



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Logement

CONFÉRENCE DE PRESSE

Un impact inégal des politiques sociales et fiscales en matière
de logement sur le revenu des ménages

01.02.2022

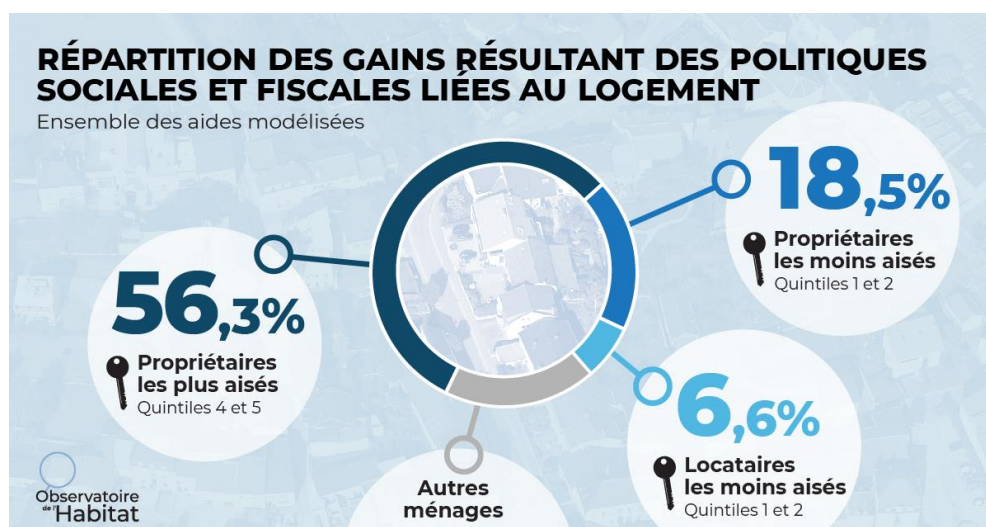
Un impact inégal des politiques sociales et fiscales en matière de logement sur le revenu des ménages

Lors d'une conférence de presse, le ministre du Logement, Henri Kox, a présenté l'impact de la fiscalité et des aides sociales sur les revenus des ménages au Luxembourg. Les résultats, issus de la Note 30 de l'Observatoire de l'Habitat, révèlent de grandes disparités de ces mesures selon le niveau de vie des ménages, ainsi qu'entre locataires et propriétaires. Selon le ministre, cette étude devrait contribuer aux préparations du débat sur les politiques fiscales prévu par la Chambre des Députés.

Le but de l'étude est d'approfondir la connaissance sur les effets des politiques sociales et fiscales liées au logement pour le cas du Luxembourg et de placer ces résultats dans un contexte européen. La Note 30 montre notamment un avantage fiscal en faveur des propriétaires par rapport aux locataires. Ce « Homeownership bias », en brisant la neutralité fiscale, peut avoir des effets pervers. Par exemple, en incitant les ménages à surinvestir dans le secteur immobilier, il peut engendrer un effet d'éviction pour les autres types d'investissement et contribuer ainsi à une hausse de la volatilité des prix de l'immobilier.

Les mesures fiscales et sociales en matière de logement profitent en large mesure aux propriétaires, et parmi eux, aux propriétaires les plus aisés. Ainsi, les propriétaires des deux quintiles supérieurs qui représentent 33% des ménages du Luxembourg bénéficient de 56% des gains résultant des dispositifs socio-fiscaux actuels liés au logement. Les propriétaires des deux quintiles inférieurs qui représentent 20% des ménages du Luxembourg bénéficient de 18,5% des gains résultant des dispositifs socio-fiscaux actuels.

Or, les locataires des deux quintiles inférieurs qui représentent 20% des ménages bénéficient seulement de 6,6% des gains liés aux dispositifs socio-fiscaux actuels.



« Ce constat, me conforte dans ma **stratégie logement** pour mieux cibler les aides publiques pour la réalisation du droit au logement. C'est tout l'objectif des mesures que nous avons mis en place jusqu'à présent. D'un côté on a lancé une offensive ciblée pour la création de logement abordables publics – avec le Pacte logements 2.0, la création du fonds spécial, les lois de financements des grands projets d'envergure, et dernièrement la réforme des Aides au logement avec le projet de loi du logement abordable. De l'autre côté, par la réforme des aides individuelles nous visons également de renforcer les mesures des aides au logement qui arrivent auprès des ménages qui en ont le plus besoin : que ce soit pour les locataires ou pour les accédant-propriétaires. » a souligné le ministre du logement, Henri Kox. « En plus, cette étude de l'Observatoire de l'Habitat livre des informations importantes pour alimenter le prochain débat à la Chambre des députés sur la fiscalité ».

Une étude qui porte sur l'ensemble des dispositions fiscales et sociales en matière de logement

L'étude a évalué les gains moyens ou les pertes moyennes de revenus des différentes mesures selon le niveau de vie et le statut d'occupation des ménages (locataires et propriétaires) en comparant l'impact financier de ces mesures. Pour ce faire, les chercheurs du LISER ont appliqué un modèle de microsimulation en ayant recours aux données fournies par Eurostat, le STATEC et différentes administrations luxembourgeoises.

La Note 30 de l'Observatoire de l'Habitat a analysé trois types d'aides liées au logement :

- Les aides à la location (logements abordables ou modérés, subvention de loyer) ;
- Les aides pour les accédants à la propriété et les propriétaires (subvention et bonification d'intérêt, déduction fiscale sur les intérêts d'emprunt pour une résidence principale, Bëllegen Akt, prime d'acquisition ou de construction, TVA logement, exemption fiscale du loyer imputé, l'impôt foncier et la déduction des cotisations à un contrat épargne-logement) ;
- Les aides pour les investisseurs (frais d'obtention sur les revenus locatifs).

