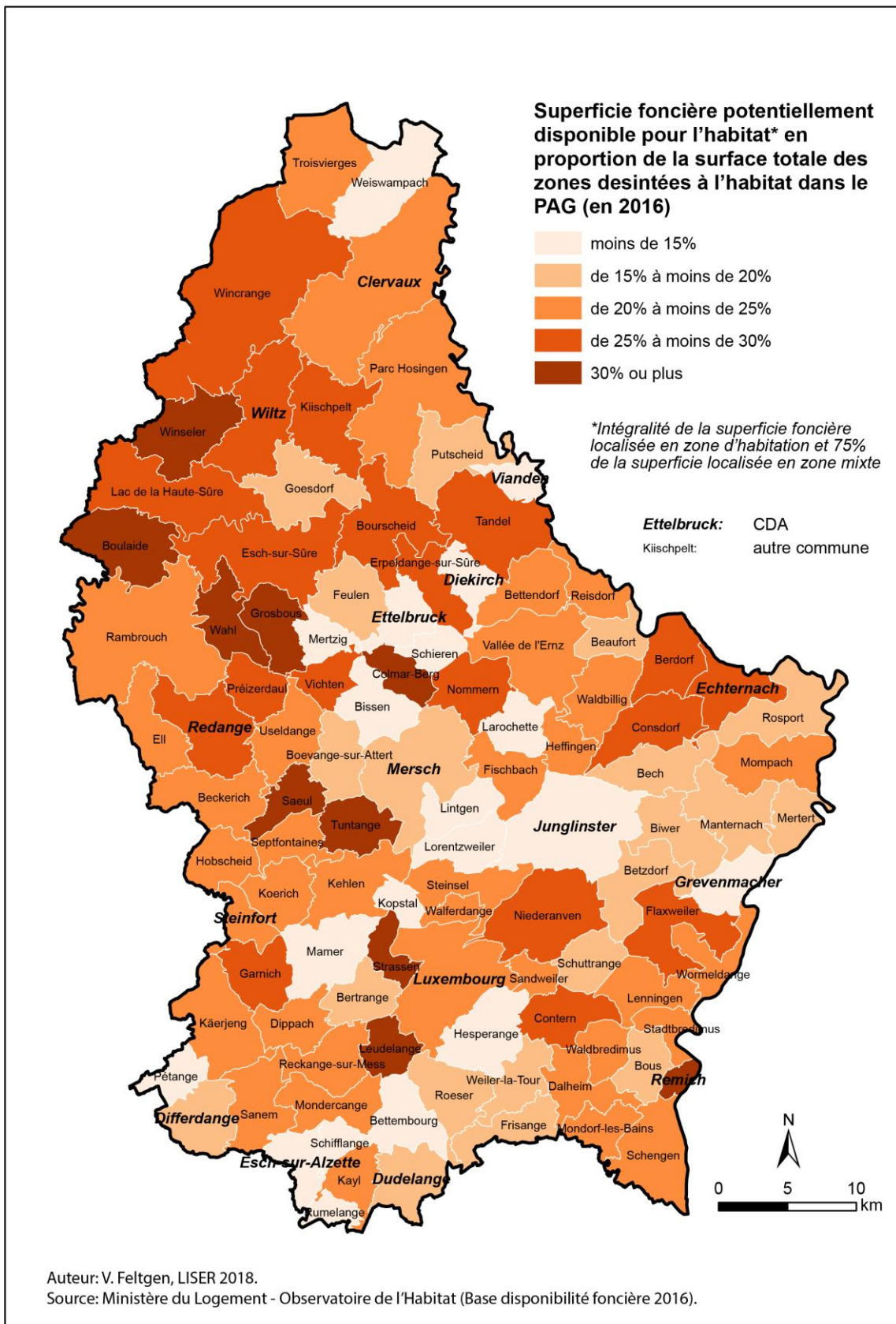
Le taux de disponibilité dans les zones destinées à l'habitat est de 21,7% en moyenne en 2016, ce qui signifie que plus d'un cinquième de ces zones est encore libre de construction.

La figure 6 montre toutefois que le taux de disponibilité varie beaucoup selon les communes. Celles ayant les taux de disponibilité les plus élevés sont en grande majorité des petites communes à caractère rural (comme Colmar-Berg - 43%, Saeul - 35% et Tuntange - 34%) ainsi que quelques communes périurbaines proches de la capitale comme Leudelange (33%) et Strassen (32%). Même si la plupart de ces communes n'ont pas une surface disponible pour la construction de logements très importante en valeurs absolues, il leur reste beaucoup de potentiel par rapport à la superficie des zones existantes.

