

Rapport d'analyse sur les propriétaires de Baulücken et d'autres types de terrains constructibles

06.10.2022

1. Méthodologie

La note 29 de l'Observatoire de l'Habitat présente les résultats de la mise à jour des informations sur la distribution du foncier résidentiel en 2020/2021. Ces informations sont issues du croisement entre le potentiel foncier recensé dans le cadre du programme Raum⁺ et les propriétaires des parcelles issus de la base Publicité Foncière de l'Administration du Cadastre et de la Topographie (ACT).

L'idée de base du programme Raum⁺ est **d'utiliser la connaissance du terrain au niveau communal pour estimer de manière plus précise la surface de terrains disponible**, ainsi que pour obtenir une idée qualitative du devenir de ces terrains. L'identification de ces terrains s'est faite par la localisation des parcelles des communes dans un Système d'Information Géographique (SIG), en utilisant le Plan Cadastral Numérisé (PCN) de l'Administration du Cadastre et de la Topographie. Ceci permet ensuite d'y superposer les informations des Plans d'Aménagement Général (PAG) des communes, et ainsi d'identifier les parcelles constructibles dans chaque type de zone (habitation, mixte, activités, etc.). Les photos aériennes les plus récentes, ainsi que d'autres technologies comme le système laser aéroporté (LIDAR - Light Detection And Ranging), sont ensuite utilisées pour identifier les terrains disponibles pour la construction. Une fois que cette première estimation du potentiel foncier des communes a été réalisée, des entretiens avec les communes ont été menés dans le cadre du processus Raum⁺ pour passer en revue tous les terrains identifiés comme disponibles, et pour collecter des informations qualitatives sur les terrains.

La méthode mise en place dans le programme Raum⁺ concerne uniquement sur les communes ayant adopté un nouveau PAG (Selon la loi de 28 juillet 2011 et la loi 19 juillet 2004). Afin d'inclure le plus grand nombre de communes possible, cette collecte d'informations s'est étalée sur les années 2020 et 2021. La Note 29 reprend donc les informations sur les terrains constructibles pour les 89 communes où un PAG nouvelle mouture a été adopté ou était en voie d'adoption au moment de la collecte des données. Ces 89 communes (sur les 102 que compte actuellement le pays) représentent 93% de la population du Luxembourg. L'avantage de cette approche est qu'elle permet de s'appuyer sur des zones homogènes pour l'ensemble du pays, et ainsi de fournir une estimation du nombre de logements qui peut être potentiellement construit sur les terrains identifiés comme disponibles.



Afin de connaître les propriétaires de ces terrains, l'Observatoire de l'Habitat a envoyé les numéros de parcelle cadastrale des terrains identifiés comme disponibles en 2020/2021 à travers le programme Raum+ à l'Administration du Cadastre et de la Topographie (ACT). L'ACT a ensuite attaché à cette liste des codes anonymes pour tous les propriétaires personnes physiques de ces terrains, en accord avec le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD). En ce qui concerne les personnes morales détenant du foncier constructible, l'information fournie est le nom complet de la personne morale. Ceci permet d'identifier les personnes morales publiques (Etat, communes) et para-publiques comme les Fonds (Fonds du Logement, SNHBM, Fonds Kirchberg, AGORA et le Fonds de compensation), et de distinguer différents types de personnes morales privées (en séparant par exemple les acteurs de l'immobilier d'autres types de sociétés).

La mise en relation des données issues de l'ACT sur les propriétaires et des données qualitatives de Raum+ est compliquée par une différence d'échelle. En effet, l'unité de travail de l'ACT est la parcelle, telle qu'elle apparaît sur le Plan Cadastral Numérisé (PCN). Dans le cadre des travaux Raum+, la parcelle a été jugée trop petite pour servir d'unité géographique lors des discussions avec les communes – hormis les Baulücken (les interstices dans le tissu urbain existant) constructibles individuellement. Le choix s'est donc porté sur une entité géographique nommée 'terrain' et qui contient l'ensemble des surfaces contiguës qui partagent le même zoning et les mêmes coefficients de densité dans le PAG de la commune traitée, et qui peuvent donc regrouper plusieurs parcelles ou bouts de parcelles différentes. Dans la perspective de Raum+ un tel 'terrain regroupé' représente la base pour l'élaboration d'un projet de développement résidentiel.

