



LA NOTE 20

DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT



» Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2013

Introduction

La croissance démographique élevée depuis de nombreuses années, couplée à une réduction du nombre de personnes par ménage et à une nécessité de renouveler une partie du parc de logements existants, entraîne des besoins importants en logements. Ces besoins avaient été estimés par le STATEC à environ 6 500 logements par an entre 2010 et 2030¹. L'offre peine pour l'instant à suivre cette demande potentielle, avec seulement 2 430 logements achevés en moyenne entre 2010 et 2012².

Cette insuffisance relative de l'offre de logements est très vraisemblablement liée à une insuffisance de l'offre de terrains à bâtir. Le problème vient-il avant tout d'une pénurie de terrains potentiellement disponibles pour l'habitat, ou d'une difficulté à mettre en construction des terrains déjà assignés réglementairement à l'habitat dans les documents d'urbanisme des communes ?

Pour apporter des éléments de réponse et aider à la planification de la politique du logement, un recensement des terrains potentiellement disponibles pour l'habitat dans les communes est indispensable.

La présente Note de l'Observatoire de l'Habitat analyse ainsi les résultats relatifs au potentiel foncier destiné à l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg pour 2013. Elle s'inscrit dans la continuité des travaux de l'Observatoire de l'Habitat qui a déjà étudié le potentiel foncier pour les années 2004, 2007 et 2010³.

Cette Note vise à répondre successivement aux cinq questions suivantes :

- Comment identifier les terrains potentiellement utilisables pour l'habitat selon le zoning des Plans d'Aménagement Général (PAG) des communes ?
- Quelle est la surface encore potentiellement disponible pour l'habitat, au niveau national et à une échelle communale ?
- Quelles sont les communes qui ont les surfaces disponibles les plus importantes en proportion des surfaces totales dédiées à l'habitat dans leur PAG ?
- Quelle part des terrains potentiellement disponibles correspond à des *Baulücken*, c'est-à-dire des terrains *a priori* viabilisés et rapidement mobilisables ?
- Qui sont les propriétaires des terrains potentiellement disponibles pour l'habitat ?

Encart méthodologique:

L'année de référence pour la mise à jour du potentiel foncier correspond à l'année 2013, 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. La photographie aérienne permet d'identifier visuellement les terrains potentiellement disponibles. Pour savoir si réglementairement il est possible de construire sur ces terrains identifiés, ils sont confrontés aux Plans d'Aménagement Général (PAG) des communes, en ne retenant que les terrains disponibles en zones destinées à être urbanisées. Les PAG ont été mis à jour pour 2013 par l'intégration des éléments apportés par les Plans d'Aménagement Particulier (PAP)⁴.

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.

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 ainsi d'un potentiel foncier purement théorique.

La méthodologie utilisée pour ce travail est expliquée en détail sur le site internet de l'Observatoire de l'Habitat : <http://observatoire.ceps.lu/>

¹ Le scénario démographique central (« *baseline scenario* ») retenu par le STATEC pour les projections des besoins en logements tablait toutefois sur une croissance démographique moyenne de +1,27% par an, alors que les taux de croissance démographiques observés entre 2010 et 2015 ont été beaucoup plus élevés (+2,32% par an en moyenne !), suggérant des besoins en logements encore supérieurs aux projections initiales. Cf. Peltier F. (2011) : « Projection des ménages privés et des besoins en logements 2010-2030 », *Economie et Statistiques / Working Papers du STATEC*, Septembre 2011, 51 p.

² Cf. Peltier F. (2014) : « Regards sur les bâtiments achevés en 2012 », *Collection Regards*, STATEC, Décembre 2014, 4 p.

³ Le potentiel foncier constructible pour l'habitat de 2004, 2007 et 2010 a été étudié respectivement dans les Notes de l'Observatoire de l'Habitat n°9, 13 et 18.