Les résultats de la Note 30 montrent en détail que :

- la grande majorité des ménages est impactée par les différentes mesures. C'est le cas de tous les propriétaires et d'une partie des locataires, en particulier les locataires les moins aisés. Cependant, l'ampleur des gains et des pertes liés aux dispositifs varie fortement selon le niveau de vie du ménage, et entre locataires et propriétaires.
- pour les propriétaires :
 - l'impôt foncier a un effet très marginal au Luxembourg étant donné son niveau faible ;
 - la non-imposition des loyers imputés (loyer imputé = le revenu fictif obtenu par un propriétaire-occupant pour le service de logement qu'il se rend à lui-même) bénéficie fortement aux ménages les plus aisés qui sont plus souvent propriétaires de leur résidence principale ;
 - les déductions sur les revenus locatifs permettent un gain important pour les ménages plus aisés qui disposent de logement(s) mis en location ;

- pour les locataires

- les ménages locataires moins aisés bénéficient de la subvention de loyer et des logements locatifs subventionnés . ;
- les logements locatifs subventionnés sont particulièrement bien ciblés sur les ménages les moins aisés et représentent une aide importante pour les ménages bénéficiaires. Cependant, la part de ménages bénéficiant de ces logements est très limitée à ce jour du fait de l'offre restreinte de ce type de logements. Il est estimé que seulement 2% des logements sont des logements abordables.

L'impact des politiques sociales et fiscales en matière de logement sur la situation de revenu des locataires et propriétaires

Une étude réalisée par l'Observatoire de l'Habitat sur demande du ministère du Logement en vue du débat parlementaire sur la fiscalité

Afin d'approfondir la connaissance des effets des politiques sociales et fiscales liées au logement, le ministère du Logement a commandé auprès de l'Observatoire de l'Habitat une étude décomposant ces effets sur les différents quintiles de la distribution des ménages. De cette façon, le ministère désire contribuer aux préparations du débat à mener au cours de l'année 2022 à la Chambre des Députés sur les politiques fiscales.

Un grand nombre d'études menées dans différents pays européens montrent en effet que les systèmes de taxation et de mesures sociales ont tendance à favoriser les propriétaires par rapport aux locataires. Qu'en est-il au Luxembourg ?

Pour commencer, l'étude¹ fait le tour des différentes mesures mises en place pour soutenir tant les locataires, que les propriétaires accédants et les investisseurs.

Au Luxembourg, des dispositifs d'aides à l'accès au logement existent pour les locataires via, par exemple, la subvention de loyer ou les logements locatifs subventionnés. Il existe également des dispositifs à destination des propriétaires-accédants comme les aides en intérêt (subvention et bonification d'intérêt) ou des aides en capital. Cependant, en plus de ces dispositifs directs, d'autres aides existent, comme par exemple des dispositifs fiscaux tels que la TVA logement ou des déductions prises en compte dans le calcul

1. Cette étude a été réalisée à l'aide du modèle de microsimulation EUROMOD, des données EU-SILC (fournies par EUROSTAT et le STATEC) et des données de différentes administrations (Ministère du Logement, l'Administration des Contributions Directes, l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA).

de l'impôt sur le revenu. Pour la cohérence du système, il est important d'avoir une vision globale de ces aides à destination des ménages résidant au Luxembourg et d'en identifier les bénéficiaires. Néanmoins, étant donné la diversité des dispositifs, il n'existe pas de base de données qui enregistre de façon simultanée l'ensemble des aides (sociales ou fiscales) perçues par les ménages. Cette note vise à combler ce déficit en apportant un nouvel éclairage sur les effets distributifs des principaux instruments socio-fiscaux liés au logement (pour des raisons techniques, certains dispositifs n'ont pas pu être inclus).

À l'aide de données d'enquête, de données administratives et d'un modèle de microsimulation, l'étude a cherché à mettre en évidence les catégories de ménages les plus avantagées par le système socio-fiscal actuel. Ainsi, la note vise à identifier dans quelle mesure les locataires et les propriétaires bénéficient différemment des dispositifs sociaux et fiscaux liés au logement selon leur niveau de vie. Les ménages sont répartis selon leur quintile de niveau de vie : le quintile 1 comprenant les 20% des ménages résidant au Luxembourg les moins aisés et le quintile 5 les 20% des ménages les plus aisés. L'analyse va évaluer les gains moyens ou pertes moyennes de revenus que les différents dispositifs vont engendrer. Le gain/perte est évalué en comparant le revenu disponible des ménages (revenu après transferts sociaux et prélèvements obligatoires directs) qui est obtenu si le dispositif existe et le revenu disponible qui serait perçu en l'absence du dispositif. Ce type d'exercice est effectué grâce au modèle de microsimulation.

1. Revue des aides à la location

1.1. Logements à loyer abordable et modéré

D'après les données de l'Enquête Européenne sur le Revenu et les Conditions de Vie (EU-SILC 2018), un peu plus de **4 000 ménages seraient concernés par la location d'un logement locatif à loyer modéré** au Luxembourg². 73% des ménages locataires d'un tel logement se situeraient dans le 1^{er} quintile de niveau de vie, ils seraient environ 18% dans le quintile 2. Cela signifie que moins de 9% d'entre eux se situeraient dans des quintiles plus élevés. Les bénéficiaires des quintiles supérieurs sont des ménages ayant emménagé dans le logement en question depuis plusieurs années. Il est possible que la situation du ménage locataire se soit améliorée sans que son éligibilité au logement social ne soit remise en cause. Au final, environ 6% des ménages du premier quintile vivent dans un logement locatif subventionné contre moins de 2% dans les quintiles suivants.

Selon l'étude et la méthode utilisée (qui consiste à comparer le loyer effectivement payé par le ménage locataire d'un logement subventionné avec une estimation du loyer qu'il devrait payer si son logement était sur le marché privé), le **gain moyen du fait de vivre**

2.

Le rapport du ministère du Logement 2020 fait état de 2003 logements sociaux détenus par le Fonds du Logement, 262 par la SNHBM et d'au moins 916 logements en gestion locative sociale. De plus, certaines communes déclarent disposer un certain nombre de logements sociaux (par exemple, environ 550 logements sont mis à disposition par le service logement de la ville de Luxembourg et 300 à Esch-sur-Alzette).

dans un logement locatif subventionné serait d'en moyenne 378 euros par mois et par ménage bénéficiaire. Les logements sociaux permettent donc d'offrir une aide plus importante aux ménages moins aisés en comparaison à la subvention de loyer (le gain moyen associé à la subvention de loyer est de 143 euros par mois et par ménage éligible).

Les logements locatifs subventionnés sont particulièrement bien ciblés sur les ménages les moins aisés et représentent une aide importante pour les ménages bénéficiaires. Cependant, la part de ménages bénéficiant de ces logements est très limitée à ce jour du fait de l'offre restreinte de ce type de logements. Il est estimé que seulement 2% des logements sont des logements sociaux ou abordables.