Cette échelle reflète mieux que la parcelle individuelle (qui peut avoir toute sorte de forme ou de surface) la manière dont sont élaborés des projets résidentiels. Néanmoins, **cette approche complique l'analyse par type de propriétaire** car le regroupement de parcelles en 'terrains' ne prend pas en compte la structure de la détention du foncier. Il se peut qu'un terrain composé de plusieurs parcelles n'ait qu'un seul propriétaire (une personne physique par exemple), mais il se peut aussi qu'un terrain regroupe plusieurs parcelles détenues par différents propriétaires (une personne physique, une commune et un Fonds par exemple). Afin de mobiliser les données Raum+ pour une analyse des propriétaires de foncier constructible, il faut donc trouver une façon de relier les informations sur les parcelles (propriétaires) et sur le zoning (PAG) avec les informations de Raum+ sur les terrains (intérêt du propriétaire pour un développement résidentiel, durée prévue jusqu'au début des travaux, etc.).

La méthode mise en place pour ce rapport diffère légèrement de celle de la Note 29, étant donné que le but de ce rapport n'est pas d'avoir un aperçu statistique général de la détention du foncier mais d'identifier le nombre d'unité de logements que chaque propriétaire de foncier résidentiel pourrait potentiellement construire sur ses terrains. L'idée ici est d'assigner à chaque propriétaire de parcelle un nombre de logements potentiels proportionnel au pourcentage du terrain que sa (ou ses parcelles) représente. Par exemple, si un terrain est composé d'une seule parcelle ou de plusieurs parcelles toutes détenues par le même propriétaire, ce propriétaire se verra assigner l'ensemble des logements potentiels qui pourrait être construit sur ce terrain. Par contre, si un terrain est composé



de deux parcelles appartenant à deux propriétaires différents, chaque propriétaire se verra assigné un nombre de logement potentiels proportionnel à la surface que représente sa parcelle dans l'ensemble du terrain. Donc, pour un terrain de 10 ares sur lequel on pourrait construire 5 logements, composé d'une parcelle de 6 ares détenue par 'Propriétaire A' et d'une parcelle de 4 ares détenue par 'Propriétaire B', on peut assigner 3 logements potentiels à 'Propriétaire A' et deux logements potentiels à 'Propriétaire B'.

La méthode mise en œuvre ici comprend donc les étapes suivantes :

- Pour chaque terrain dans les zones d'habitation et les zones mixtes, on additionne les parcelles détenues par propriétaire et on détermine la proportion de la surface totale du terrain détenue par chaque propriétaire de parcelle ;
- Pour chaque propriétaire au sein d'un terrain donné, on multiplie le pourcentage de la surface par le nombre de logements potentiels pouvant être construit sur ce terrain (potentiel MIN et MAX établi via Raum+) ;
- Pour chaque propriétaire, on fait la somme de tous les logements potentiels que ce propriétaire pourrait construire avec les surfaces détenues dans différents terrains, par type de foncier résidentiel (Baulücken et autre) et pour l'ensemble du foncier résidentiel détenu (tous types de terrains confondus).

Via ces étapes, on peut générer une liste avec le nombre de logements que chaque propriétaire pourrait construire sur ses parcelles, avec une distinction entre les parcelles dans des terrains de type Baulücken et les parcelles qui font partie d'autres types de terrains.

Cette méthode peut encore être raffinée en essayant de retirer le plus possible les petites bandes de terrain qui proviennent d'un décalage entre le plan parcellaire et les zones des PAGs des communes. L'idée est que dans certains terrains, de petits bouts sont détenus par des propriétaires de parcelles dans des terrains contigus mais que ces propriétaires n'ont pas réellement de pouvoir de décision dans le devenir du terrain. Ces petits bouts se trouvent souvent à la lisière des terrains et sont de forme très allongée. **Afin d'exclure ces petites bandes, la méthode suivante a été utilisée :**