⁴ 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. Les zones destinées à l'habitat représentent 44% de la surface urbanisée ou destinée à être urbanisée

En 2013, environ 9% de la superficie totale du pays correspondent à des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées selon les PAG (cf. figure 1), soit environ 22 619 hectares. La répartition de ces zones montre que :

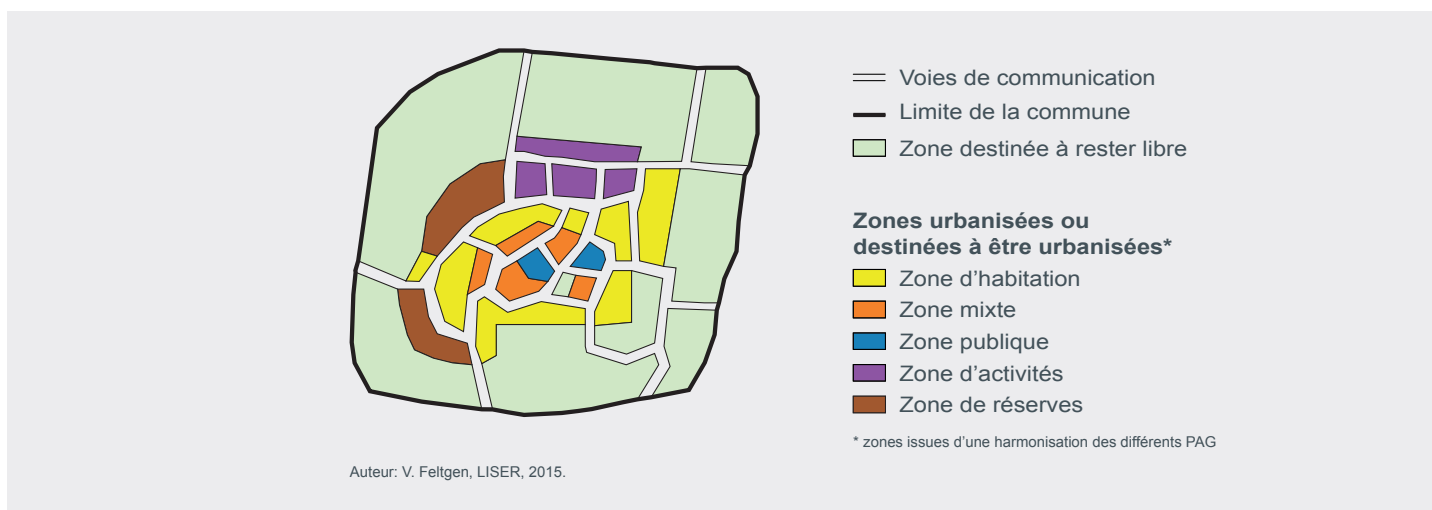
- 45% (10 191 hectares) des superficies se trouvent dans des zones d'habitation définies par les PAG (cf. figure 2) ;
- 15% (3 272 hectares) se trouvent dans des zones mixtes, qui peuvent accueillir des logements mais aussi d'autres occupations, comme par exemple des commerces ou d'autres activités économiques, des équipements publics, 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

logement⁵, **12 645 hectares (56%) seraient donc réservés à l'habitat.**

A cela pourraient venir s'additionner les zones de réserves qui représentent 9% de la superficie urbanisée ou destinée à être urbanisée (1 950 hectares). Les zones de réserves, telles que définies par l'harmonisation des zonings de l'Observatoire de l'Habitat, sont les zones pour lesquelles l'affectation future n'a pas été précisée dans le 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 PAG.⁶ Ces terrains peuvent donc être mobilisés pour du logement ou pour d'autres occupations. Ces zones, sans affectation précise, existent uniquement dans les PAG élaborés avant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain⁷.

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



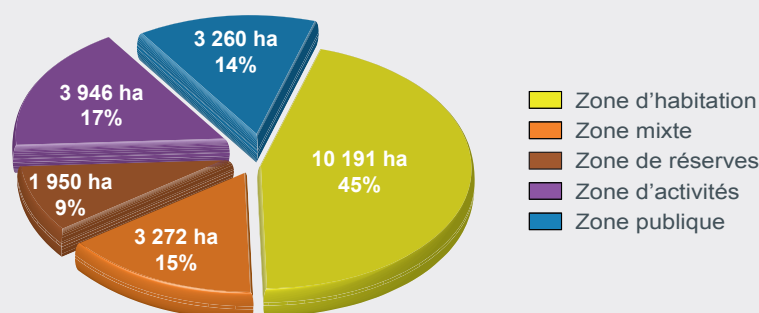
⁵ Le chiffre de 75% de la zone mixte affectée à l'habitat provenait d'une estimation du Département de l'aménagement du territoire (DATER) du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Des tests empiriques réalisés en 2014 par l'Observatoire de l'Habitat ont montré que ce chiffre était une estimation assez précise de l'affectation réelle des surfaces des zones mixtes en moyenne au Luxembourg.