1.2. La subvention de loyer : une aide précieuse pour les locataires du marché privé

Au total, 41% des ménages du premier quintile sont éligibles à la subvention de loyer contre 22% des ménages du second quintile. Dans les quintiles 3 et 4, la part de ménages éligibles est marginale. Cette aide correspond à 5,7% du revenu disponible moyen des ménages éligibles du premier quintile. Le poids descend à 3,8% et 1,1% dans le quintile 2 et 3.

Selon l'étude, environ **33 000 ménages pourraient bénéficier de la subvention de loyer pour un montant moyen de 143 euros par mois**. Etant donné que le montant de l'aide est dépendant du revenu du ménage, le montant moyen décroît avec le niveau de vie. L'aide potentielle est d'en moyenne 150 euros par mois pour les ménages éligibles du quintile 1 (contre 140 euros avant la révision des barèmes en avril 2020), elle se situe à 137 euros par mois dans le quintile 2 (contre 124 avant la révision des barèmes).

La subvention de loyer atteint dès lors clairement les ménages dont les revenus sont les plus faibles. Mais leur gain moyen reste largement en-dessous de celui dont bénéficient les ménages d'un logement à loyer abordable.

2. Revue des aides d'accession à la propriété

2.1. La subvention et bonification d'intérêt

Selon EU-SILC, environ **23 000 ménages déclarent avoir bénéficié de ces aides en intérêt en 2017**. L'aide moyenne perçue, actualisée au niveau de 2020, est d'environ 100 euros mensuels par ménage bénéficiaire soit une dépense de 28 millions d'euros annuel. Ces aides en intérêt interagissent avec d'autres éléments du système socio-fiscal, en particulier la déduction des intérêts d'emprunt, car ces aides doivent être soustraites des déductions effectuées lors de la déclaration fiscale.

Les ménages bénéficiaires se situent dans l'ensemble des quintiles de niveau de vie et, avec près d'un quart des bénéficiaires, plus particulièrement dans le quintile 2 alors même que les ménages propriétaires avec emprunt sont plus nombreux dans les quintiles 4 et 5. Le gain associé aux aides en intérêt représente environ 2,6% du revenu disponible pour les ménages bénéficiaires qui se situent dans les quintiles 1 et 2.

En conclusion, les aides en intérêts bénéficient à de nombreux ménages même au sein de quintiles élevés. Cependant, le montant de la subvention d'intérêt

étant également défini en fonction des revenus du ménage, les aides en intérêt permettent une hausse relative du revenu plus importante pour les ménages bénéficiaires des deux premiers quintiles.

2.2. La déduction fiscale des intérêts d'emprunts (résidence principale)

Les intérêts payés sur un prêt hypothécaire (après déduction de la subvention/bonification d'intérêt), dans le cadre du financement de la résidence principale, sont déductibles de l'impôt sur le revenu avec un plafond dépendant de l'ancienneté d'occupation du logement.

D'après les données EU-SILC 2018, près de 88 000 ménages déclarent avoir un emprunt à rembourser concernant la résidence principale. **Le gain, en termes de revenu disponible, associé à la déduction fiscale (en comparaison à une situation où cette déduction n'existerait pas) s'élève en moyenne à 73 euros mensuels par ménage propriétaire avec emprunt.** Seuls 11% des bénéficiaires de cette déduction se situent dans le quintile 1. A l'inverse, un quart des ménages bénéficiaires se situent dans le quintile 5 représentant 42% des ménages de ce quintile. En outre, le gain moyen par ménage bénéficiaire augmente avec le niveau de vie.

La déduction fiscale des intérêts d'emprunt est dès lors clairement régressive : elle va avoir tendance à avantager plus fortement les ménages ayant un taux marginal d'imposition plus important. Ainsi, le gain, en termes de revenu disponible, correspond en moyenne à 26 euros mensuels dans le premier quintile contre 101 euros dans le dernier.

2.3. Bëllegen Akt

La faveur fiscale dite « Bëllegen Akt » existe depuis 2002. D'après le rapport d'activité de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, 13 273 personnes acquéreurs d'un logement en ont profité en 2020. Le montant total du crédit d'impôt accordé en 2020 est 179 millions d'euros. Cela signifie **qu'en moyenne un bénéficiaire a reçu 13 482 euros**. Le crédit peut cependant être utilisé en plusieurs fois pour atteindre le plafond de 20 000 euros. D'après les rapports d'activité précédents, le montant moyen du « Bëllegen Akt » a augmenté au cours du temps. Il s'élevait à 8 281 euros par bénéficiaire en 2002 et à 11 937 euros par bénéficiaire en 2010.

Selon les estimations de l'étude, qui supposent que les montants perçus du crédit d'impôt sont lissés dans le temps³, 12% des bénéficiaires se situeraient dans le premier quintile contre 27% dans le dernier. Ainsi, plus de la moitié des ménages du quintile 5 bénéficient de ce dispositif (donc ayant emménagé dans leur logement depuis 2002) contre 22% des ménages du premier quintile. En proportion du revenu disponible, les ménages les moins aisés bénéficient plus fortement de cette aide avec un poids de plus de 2,3% du revenu disponible des ménages bénéficiaires du quintile 1 contre 0,9% pour le quintile 5.

3.

Le « Bëllegen Akt », les primes d'acquisition ou de construction, et la TVA logement sont des aides ponctuelles. Pour lisser la perception de ces aides dans le temps, nous avons mesuré le gain associé à ces aides comme étant égal au coût qu'aurait dû subir le ménage s'il avait emprunté cet argent à la banque.

La perception du « Bëllegen Akt » est indépendante du revenu, par conséquent, les ménages bénéficiaires des différents quintiles sont susceptibles de bénéficier de montants similaires. Cependant, les ménages des quintiles inférieurs ayant un revenu plus faible, le dispositif représente une part plus importante dans le revenu des moins aisés.

2.4. Prime d'acquisition ou de construction

Les primes d'acquisition ou de construction dépendent du revenu imposable, de la composition du ménage et du type du logement. Elles sont comprises entre 250 et 9 700 euros (avec un taux de majoration de 15% si la maison est jumelée ou de 30% pour un appartement en copropriété ou une maison en rangée).