- Pour chaque terrain, on comptabilise le nombre total de propriétaires de parcelles (y inclus ceux qui ne détiennent qu'une petite bande dans ce terrain) et on calcule le pourcentage de la surface totale du terrain qu'ils détiennent ;
- On calcule pour chaque terrain, le seuil du pourcentage de surface nécessaire pour être considéré comme propriétaire effectif dans ce terrain. La formule utilisée pour déterminer ce seuil est la suivante : on divise 100% par trois fois le nombre total de propriétaires dans ce terrain. Par exemple, si on a un terrain avec quatre propriétaires, ce seuil est de : $100\% / 12 = 8.33\%$. Ne sera considéré comme propriétaire effectif que celui qui détient plus de 8.33% de la surface totale du terrain ;



- Une fois sortis les propriétaires de petites bandes de terrain, on recalcule les pourcentages de surface détenus par les propriétaires effectifs et on les multiplie par le nombre de logements potentiels pouvant être construit sur ce terrain (potentiel MIN et MAX établi via Raum+);
- Pour chaque propriétaire effectif, on fait alors la somme de tous les logements potentiels que ce propriétaire pourrait construire avec les surfaces détenues dans différents terrains, par type de foncier résidentiel (Baulücken et autre) et pour l'ensemble du foncier résidentiel détenu (tous types de terrains confondus).

Cette deuxième méthode génère donc moins de propriétaires, mais s'assure que chaque propriétaire identifié détient bien une part significative d'au moins un terrain résidentiel. Dans les résultats qui suivent, distinction sera faite entre les deux méthodes.

2. Résultats

En appliquant la méthode décrite ci-dessus, il est possible de classer les propriétaires de foncier résidentiel en fonction du nombre d'unités de logement qu'ils pourraient potentiellement construire sur leurs terrains. Les tableaux qui suivent séparent d'un côté les propriétaires personnes physiques et les personnes morales, et les Baulücken des autres types de terrains. Ces tableaux utilisent les valeurs maximums pour le nombre de logements potentiels par terrain.

2.1. Personnes physiques / tous types de terrains résidentiels

Le tableau 1 ci-dessous s'intéresse uniquement aux personnes physiques et reprend le nombre maximum d'unités de logement qui pourraient être construits selon Raum+ sur les terrains en zone d'habitation et en zone mixte (tous types de terrains). Il montre qu'il y a 12.309 propriétaires de foncier constructible si on reprend toutes les parcelles détenues. Ce chiffre tombe à 10.363 si l'on ne considère que les propriétaires effectifs de ce foncier (c'est-à-dire en ne prenant pas compte de ceux qui n'en détiennent que de fines bandes). Ce tableau montre que 10.320 personnes physiques selon la méthode 1 et 9.897 personnes physiques selon la méthode 2 peuvent construire au moins une unité de logement sur leurs terrains constructibles. **Si une unité de logement était exemptée d'impôt foncier par propriétaire, 14.3% des unités de logement seraient non-imposées pour la méthode 1 et 13.1% pour la méthode 2.**



Tableau 1 : Nombre d'unités maximal de logement en zones HAB et MIX (personnes physiques et tous types de terrains)

Personnes physiques	Méthode_1 (tous propriétaires)	Méthode_2 (propriétaires effectifs uniquement)
Ensemble des propriétaires	12.309	10.363
Nombre total d'unités de logement	78.185	77.609
Nombre de propriétaires imposés si exemption d'une unité de logement	7.713	6.981
Nombre d'unités de logement potentiels pour les propriétaires imposés	66.988	67.420
Pourcentage d'unités de logement non-imposées en cas d'exemption d'une unité de logement	14.3%	13.1%
Nombre de propriétaires pouvant construire au moins une unité de logement	10.320	9.897
Pouvant construire au moins 2 unités de logement	6.493	6.254
Pouvant construire au moins 3 unités de logement	5.389	5.296
Pouvant construire au moins 10 unités de logement	1.748	1.768
Pouvant construire au moins 20 unités de logement	840	854
Pouvant construire au moins 50 unités de logement	207	216