A l'inverse, certains CDA comme Vianden (11%), Junglinster (12%), Diekirch (13%), Grevenmacher (14%) et Mersch (17%) ont un taux de disponibilité assez réduit. C'est particulièrement le cas dans les communes d'Esch-sur-Alzette et d'Ettelbrück (toutes les deux 8%) pour lesquelles une faible proportion des zones d'habitat reste disponible pour la construction de logements.

A Luxembourg-Ville, le taux de disponibilité a nettement augmenté depuis 2013 avec la réalisation du nouveau PAG, et le taux de disponibilité dans la capitale est aujourd'hui supérieur à la moyenne nationale : 24% des surfaces contenues dans les zones destinées à l'habitat sont encore libres de construction (soit environ 335 hectares sur les 1 382 hectares de terrains contenus dans les zones d'habitat de la capitale).

Figure 6 – Taux de disponibilité dans les zones destinées à l'habitat en 2016



4. *Baulücken* et autres types de terrains

Les travaux de l'Observatoire de l'Habitat ont permis de classer l'ensemble du potentiel foncier en deux types de terrains disponibles, selon leurs caractéristiques morphologiques et réglementaires¹¹ :

- les *Baulücken*, qui représentent de la disponibilité nette (c'est-à-dire que le terrain est viabilisé et que l'ensemble de sa superficie peut être utilisée pour l'habitat, sans besoin de création de voirie supplémentaire) et qui sont mobilisables à court terme (c'est-à-dire qu'elles ne nécessitent pas/plus le dépôt d'un PAP « nouveau quartier » ou son équivalent dans les anciens PAG) ;
- les autres terrains disponibles, qui représentent premièrement la disponibilité brute (le terrain est en seconde position ou nécessite une création de voirie pour être utilisé pleinement) et deuxièmement aussi les terrains qui ne sont mobilisables qu'à moyen ou long terme (nets ou bruts) situés dans des zones soumises à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier » (ou son équivalent dans les anciens PAG) ou bien dans des zones d'aménagement différé .

En retenant cette définition, il s'avère que 33,1% des 2 846 hectares de terrains potentiellement disponibles pour l'habitat en 2016 étaient des *Baulücken*, soit environ 941 hectares¹². Il s'agit d'une assez nette diminution de la part des *Baulücken* dans l'ensemble des surfaces disponibles pour l'habitat par rapport au dernier recensement effectué : en 2013, les *Baulücken* représentaient 995 hectares, soit 36,6% des surfaces potentiellement disponibles.