Selon les estimations de l'étude, qui supposent un lissage des montants perçus dans le temps, **le gain mensuel moyen estimé par ménage éligible est ainsi évalué à, en moyenne, 15 euros par mois** et ce sont principalement les ménages des 3 premiers quintiles qui bénéficient de la prime d'acquisition ou de construction (95% des bénéficiaires).

Tout en étant plus faible que l'impact du « Bëllegen Akt », l'impact sur le revenu du ménage des primes d'acquisition ou de construction se concentre davantage sur les ménages à revenu plus faible.

2.5. TVA logement

La TVA logement a été mise en place en 1991. Cette mesure vise à réduire le taux de TVA appliqué sur les travaux de construction ou de rénovation d'une résidence. La faveur fiscale est limitée à 50 000 euros par logement. Le logement doit, cependant, être réservé à des fins d'habitation principale. La dépense fiscale a représenté un coût de 242 millions d'euros en 2020.

Les simulations de l'étude mettent en évidence que les ménages éligibles se situent principalement dans les quintiles de niveau de vie les plus élevés. Le gain mensuel moyen par ménage bénéficiaire (lissé dans le temps) est estimé dans une fourchette comprise entre 33 à 42 euros par mois selon l'approche d'estimation retenue.

Le **gain varie avec le niveau de vie, passant d'environ 32 euros par mois dans le quintile 1 à 50 euros dans le quintile 5 (sous l'hypothèse haute)**. Les ménages qui construisent étant plus nombreux dans les quintiles plus élevés.

2.6. Exemption du loyer imputé

Le **loyer imputé** est une notion théorique utilisée par les économistes pour désigner le revenu fictif obtenu par un propriétaire-occupant pour le service de logement qu'il se rend à lui-même. En d'autres termes, c'est le loyer que le propriétaire devrait acquitter pour occuper le logement. Ce loyer imputé est considéré comme un revenu fictif pour le propriétaire et est inclus dans le calcul du PIB. Comme c'est un revenu, il pourrait donc théoriquement être soumis à l'impôt sur le revenu. **L'imposition du loyer imputé** est rare mais existe (ou a existé) dans certains pays. Néanmoins, des difficultés importantes existent quant à sa mesure. Cette étude a estimé une valeur pour le loyer imputé et a regardé l'effet que cela aurait si le loyer imputé était soumis à l'impôt sur le revenu au Luxembourg.

Il est parfois considéré que les taxes foncières permettent de compenser la non-imposition du loyer imputé. Cependant, le niveau de la taxe foncière au Luxembourg étant très faible, elle ne permet pas de compenser cette exemption. **Les ménages propriétaires-occupants sont donc susceptibles de bénéficier d'un gain monétaire associé à la non-taxation du loyer imputé.**

25% des ménages bénéficiaires de l'exemption fiscale du loyer imputé se situent dans le quintile 5 contre 12% dans le 1^{er} quintile. En effet, seuls 41% des ménages du 1^{er} quintile sont propriétaires contre 85% dans le dernier quintile. Les estimations des loyers imputés réalisés dans l'étude évaluent le loyer imputé moyen à 925 euros par mois pour les ménages du 1^{er} quintile contre 1 317 euros pour les ménages du dernier quintile.

Cependant, le gain monétaire pour les ménages de l'exemption fiscale des loyers imputés n'est pas égal à la valeur du loyer imputé car les ménages sont soumis à un taux marginal d'imposition qui dépend des revenus totaux de chaque ménage. De plus, des frais existent pour obtenir ces revenus fictifs de location, et ces frais doivent être déduits : les intérêts d'emprunt. Ainsi, nous obtenons le loyer imputé net. En comparant le revenu disponible en présence et l'absence de cette imposition, l'étude met en avant un **gain moyen associé à l'absence d'imposition du loyer imputé net d'environ 498 euros par mois pour les ménages propriétaires du dernier quintile contre 155 euros pour ceux du premier quintile.** La non-imposition du loyer imputé net génère ainsi un gain mensuel moyen de 366 euros.

Ce dispositif favorise les ménages propriétaires et donc plus particulièrement les ménages aisés. De plus, malgré un gain monétaire beaucoup plus important pour les ménages aisés, il semble que le gain relatif (en proportion du revenu disponible) bénéficie plus fortement aux propriétaires des quintiles intermédiaires.

3. Revue des aides pour les investisseurs

3.1. Déduction des revenus provenant de la location de biens

Selon les données EU-SILC 2018, 26,1% des ménages Luxembourgeois déclarent être propriétaires d'un ou plusieurs biens (logements, bureaux, commerces, garages, terrains...) en dehors du logement dans lequel ils vivent. Cependant, 13,1% des ménages révèlent obtenir des revenus de la location de ces biens. Ces derniers déclarent en retirer en moyenne 1 434 euros brut mensuels.

Près de 70% des ménages ayant des revenus provenant de la location de biens se situent dans les quintiles 4 ou 5 (24% dans le quintile 4 et 45% dans le quintile 5). En d'autres termes, 30% des ménages du quintile 5 perçoivent des revenus provenant de la location de biens contre 16% dans le quintile 4 et 5% dans le premier quintile.

Les déductions fiscales liées aux revenus locatifs permettent un gain monétaire moyen (en comparaison à une situation où ces déductions n'existent pas) plus important pour les ménages bénéficiaires les plus aisés (gain moyen de 284 euros par mois pour les ménages bénéficiaires du quintile 5 contre 26 euros mensuels dans le quintile 1). Ce gain moyen est, par ailleurs, susceptible d'être sous-estimé car l'amortissement pour usure n'est que partiellement pris en compte dans l'étude.

En conclusion, les déductions fiscales sur les revenus de location entraînent un gain important pour les ménages aisés et peuvent inciter les ménages à investir dans l'immobilier plutôt que dans un autre placement financier. En effet, des déductions aussi importantes n'existent pas pour les autres placements.

4. Autres mesures

4.1. L'impôt foncier

Les montants de taxe foncière payés sont faibles quel que soit le quintile de niveau de vie. **La moyenne est de 8,0 euros mensuels par ménage propriétaire avec de légères différences par quintile** (6,2 euros par mois dans le premier quintile contre 9,3 euros dans les quintiles 3 et 4). De plus, les montants absolus varient très peu par quintile, ce sont les ménages propriétaires les moins aisés qui ont une charge fiscale foncière plus importante que les ménages plus aisés étant donné que leurs revenus sont moins importants.