⁶ 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 par exemple sont regroupées en zone d'habitation.

⁷ Dans les PAG réalisés selon la nouvelle loi, l'affectation de chaque zone est connue (habitation, activités, etc.) et les zones de PAP « nouveau quartier » ou d'aménagement différé correspondent à des zones superposées.

LE POTENTIEL FONCIER DESTINÉ À L'HABITAT AU LUXEMBOURG EN 2013

Figure 2 : Répartition des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées des PAG de l'ensemble des communes en 2013



Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2013)

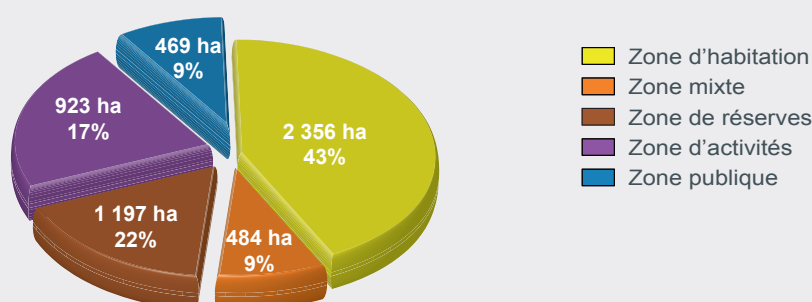
2. Environ 2 719 hectares de terrains potentiellement disponibles pour l'habitat

En 2013, la somme du potentiel foncier de la zone d'habitation additionnée aux 75% des terrains disponibles dans la zone mixte est égale à **2 719 hectares disponibles pour l'habitat, soit 50% de l'ensemble des terrains disponibles au sein des zones urbanisées et destinées à être urbanisées**. Cette superficie correspond à une **très légère augmentation de +0,67% par rapport à 2010** (2 701 hectares). Depuis cette date, des modifications de PAG avec des extensions de zones urbanisables, mais aussi des redécoupages parcellaires, ont impacté les surfaces

potentiellement disponibles pour l'habitat. De plus, une partie des terrains disponibles en 2010 a été consommée par des bâtiments, alors qu'à l'inverse des destructions de bâtiments ont pu libérer certains terrains.

En considérant l'ensemble des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, 5 429 hectares sont potentiellement disponibles (cf. figure 3). Cette répartition des terrains disponibles dans les différentes zones est proche de celle relevée en 2010.

Figure 3 : Répartition du potentiel foncier par zone d'affectation du PAG dans l'ensemble des communes en 2013



Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2013)