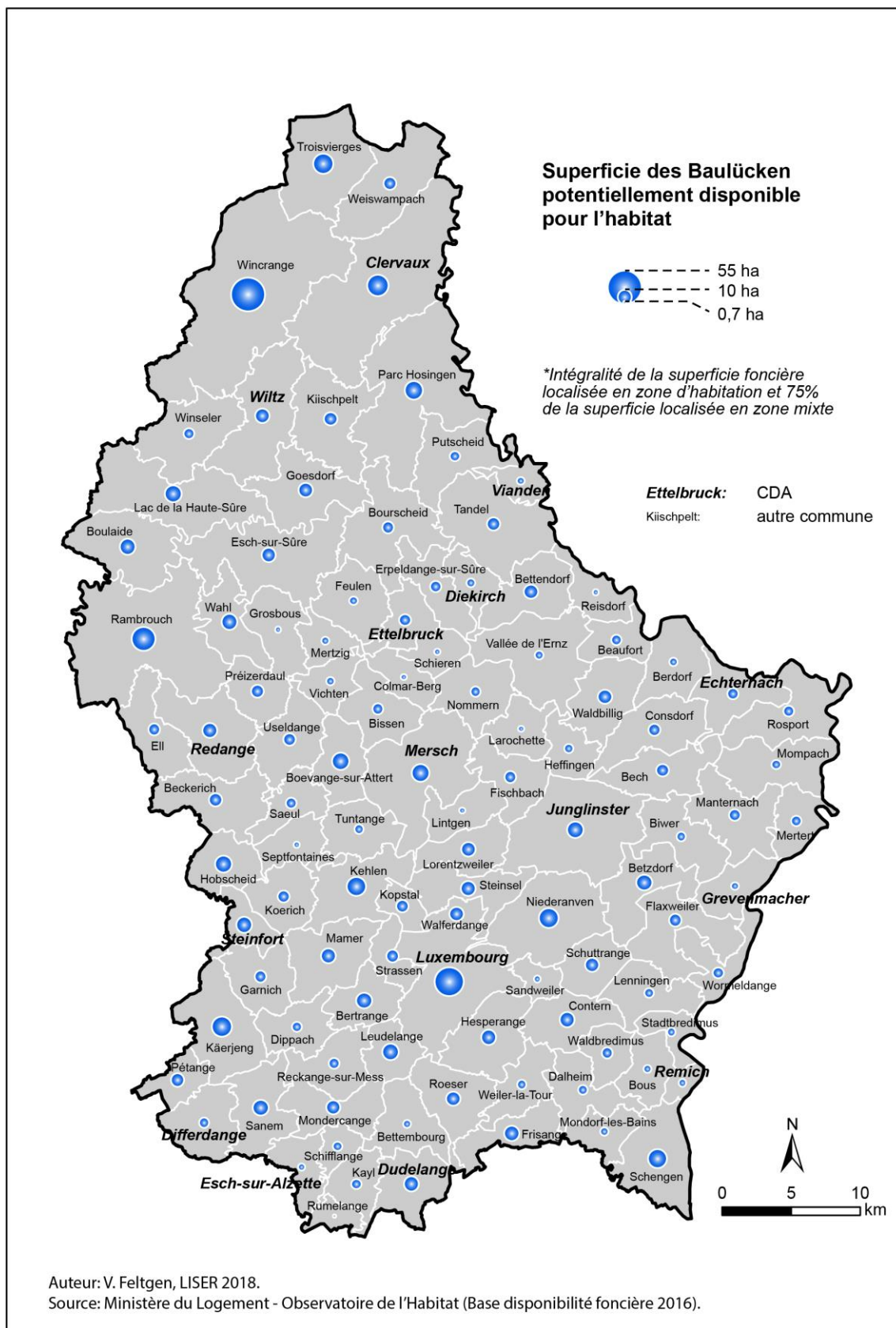
Une des origines de la diminution de la superficie des *Baulücken* est bien sûr la construction de bâtiments. Mais à côté de cela, la superficie totale des *Baulücken* varie également en fonction des modifications du zoning et du parcellaire, des PAP acceptés ou encore en tenant compte des remarques que les communes ont pu faire sur Géoportail à propos des *Baulücken* identifiées en 2013.

La part des *Baulücken* dans l'ensemble des terrains disponibles est très variable selon les communes : elle s'échelonne de plus de 70% à Ettelbrück et dans quelques communes rurales du nord du pays (Boevange-sur-Attert et Wintrange, par exemple) à moins de 20% à Luxembourg-Ville et dans certaines communes du sud du pays (comme Differdange, Esch-sur-Alzette, Kayl, Bettembourg, Dudelange ou Sanem). Dans ces communes, seule une petite partie des terrains disponibles pour l'habitat est mobilisable dans un délai court, sans nécessité de déposer un PAP ou de viabiliser au préalable les terrains.

¹¹ Cette définition opérationnelle est cohérente avec celle retenue par le Ministère du Logement, en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et le Département de l'Environnement du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, dans le cadre du programme national *Baulücken*. Une *Baulücke* est un terrain viabilisé, localisé dans une zone destinée à l'habitat, et directement constructible moyennant une autorisation de bâtir.

¹² Comme les chiffres précédents, ce chiffre est calculé en utilisant 100% de la superficie totale des *Baulücken* disponibles dans les zones d'habitation et 75% de la superficie totale des *Baulücken* disponibles dans les zones mixtes.

Figure 7 – Potentiel foncier correspondant à des Baulücken dans les zones destinées à l'habitat en 2016



Parmi les terrains faisant partie du sous-groupe des « autres terrains disponibles » figurent différents types de terrains dont d'autres terrains nets que les *Baulücken*, voire des terrains soumis à PAP ou localisés en zones d'aménagement différé. Les terrains localisés en zones d'aménagement différé ont un statut particulier puisqu'ils sont frappés d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement et constituent des réserves foncières destinées à être urbanisées à long terme. 13,6% des 2 846 hectares de terrains disponibles en zones destinées à l'habitat, soit 386 hectares sont concernés. Ces terrains restent disponibles, mais avant toute construction, le PAG doit être modifié.