4.2. La déduction des cotisations d'épargne-logement

Les cotisations versées dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement dans le but de financer une résidence principale personnelle (terrain inclus) sont déductibles en tant que dépenses spéciales dans le cadre du calcul du revenu imposable. Cette déduction est soumise à un plafond qui dépend de l'âge du contribuable et de la composition familiale. D'après les données fiscales 36,5% des foyers fiscaux ayant rempli une déclaration fiscale indiquent une épargne-logement. Les personnes qui déclarent une épargne-logement sont en moyenne plus jeunes, ont plus souvent des enfants donnant droit à une modération d'impôt, ont plus souvent des revenus salariaux et moins souvent des revenus résultant de pensions ou rentes que les ménages qui ne déclarent pas de cotisations d'épargne-logement. De plus, ils déclarent en moyenne des revenus nets plus élevés que ceux ne déclarant pas d'épargne-logement.

D'après les estimations de l'étude, le gain mensuel moyen est de 39 euros pour les ménages qui déclarent des cotisations d'épargne-logement.

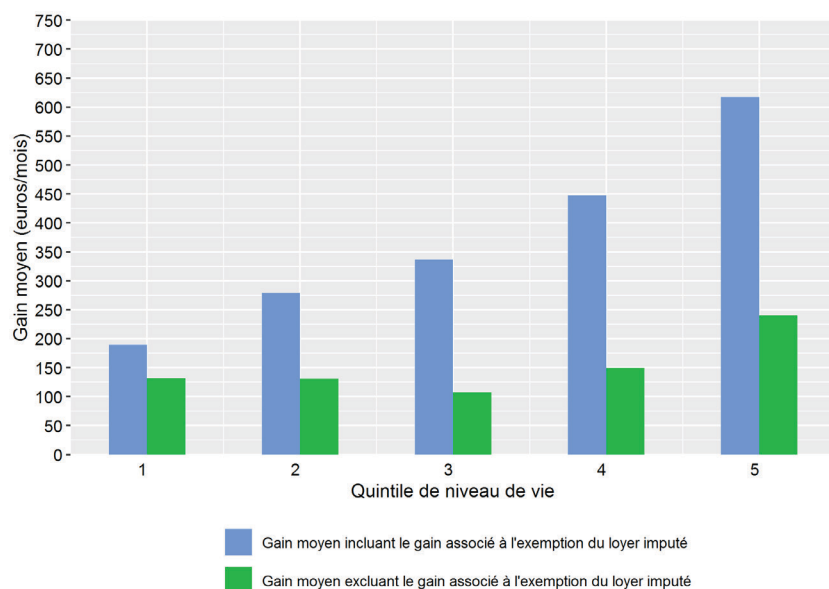
5. Effet global

5.1. Effet global sur les quintiles

Dans l'ensemble, la grande majorité des ménages bénéficient d'au moins une mesure liée au logement, c'est le cas de plus de 85% des ménages appartenant aux quintiles 1 et 5. Comme le montre le **graphique 1**, le gain moyen associé à l'ensemble de ces dispositifs est supérieur pour les ménages les plus aisés. Le gain moyen estimé est d'environ 132 euros par mois pour les ménages du quintile 1 (hors gain associé à l'exemption fiscale du loyer imputé) contre 240 euros par mois pour les ménages du quintile 5. Ces derniers, plus souvent propriétaires et soumis à un taux d'imposition plus élevé, bénéficient des mesures fiscales réduisant l'impôt sur le revenu à payer.

GRAPHIQUE 1 :

Gain moyen associé au système actuel par ménage, selon le quintile de niveau de vie



Source : données EUROMOD basées sur EU-SILC (2018). Le revenu disponible EUROMOD est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2020.

Guide de lecture : l'ensemble des dispositifs socio-fiscaux liés au logement représente un gain mensuel moyen de 189 euros pour les ménages du quintile 1 si l'exemption fiscale sur le loyer imputé est incluse et 132 euros si elle n'est pas incluse. Les ménages non impactés sont inclus.

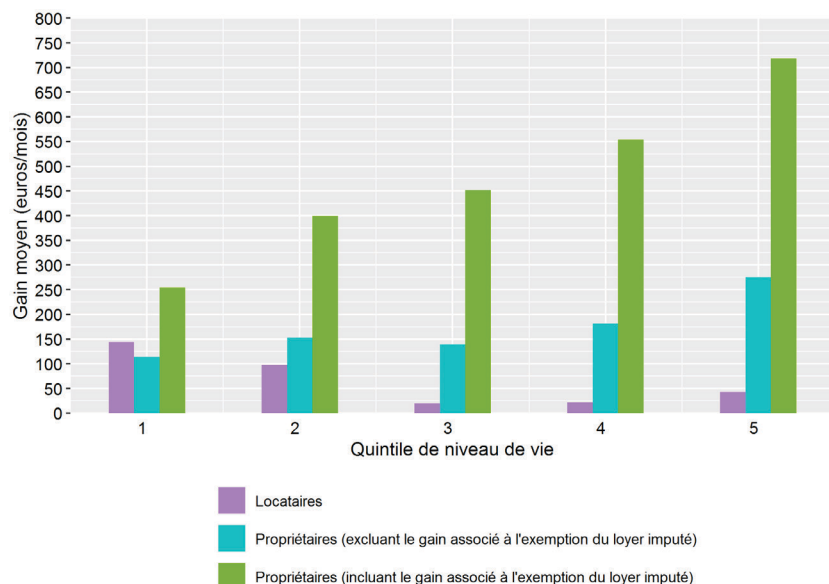
L'étude vient également à la conclusion que la composition des gains par quintile évolue d'un quintile à un autre. Dans le quintile 1, la subvention de loyer et l'exemption fiscale du loyer imputé sont les principales sources du gain pour les ménages. Le gain des ménages du quintile 5 est principalement lié aux déductions fiscales sur les revenus issus de la location de biens et à l'exemption du loyer imputé. **Plus globalement, les transferts sociaux de l'Etat vers les ménages sont plus généreux pour les quintiles les moins élevés alors que les dispositifs fiscaux (dépenses fiscales) ont tendance à avantager plus fortement les ménages les plus aisés.**

5.2. Comparaison locataires et propriétaires

Au-delà d'une analyse par quintile, l'étude distingue le gain monétaire moyen engendré par les politiques sociales et fiscales liées au logement par statut d'occupation du logement. Le **graphique 2**, ci-dessous, montre les différences en fonction du statut d'occupation du logement.