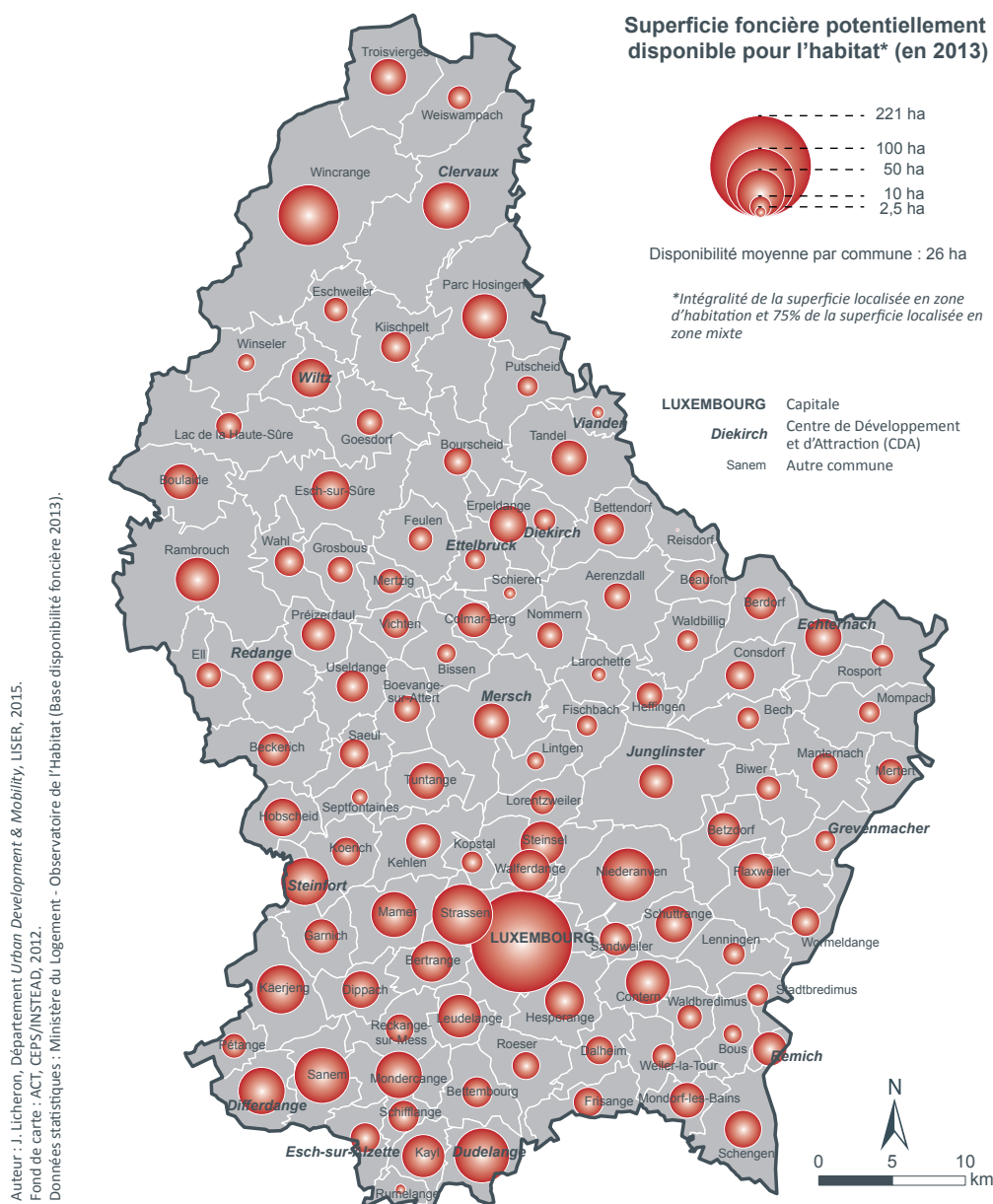
Le potentiel foncier moyen pour l'habitat par commune vaut 26 hectares, mais avec une répartition inégale selon les communes (cf. figure 4). Ainsi, Luxembourg-Ville détient avec 221 hectares un maximum de terrains disponibles et regroupe à elle-seule 8,1% de l'ensemble des terrains disponibles pour l'habitat du pays. La majorité des autres communes qui détiennent le plus de potentiel foncier en valeur absolue sont en grande partie des communes urbaines et périurbaines (comme par exemple

Strassen, Sanem ou Dudelange) ainsi que certaines grandes communes rurales issues de fusions communales (comme Wintrange, Clervaux, Parc Hosingen 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 23,7% de l'ensemble des terrains disponibles pour l'habitat, soit 644 hectares, dont plus du tiers se trouve à Luxembourg-Ville.