5. Décomposition des terrains disponibles en fonction du type de propriétaire

Le potentiel foncier destiné à l'habitat ne prend pas en compte la volonté des propriétaires des terrains identifiés comme disponibles de les mettre en construction. C'est pourquoi il est particulièrement important de connaître les types de propriétaires de ces terrains pour pouvoir estimer les tendances possibles de développement dans les différentes communes.

Les informations fournies par l'Administration du Cadastre et de la Topographie permettent d'établir une distinction entre sept types de propriétaires :

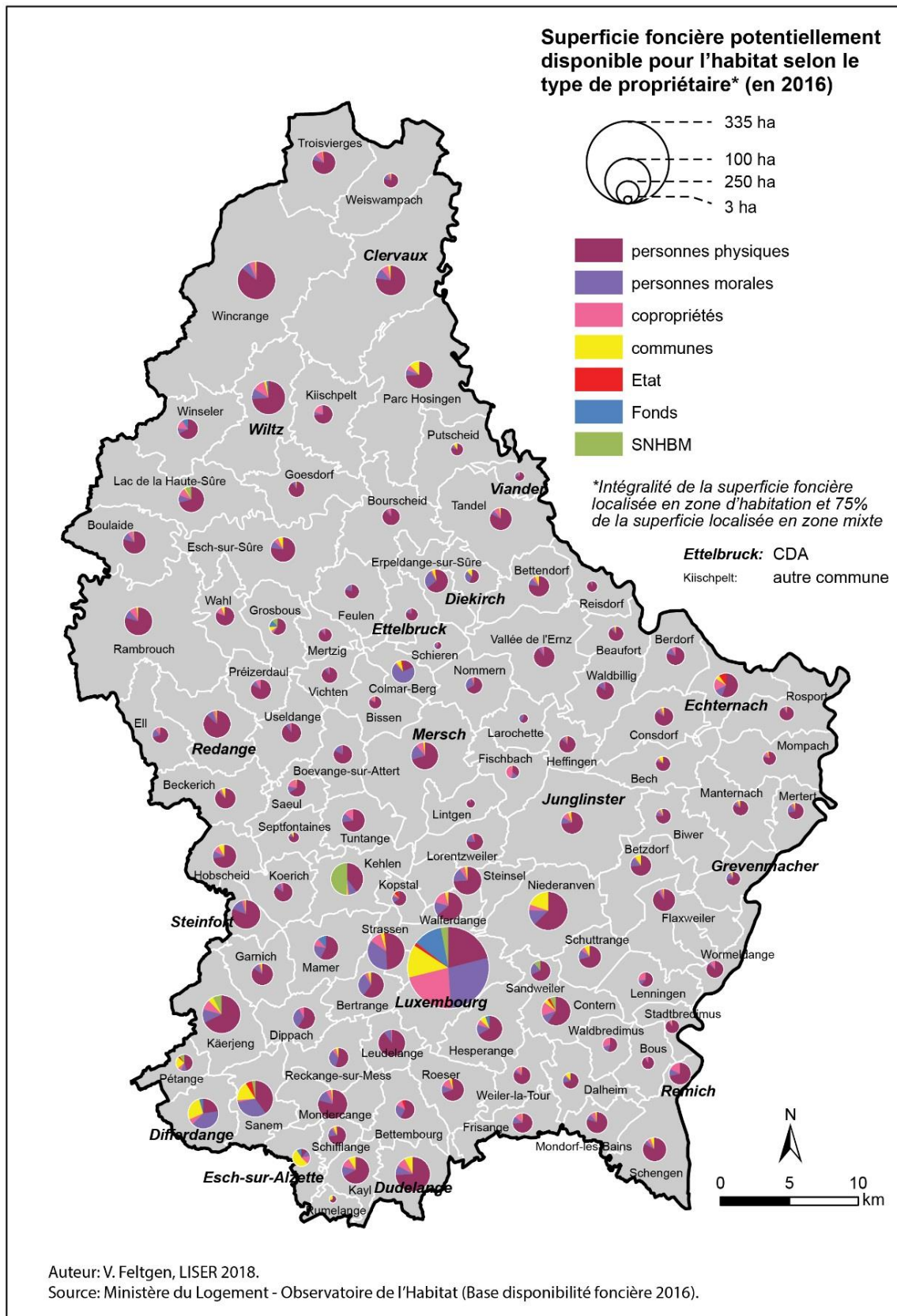
- les personnes physiques, c'est-à-dire les particuliers ;
- les personnes morales, qui incluent les entreprises, les sociétés, les associations, les promoteurs ;
- les copropriétés ;
- l'Etat ;
- les administrations communales et syndicats communaux et intercommunaux ;
- les différents Fonds, tels que le Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat, le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau du Kirchberg et le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall ;
- la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) ;
- les propriétaires mixtes, pour les terrains partagés entre plusieurs types de propriétaires ;
- et les terrains pour lesquels le type de propriétaire n'est pas connu.