GRAPHIQUE 2 :

Gain moyen associé aux dispositifs fiscaux et sociaux relatifs au logement par ménage, selon le statut d'occupation du logement et le quintile de niveau de vie



Source : données EUROMOD basées sur EU-SILC (2018). Le revenu disponible EUROMOD est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2020.

Guide de lecture : l'ensemble des dispositifs socio-fiscaux liés au logement représente un gain mensuel moyen de 254 euros pour les ménages propriétaires du quintile 1 si le gain associé à l'exemption du loyer imputé est inclus et 114 euros dans le cas contraire. Pour les locataires du quintile 1 le gain moyen est de 144 euros par mois. Les ménages non impactés sont inclus.

Parmi les locataires, ce sont les locataires les moins aisés qui bénéficient d'un gain plus important. Le gain moyen estimé pour les ménages locataires du premier quintile est d'environ 150 euros par mois. Néanmoins, ce résultat est une moyenne, certains locataires ayant un gain plus élevé et d'autres plus faible voire nul dans certaines situations. Le gain moyen pour les locataires diminue fortement avec le niveau de vie, les locataires plus aisés n'étant plus éligibles ni à la subvention de loyer, ni aux logements locatifs subventionnés. Un gain existe cependant pour quelques ménages locataires plus aisés qui ont un logement mis en location ou des cotisations d'épargne-logement. Les ménages concernés étant peu nombreux et/ou le gain associé à la déduction des cotisations d'épargne-logement limité, le gain moyen est très faible pour les ménages locataires des quintiles 3, 4 et 5.

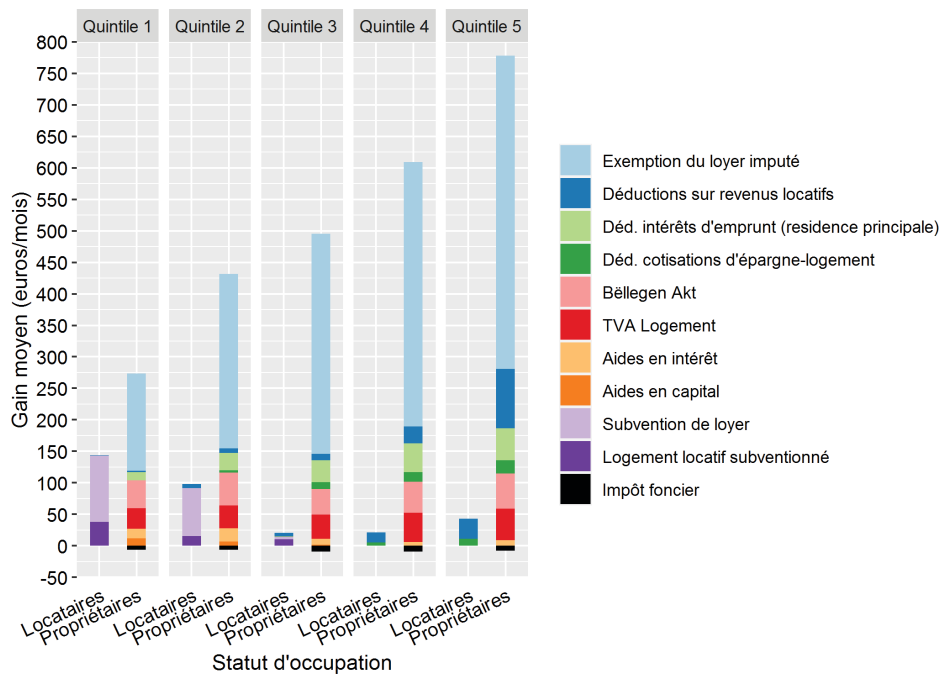
Concernant les propriétaires, selon la structure des dispositifs d'aides, le gain moyen par ménage propriétaire n'est pas forcément toujours à l'avantage des moins aisés. En effet, comme l'illustre le [graphique 3](#) ci-dessous, les propriétaires les moins aisés bénéficient par exemple des aides en intérêt et en capital, ce qui est marginalement le cas des plus aisés. A l'inverse, les déductions fiscales des intérêts d'emprunt et des revenus issus de la location de biens sont plus profitables aux propriétaires les plus aisés. Le fait que ces éléments soient déduits du revenu imposable engendre un gain fort pour les plus aisés, car ils sont soumis à un taux d'imposition plus important et aussi

parce que les ménages plus aisés ont des revenus locatifs beaucoup plus important que leurs pairs des quintiles inférieurs. De plus, les propriétaires bénéficient de l'exemption du loyer imputé. Etant donné les coûts du logement au Luxembourg, la non-prise en compte de ce loyer imputé dans le calcul du revenu imposable engendre un gain fort pour les propriétaires.

En distinguant par statut d'occupation, l'étude en vient à la conclusion que ce sont la TVA logement, les déductions sur les revenus de location et sur les intérêts d'emprunt ainsi que le « Bëllegen Akt » qui sont les dispositifs qui profitent le plus aux ménages de propriétaires (en sus de l'exemption du loyer imputé). Toutefois, la TVA logement et le « Bëllegen Akt » bénéficient aux ménages de l'ensemble des quintiles et représentent un poids plus important dans le revenu des moins aisés alors que les déductions sur les revenus de location bénéficient fortement aux ménages les plus aisés, que ce soit en nombre de ménages touchés ou en poids dans le revenu total. Le gain de cette dernière mesure représente, en moyenne, près de 300 euros par mois pour les ménages propriétaires avec revenus locatifs du quintile 5.

GRAPHIQUE 3 :

Décomposition des gains et pertes moyens associés aux dispositifs fiscaux et sociaux relatifs au logement en fonction du quintile et du statut d'occupation du logement



Source : données EUROMOD basées sur EU-SILC (2018). Le revenu disponible EUROMOD est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2020.