2.2. Personnes physiques / Baulücken

Le tableau 2 ci-dessous s'intéresse au mêmes propriétaires et aux mêmes zones du PAG mais seulement en ce qui concerne les Baulücken. La propriété de ce type de terrain constructible concerne 5.703 personnes physiques selon la méthode 1 et 5.494 personnes physiques selon la méthode 2. Au vu du nombre n'important de personnes physiques détenant un terrain de ce type permettant de construire jusqu'à une unité de logement, **l'impact de l'exemption d'une unité de logement est plus élevé pour les Baulücken que pour l'ensemble des terrains constructibles. En effet, il y aurait environ 41% des unités de logement sur les Baulücken qui ne serait pas imposés en cas d'exemption d'une unité de logement.**

Tableau 2 : Nombre d'unités maximal de logement en zones HAB et MIX (personnes physiques et Baulücken)

Personnes physiques	Méthode_1 (tous propriétaires)	Méthode_2 (propriétaires effectifs uniquement)
Ensemble des propriétaires	5.703	5.494
Nombre total d'unités de logement	13.312	13.318
Nombre de propriétaires imposés si exemption d'une unité de logement	2.510	2.575
Nombre d'unités de logement potentiels pour les propriétaires imposés	7.851	7.866
Pourcentage d'unités de logement non-imposées en cas d'exemption d'une unité de logement	41%	40.9%
Nombre de propriétaires pouvant construire au moins une unité de logement	5.193	5.406
Pouvant construire au moins 2 unités de logement	2.359	2.411
Pouvant construire au moins 3 unités de logement	1.884	1.947
Pouvant construire au moins 10 unités de logement	96	101
Pouvant construire au moins 20 unités de logement	11	11



2.3. Personnes morales / tous types de terrains résidentiels

Le tableau 3 ci-dessous reprend les mêmes données pour les personnes morales et pour tous les types de terrains résidentiels (HAB et MIX). **Environ 2.5% des unités de logement ne seraient pas imposées en cas d'exemption d'une unité de logement.** L'impact de l'exemption sur une unité de logement est bien moindre que pour les personnes physiques du fait de la distribution plus concentrée du potentiel de logements au sein des personnes morales. En effet, 345 sur 761 (45%) des personnes morales peuvent construire au moins 10 logements sur leurs terrains, contre 1.768 sur 10.363 (17%) pour les personnes physiques.

Tableau 3 : Nombre d'unités maximal de logement en zones HAB et MIX (personnes morales et tous types de terrains)

Personnes morales (sans regroupement)	Méthode_1 (tous propriétaires)	Méthode_2 (propriétaires effectifs uniquement)
Ensemble des propriétaires	865	761
Nombre total d'unités de logement	32.135	32.839
Nombre de propriétaires imposés si exemption d'une unité de logement	677	633
Nombre d'unités de logement potentiels pour les propriétaires imposés	31.325	32.084
Pourcentage d'unités de logement non-imposées en cas d'exemption d'une unité de logement	2.5%	2.3%
Nombre de propriétaires pouvant construire au moins une unité de logement	771	745
Pouvant construire au moins 2 unités de logement	626	601
Pouvant construire au moins 3 unités de logement	568	554
Pouvant construire au moins 10 unités de logement	346	345
Pouvant construire au moins 20 unités de logement	236	238
Pouvant construire au moins 50 unités de logement	121	121



2.4. Personnes morales / Baulücken

Le tableau 4 ci-dessous s'intéresse aux Baulücken détenues par les propriétaires personnes morales. Environ **16%** des unités de logement ne seraient pas imposées si une exemption d'une unité de logement était mise en place.

Tableau 4 : Nombre d'unités maximal de logement en zones HAB et MIX (personnes morales et Baulücken)

Personnes morales (sans regroupement)	Méthode_1 (tous propriétaires)	Méthode_2 (propriétaires effectifs uniquement)
Ensemble des propriétaires	343	329
Nombre total d'unités de logement	2.051	2.052
Nombre de propriétaires imposés si exemption d'une unité de logement	210	210
Nombre d'unités de logement potentiels pour les propriétaires imposés	1.723	1.726
Pourcentage d'unités de logement non-imposées en cas d'exemption d'une unité de logement	16%	15.9%
Nombre de propriétaires pouvant construire au moins une unité de logement	306	321
Pouvant construire au moins 2 unités de logement	201	207
Pouvant construire au moins 3 unités de logement	163	167
Pouvant construire au moins 10 unités de logement	122	125
Pouvant construire au moins 20 unités de logement	96	103