Près de deux-tiers (64,0%) de la surface totale disponible pour l'habitat selon le PAG des communes appartient à des particuliers (personnes physiques), avec 1 821 hectares sur les 2 846 hectares disponibles (cf. tableau 1). Les personnes morales détiennent quant à elles 15,7% des terrains disponibles, soit 446 hectares. Les copropriétés (qui sont très majoritairement des acteurs privés) représentent également 9,4% des terrains disponibles, soit 268 hectares).

Les acteurs privés détiennent donc une très large part des terrains disponibles pour l'habitat. Les acteurs publics¹³ sont propriétaires de seulement 10,9% de la surface disponible, soit 309 hectares. Cette part s'est toutefois assez clairement accrue par rapport au dernier recensement des terrains disponibles, puisque les acteurs publics ne détenaient que 7,8% des surfaces foncières disponibles pour l'habitat en 2013. Mais il s'agit en partie d'un changement méthodologique, puisqu'il a été possible en 2016 de distinguer la part de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) dans l'ensemble des terrains disponibles (soit environ 2,0%), alors qu'en 2013 la SNHBM était incluse parmi les personnes morales.

¹³ Même si la SNHBM est une personne morale de droit privée, elle agit selon la loi de 1979 comme promoteur public. Pour cette raison, elle est comprise dans le total des terrains des acteurs publics.

Figure 8 – Potentiel foncier dans les zones destinées à l'habitat selon le type de propriétaires en 2016



Les acteurs publics les mieux dotés en terrains disponibles pour l'habitat sont les communes et syndicats de communes (174 hectares, soit 6,1% de la surface totale disponible), alors que les surfaces détenues par l'Etat luxembourgeois (23 hectares, 0,8% de la surface totale disponible), les différents Fonds (56 hectares, soit 2%) et la SNHBM (56 hectares, 2%) sont très limitées.

Cette répartition se traduit en grandes lignes également au niveau communal, même si certaines particularités locales s'observent (cf. Figure 8). Les communes dans lesquelles la proportion des terrains communaux est la plus importante par rapport à leurs terrains disponibles, sont surtout les communes urbaines, comme Esch-sur-Alzette (53%), Differdange (27%), Pétange (23%), Niederanven (20%), Sanem (18%) ou la ville de Luxembourg (13%). En valeurs absolues, les superficies de ces terrains sont bien sûr variables. Vu la taille des communes, elles sont mieux dotées en moyens pour développer ces terrains que des petites communes rurales. Avec des terrains appartenant à la fois au Fonds du Logement qu'ainsi au Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg, la ville de Luxembourg est la commune avec la superficie, en nombre absolu, la plus élevée de terrains appartenant aux Fonds (presque 39 ha), ce qui correspond à plus de 11% des terrains disponibles en capitale. Une commune où la SNHBM est particulièrement bien représentée est Kehlen (50% des terrains disponibles au sein de la commune), où le projet de grande envergure « Elmen » sera développé.

Si l'on s'intéresse maintenant à la décomposition entre *Baulücken* et autres types de terrains, il s'avère que la concentration des *Baulücken* entre les mains des particuliers est forte : 708 hectares de *Baulücken* sur les 941 hectares disponibles au total appartiennent à des personnes privées (soit 75,2%). Les personnes morales détiennent 116 hectares (12,4%), les copropriétés 63 hectares (6,6%) et les acteurs publics seulement 53 hectares (soit 5,6%).