Guide de lecture : parmi les ménages propriétaires du 1^{er} quintile, le gain mensuel moyen se décompose de la façon suivante : 155 euros pour le loyer imputé, 44 euros pour le Bëllegen Akt, 32 euros pour la TVA logement, 15 euros pour les aides en intérêt et moins de 15 euros pour chacun des autres dispositifs. L'impôt foncier réduit le gain des propriétaires du quintile 1 d'en moyenne 6 euros. Pour les locataires du quintile 1, le gain se compose de 105 euros pour la subvention de loyer et de 38 euros pour les logements sociaux. Les ménages non impactés sont inclus.

Bien que cette note présente des limites méthodologiques, étant donné qu'une base de données harmonisée et exhaustive n'existe pas, elle a pour vocation d'alimenter le débat public sur les dispositifs mis en place pour soutenir l'accès au logement des ménages résidant au Luxembourg. La question est importante car le taux d'effort (c'est-à-dire, la part du revenu des ménages consacrée au logement) a eu tendance à augmenter ces dernières années, et d'autant plus parmi les ménages les moins aisés⁴.

Cette note montre que les aides au logement (aides en intérêt, aides en capital, subvention de loyer et logements locatifs subventionnés) distribuées se focalisent sur les ménages moins aisés alors que les différents dispositifs fiscaux avantagent les propriétaires les plus aisés, en particulier ceux qui ont des revenus issus de la location de biens.

4.

Voir note n°27 de l'Observatoire de l'Habitat :
<https://logement.public.lu/dam-assets/documents/publications/observatoire/note-27.pdf>



L'impact des politiques sociales et fiscales sur les revenus des locataires et propriétaires

Conférence de presse
1^{er} février 2022



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Logement

1

Les notes de l'Observatoire de l'Habitat



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

En continu:

- Prix de vente et loyers de l'immobilier résidentiel au Grand-Duché de Luxembourg
- Monitoring du Pacte Logement: les fiches communales

Depuis 2019

- La **construction de logements**, entre **consommation foncière** et reconstruction de terrains entre 2010 et 2016
- Note 22: Le **potentiel foncier** destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016
- Note 23 : **Le degré de concentration de la détention du potentiel** foncier destiné à l'habitat en 2016
- Note 24 : **Les prix de vente des terrains** à bâtir en zone à vocation résidentielle entre 2010 et 2017
- Note 25 : L'évolution **du taux d'effort des ménages résidents** du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018
- Note 26 : Le "**logement abordable**" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels
- Etude de faisabilité - **Observatoire transfrontalier** du logement dans la Grande Région
- Note 27 : **Évolution du taux d'effort** des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2019
- Note 28 : Les **prix de vente des terrains à bâtir** en zone à vocation résidentielle entre 2018 et 2020
- Note 29 : La **détention du foncier constructible** pour l'habitat au Luxembourg en 2020/2021 : distribution₂ et typologie de propriétaires

2



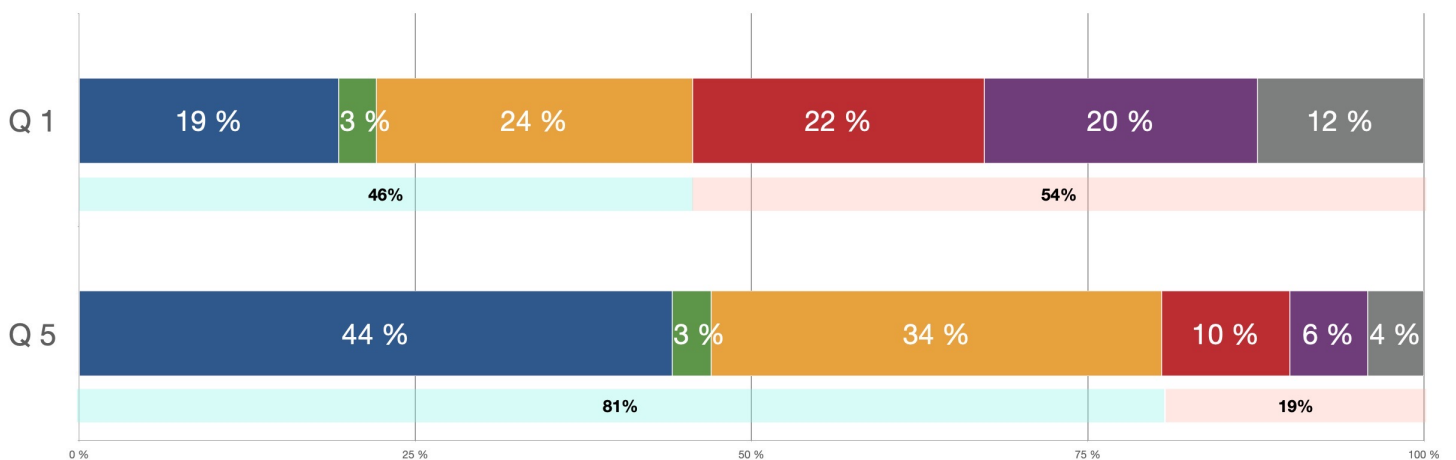
Note 30: L'impact des politiques sociales et fiscales en matière de logement sur la situation de revenu des locataires et propriétaires

Une étude réalisée par l'Observatoire de l'Habitat
sur demande du ministère du Logement
en vue du débat parlementaire sur la fiscalité

Statut d'occupation selon les quintiles



■ Propriétaires sans emprunt ■ Propriétaires avec emprunt récents ■ Autres propriétaires avec emprunt
■ Locataires récents (moins de 5 ans) ■ Locataires non récents (plus de 5 ans) ■ Autres*



*Autres : concernent les locataires à taux réduit et les logés gratuits

Principaux instruments au Luxembourg



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Pour locataires**
 - Allocation logement (subvention de loyer)
 - Garantie locative
 - Logements subventionnés et Gestion locative sociale
 - Allégements fiscaux (cotisations à un compte épargne-logement)
- **Pour propriétaires occupants**
 - Aides en intérêts (subvention d'intérêt, bonification d'intérêt)
 - Allégements fiscaux (intérêts d'emprunt, déductions des frais d'assurance...)
 - Non-imposition du loyer imputé
 - Logements subventionnés
 - Impôt foncier
 - Aides en capital (prime d'épargne, prime d'acquisition ou de construction...)
 - TVA Logement
 - Crédit d'impôt sur les actes notariaux (Bëllegen Akt)
- **Pour propriétaires louant leurs propriétés à des tiers**
 - Impôt foncier
 - Allégements fiscaux (frais d'obtention sur les revenus locatifs, GLS...)