LE POTENTIEL FONCIER DESTINÉ À L'HABITAT AU LUXEMBOURG EN 2013

Figure 4 : Potentiel foncier destiné à l'habitat en 2013



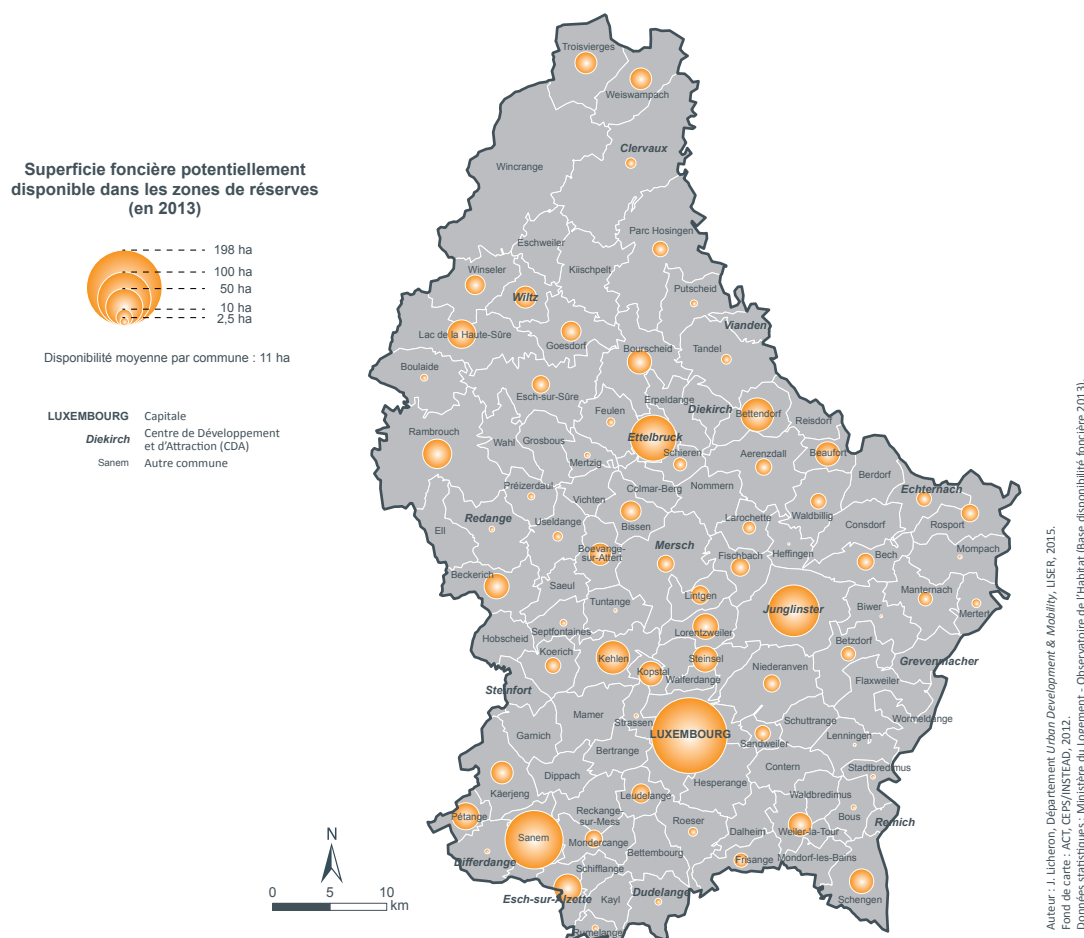
Complémentairement aux zones disponibles pour l'habitat, la majorité des communes (74 sur 106) dispose également de zones de réserves. Ainsi, **1 197 hectares sont potentiellement disponibles dans ces zones sans affectation précise en 2013**. Il s'agit là d'une baisse assez nette (-8,9%), puisque 1 314 hectares étaient disponibles en 2010 dans les zones de réserves. Cette baisse s'explique principalement par des reclassements de certains terrains situés en zones de réserves vers d'autres zones précisant l'usage future de ces terrains (que ce soit en zone d'habitation, en zone mixte, en zone publique, etc.).

Il faut noter que les surfaces disponibles en zones de réserves 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).

Luxembourg-Ville est de nouveau la commune comptant le plus de terrains disponibles en zone de réserves (198 hectares), soit 16,5% de l'ensemble des terrains disponibles dans ces zones. Suivent ensuite la commune périurbaine de Sanem avec 117 hectares, puis les deux centres régionaux de Junglinster (92 hectares) et d'Ettelbrück (74 hectares).