Les autres types de terrains disponibles, qui regroupent des ensembles de terrains bruts, c'est-à-dire non viabilisés, des surfaces nettes situées dans des zones soumises à l'élaboration d'un PAP, ou encore des terrains situés en zones d'aménagement différé, sont également majoritairement détenus par des particuliers. Les personnes physiques n'en détiennent toutefois « que » 58,5% (soit 1 114 hectares pour ces autres types de terrains disponibles). La part des personnes morales (17,3%, soit 329 hectares), des copropriétés (10,8%, soit 206 hectares) et surtout celle des acteurs publics (13,4%, soit 256 hectares) sont cependant beaucoup plus élevées que dans le cas des *Baulücken*.

Tableau 1 – Répartition du potentiel foncier destiné à l'habitat selon le type de propriétaire

| | <i>Baulücken</i> | | Autres terrains | | Total des terrains | |
|-------------------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|--------------------|---------------|
| | Potentiel foncier | Part | Potentiel foncier | Part | Potentiel foncier | Part |
| Personnes physiques | 708 ha | 75,2% | 1114 ha | 58,5% | 1821 ha | 64,0% |
| Personnes morales | 116 ha | 12,4% | 329 ha | 17,3% | 446 ha | 15,7% |
| Copropriétés | 63 ha | 6,6% | 206 ha | 10,8% | 268 ha | 9,4% |
| Communes | 37 ha | 3,9% | 138 ha | 7,2% | 174 ha | 6,1% |
| Etat | 6 ha | 0,6% | 17 ha | 0,9% | 23 ha | 0,8% |
| Fonds | 6 ha | 0,7% | 50 ha | 2,6% | 56 ha | 2,0% |
| SNHBM | 4 ha | 0,4% | 52 ha | 2,7% | 56 ha | 2,0% |
| Propriétaires mixtes | 0 ha | 0,0% | 0 ha | 0,0% | 0 ha | 0,0% |
| Propriétaires inconnus | 1 ha | 0,1% | 0 ha | 0,0% | 1 ha | 0,0% |
| Total | 941 ha | 100,0% | 1905 ha | 100,0% | 2846 ha | 100,0% |

Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2016, ACT 2016).

Conclusion

Le recensement des terrains potentiellement disponibles en 2016 met en évidence une augmentation assez nette des surfaces disponibles pour l'habitat : 2 846 hectares en 2016, ce qui représente une augmentation assez marquée (+4,7%) par rapport à 2013. Cette évolution doit toutefois être nuancée, puisqu'elle correspond pour une large part à des reclassements en zone d'habitation ou en zone mixte de terrains qui étaient auparavant situées dans des zones non affectées (zones d'aménagement différé, par exemple). Ces reclassements sont nécessairement réalisés dans les nouveaux PAG, puisque les lois de 2004 et 2011 sur l'aménagement communal et le développement urbain imposent aux communes une affectation de l'ensemble des zones à un usage précis. Le nouveau PAG en vigueur à Luxembourg-Ville s'est ainsi traduit par une augmentation des surfaces disponibles directement affectées à l'habitat de 114 hectares entre 2013 et 2016.

Le taux de disponibilité dans les zones d'habitat n'a en revanche pas augmenté significativement, et atteint 21,7% au niveau national (contre 21,5% en 2013) : cela signifie que plus d'un cinquième de la superficie des zones d'habitat est encore disponible pour la construction de logements.

En revanche, la part des *Baulücken*, terrains viabilisés et mobilisables rapidement, s'est réduite par rapport au recensement précédent : 33,1% des terrains disponibles pour l'habitat sont des *Baulücken*, ce qui représente 941 hectares en 2016.

La part des terrains disponibles détenus par les acteurs publics reste toujours assez limitée : seulement 309 hectares, soit environ 10,9% de la surface totale disponible pour l'habitat.

En définitive, le recensement réalisé en 2016 montre qu'il existe d'importantes surfaces libres de construction situées dans les zones destinées à l'habitat, et que près d'un tiers de ces surfaces pourraient être mobilisées rapidement (la viabilisation étant déjà en grande partie réalisée et un PAP « nouveau quartier » n'étant pas/plus nécessaire). Mais ces surfaces disponibles sont très largement détenues par les particuliers, les personnes morales et les copropriétés, qui représentent 89,1% du potentiel foncier destinée à l'habitat. L'enjeu majeur est donc de trouver des solutions pour permettre la mise en construction des surfaces disponibles en vue d'accroître l'offre de logements.