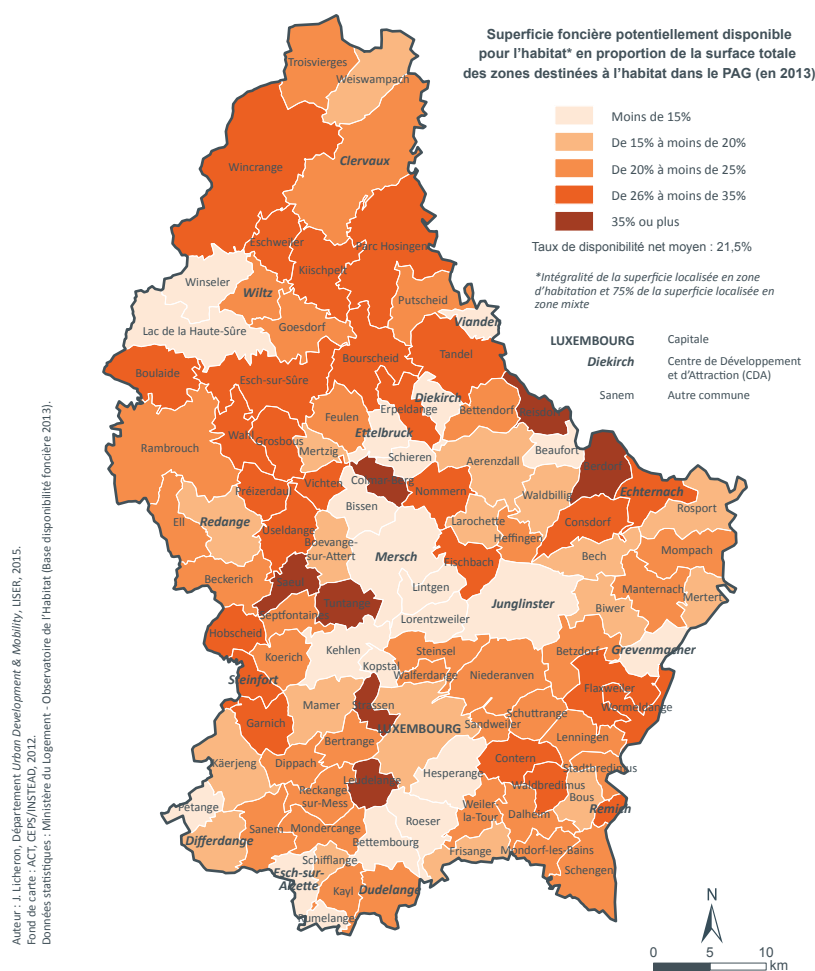
Un peu plus d'un tiers (36%) des terrains disponibles dans les zones de réserves se trouvent dans les Centres de Développement et d'Attraction (CDA), qui ne sont représentés que par 11 communes.



A Luxembourg-Ville, le taux de disponibilité net est inférieur à la moyenne nationale : 19% des surfaces contenues dans la zone d'habitat sont encore libres de construction (soit environ 221 hectares sur les 1 116 hectares de terrains contenus dans les zones d'habitat de la capitale).

LE POTENTIEL FONCIER DESTINÉ À L'HABITAT AU LUXEMBOURG EN 2013

Figure 6 : Taux de disponibilité net dans les zones destinées à l'habitat en 2013 au Grand-Duché de Luxembourg



4. Les *Baulücken* représentent 36,6% du potentiel foncier pour l'habitat du pays

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 règlementaires⁸ :

- 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 le dépôt d'un PAP « nouveau quartier » ou son équivalent dans les anciens PAG) ;
- Les autres terrains disponibles, qui représentent de la disponibilité brute (le terrain est en seconde position ou nécessite une création de voirie pour l'utiliser pleinement) ou qui ne sont mobilisables qu'à moyen ou long terme (après acceptation d'un PAP « nouveau quartier » ou son équivalent dans les anciens PAG).

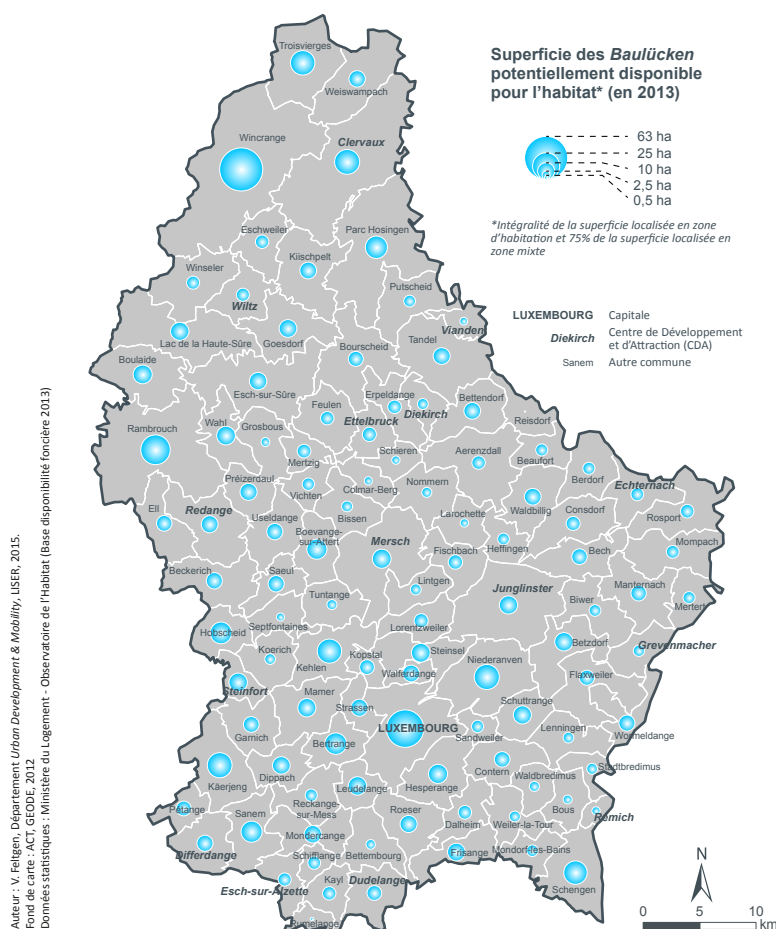
En retenant cette définition, il s'avère qu'en 2013, 36,6% des 2 719 hectares de terrains potentiellement disponibles pour l'habitat étaient des *Baulücken*, soit environ 995 hectares⁹.

Toutefois, la part des *Baulücken* dans l'ensemble des terrains disponibles est très variable selon les communes : elle s'échelonne de plus de 80% dans certaines communes rurales du pays (Waldbillig, Boevange-sur-Attert, Winseler, Wincrange) à moins de 20% dans certaines communes du sud du pays (comme Differdange, Rumelange, Kayl, Bettembourg et Dudelange) ou dans d'autres CDA comme Echternach, Wiltz ou Remich (cf. figure 7). 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.

⁸ 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.

⁹ Ce chiffre est calculé en utilisant 100% de la superficie totale des *Baulücken* disponibles dans les zones d'habitation, et 75% de la superficie des *Baulücken* disponibles dans les zones mixtes. Ceci permet de rester cohérent avec les calculs réalisés jusqu'ici pour déterminer le potentiel foncier total dans les zones destinées à l'habitat (qui représente 2 719 hectares au total en 2013).

LE POTENTIEL FONCIER DESTINÉ À L'HABITAT AU LUXEMBOURG EN 2013

Figure 7 : Potentiel foncier correspondant à des *Baulücken* dans les zones destinées à l'habitat en 2013

5. Seulement 8% du potentiel foncier destiné à l'habitat appartient aux acteurs publics

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 six types de propriétaires¹⁰ :

- les personnes physiques, c'est-à-dire les particuliers ;
- les personnes morales, qui incluent les entreprises, les sociétés, les associations, les promoteurs ;
- 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 de Kirchberg et le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall ;
- et les propriétaires mixtes, pour les terrains partagés entre plusieurs types de propriétaires.

Plus des trois-quarts (75,6%) de la surface totale disponible pour l'habitat selon le PAG des communes appartient à des particuliers (personnes physiques), avec 2 055 hectares sur les 2 719 hectares disponibles. **Les personnes morales détiennent quant à elles 16,2% des terrains disponibles**, soit 442 hectares (cf. tableau 1).

¹⁰ L'extraction des types de propriétaires ayant été réalisée très peu de temps après celle du Plan Cadastral Numérisé (PCN) sur laquelle se base le présent travail d'identification de potentiel foncier), il a été possible d'identifier le type de propriétaires pour 99,7% des parcelles. Pour environ 0,3% de la surface totale disponible (soit moins de 8 hectares), il n'a pas été possible d'identifier le type de propriétaire des terrains. Il s'agit de parcelles soumises à des redécoupages ou à des remembrements entre la date d'extraction du PCN et celui de l'extraction des types de propriétaires.

LE POTENTIEL FONCIER DESTINÉ À L'HABITAT AU LUXEMBOURG EN 2013

Il en résulte que **les acteurs publics ne détiennent qu'une part relativement réduite des terrains disponibles pour l'habitat : 7,8% de la surface totale disponible**, soit 213 hectares. Les acteurs publics les mieux dotés en terrains disponibles pour l'habitat sont les communes et syndicats de communes (160 hectares, soit 5,9% de la surface totale disponible), alors que les surfaces détenues par l'Etat luxembourgeois (26 hectares, 0,9% de la surface totale disponible) et les différents Fonds (27 hectares, soit 1%) sont très limitées.

Il faut noter que la surface des *Baulücken* disponibles est encore plus concentrée entre les mains des particuliers, alors que les personnes morales et les acteurs publics en détiennent une part encore plus réduite : 818 hectares de *Baulücken* sur les 995 hectares disponibles au total dans le pays appartiennent à des particuliers (soit 82,2%). Les personnes morales en détiennent 116 hectares (11,7%),

les communes et syndicats de communes 43 hectares (4,3%), l'Etat 7 hectares (0,7%) et les différents Fonds seulement 5 hectares (0,5%).

A contrario, les personnes morales détiennent 18,9% des autres types de terrains disponibles (qui peuvent être des ensembles de terrains bruts, c'est-à-dire non viabilisés, des terrains nets situés dans des zones soumises à l'élaboration d'un PAP, ou encore des terrains situés en zones d'aménagement différé), soit 326 hectares sur les 1 724 hectares disponibles dans le pays. Les particuliers ne détiennent ici « que » 71,8% de ces autres terrains disponibles (1 237 hectares). Les acteurs publics en détiennent également une proportion plus importante que dans le cas des *Baulücken* : 6,8% pour les communes (soit 117 hectares), 1,3% pour les différents Fonds (22 hectares) et 1,1% pour l'Etat (19 hectares).

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
Personne physique	818 ha	82,2%	1 237 ha	71,8%	2 055 ha	75,6%
Personne morale	116 ha	11,7%	326 ha	18,9%	442 ha	16,2%
Commune ou syndicat de communes	43 ha	4,3%	117 ha	6,8%	160 ha	5,9%
Fonds	5 ha	0,5%	22 ha	1,3%	27 ha	1,0%
Etat	7 ha	0,7%	19 ha	1,1%	26 ha	0,9%
Propriétaire mixte	0 ha	0,0%	1 ha	0,1%	1 ha	0,0%
Propriétaire inconnu	6 ha	0,6%	2 ha	0,1%	8 ha	0,3%
TOTAL	995 ha	100,0%	1 724 ha	100,0%	2 719 ha	100,0%

Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2013)

Note : Le potentiel foncier est calculé en utilisant 100% de la superficie disponible localisée en zone d'habitation et 75% de la superficie disponible localisée en zone mixte.

Conclusion

L'étude du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2013 met en avant des tendances similaires à celles relevées en 2004, 2007 et 2010, avec 2 719 hectares de terrains potentiellement disponibles pour l'habitat. Le taux de disponibilité net dans les zones destinées à l'habitat est de 21,5% en moyenne dans le pays, ce qui montre qu'un peu plus d'un cinquième de ces zones est encore disponible pour la construction de logements.

36,6% des terrains potentiellement disponibles pour l'habitat correspondent à des *Baulücken*, terrains viabilisés et mobilisables rapidement. Cela représente un potentiel foncier d'environ 995 hectares.

Enfin, cette Note de l'Observatoire de l'Habitat montre que les acteurs publics ne détiennent qu'une surface assez limitée de terrains disponibles pour l'habitat : environ 213 hectares, soit 7,8% de la superficie totale disponible.

Pour accroître l'offre de logements au Grand-Duché de Luxembourg, un enjeu majeur sera de mobiliser davantage les terrains disponibles détenus par les particuliers et les personnes morales, qui représentent 91,8% du potentiel foncier destiné à l'habitat.