en **gras** les dispositifs implémentés dans l'étude

5

Principaux instruments au Luxembourg



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- **Pour locataires**
 - Allocation logement (subvention de loyer)
 - Garantie locative
 - Logements subventionnés et Gestion locative Sociale
 - Allégements fiscaux (cotisations à un compte épargne-logement)
- **Pour propriétaires occupants**
 - Aides en intérêts (subvention d'intérêt, bonification d'intérêt)
 - Allégements fiscaux (intérêts d'emprunt, déductions des frais d'assurance...)
 - Non-imposition du loyer imputé
 - Logements subventionnés
 - Impôt foncier
 - Aides en capital (prime d'épargne, prime d'acquisition et de construction...)
 - TVA Logement
 - Crédit d'impôt sur les actes notariaux (Bëllegen Akt)
- **Pour propriétaires louant leurs propriétés à des tiers**
 - Impôt foncier
 - Allégements fiscaux (frais d'obtention sur les revenus locatifs, GLS...)

Investissement public
Subvention
Allègement fiscal
Impôt

6



Revue des mesures

Mesures visant les locataires



a. Subvention de loyer

b. Logements à loyer abordable

Le gain moyen

1. subvention de loyer est de **143 euros** par mois et par ménage éligible
2. logement locatif subventionné serait d'en moyenne **378 euros** par mois et par ménage bénéficiaire.

Conclusions

1. Les **deux mesures** sont particulièrement **bien ciblées** sur les ménages les moins aisés et représentent une aide importante pour les ménages bénéficiaires.
2. Cependant, **la part de ménages** bénéficiant des logements abordables est estimée à **seulement 2%**.



a. La subvention et bonification d'intérêt

a. 23.000 ménages bénéficiaires

**b. 100 € mensuels par ménage
bénéficiaire**

(coût total de l'aide: 22,5 millions €)

Conclusions

Les aides en intérêts bénéficient à de nombreux ménages même au sein de quintiles élevés. Cependant, le montant de la subvention d'intérêt étant également défini en fonction des revenus du ménage, **les aides en intérêt permettent une hausse relative du revenu plus importante pour les ménages bénéficiaires des deux premiers quintiles.**



**La déduction fiscale des intérêts d'emprunts
(résidence principale)**

a. 88.000 ménages bénéficiaires

**b. 73 € mensuels par ménage
propriétaire avec emprunt**

(coût de la dépense fiscale: 87 millions €)

Conclusions

La déduction fiscale des intérêts d'emprunt **est clairement régressive** : elle va avoir tendance à avantager plus fortement les ménages ayant un taux marginal d'imposition plus important. Le gain, en termes de revenu disponible, correspond en moyenne à **26 euros mensuels dans le premier quintile contre 101 euros dans le dernier.**

Bëllegen Akt, TVA logement et aides en capital sont des aides ponctuelles

Problème : les ajouter au revenu disponible de l'année de perception crée un biais → revenu disponible très élevé sur une seule année, pas représentatif de la situation du ménage

Solution : lisser la perception de l'aide dans le temps

→ **Nous avons choisi de mesurer le gain associé à ces aides comme étant égal au coût qu'aurait dû subir le ménage s'il avait emprunté cet argent à la banque.** En d'autres termes, le gain mensuel est égal à la mensualité que le ménage aurait dû payer s'il avait emprunté cet argent à la banque sous forme d'un crédit à remboursement constant.



Bëllegen Akt

**a. 13 273 personnes acquéreurs
bénéficiaires en 2020**

**b. 13 482 € en moyenne:
Le gain mensuel : 90 €/mois/ménage bénéficiaire
(coût total de la dépense fiscale: 179 millions)**

Conclusions

La perception du « Bëllegen Akt » est indépendante du revenu des acquéreurs, par conséquent, les ménages bénéficiaires des différents quintiles sont susceptibles de bénéficier de montants similaires. Cependant, les ménages des quintiles inférieurs ayant un revenu plus faible, le dispositif représente une part plus importante dans le revenu des moins aisés..



Prime d'acquisition ou de construction

a. ménages des 3 premiers quintiles

b. 15 € mensuels par ménage

bénéficiaire

(coût total de l'aide 4,2 millions €)

Conclusion

Tout en étant plus faible que l'impact du « Bëllegen Akt », l'impact sur le revenu du ménage des primes d'acquisition ou de construction se concentre davantage sur les ménages à revenu plus faible.



TVA Logement

a. moyenne de 42 euros par mois et par ménage bénéficiaire (hypothèse haute)

b. 50.000 € maximum par logement

(coût total de la dépense fiscale: 242 millions €)

Conclusions

Le gain varie avec le niveau de vie, passant d'environ 32 euros par mois dans le quintile 1 à 50 euros dans le quintile 5. Les ménages qui construisent étant plus nombreux dans les quintiles plus élevés.



Exemption du loyer imputé

La notion de « **loyer imputé** » (ou « loyer fictif ») recouvre le service de location que se rendent à eux-mêmes les propriétaires de leur logement : à savoir, **les loyers que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent.** (INSEE)

Système européen de comptes 2010 (SEC 2010) stipule que « La production de services de logement par les propriétaires-occupants est évaluée sur la base du loyer estimé qu'un locataire devrait payer pour un logement similaire, compte tenu de facteurs tels que la localisation, la proximité d'équipements collectifs, etc., ainsi que de la taille et de la qualité du logement lui-même. » (Eurostat, 2010, p 72).

Si le loyer imputé est taxé → il faudrait garder la déduction des intérêts d'emprunt



Exemption du loyer imputé

- a. 155 euros pour les ménages propriétaires du quintile inférieur**
- b. 498 euros par mois pour ceux du quintile supérieur.**

Conclusions

Ce dispositif favorise les ménages propriétaires et donc plus particulièrement les ménages aisés. De plus, malgré un gain monétaire beaucoup plus important pour les ménages aisés, il semble que le gain relatif (en proportion du revenu disponible) est supérieur pour propriétaires des quintiles intermédiaires.



Déduction des revenus provenant de la location de biens

- a. 13,1% des ménages indiquent des revenus de la location**
- b. gain moyen de 284 € par mois pour quintile 5 contre 26 € mensuels dans le quintile 1**
- c. 70% des bénéficiaires se situent dans les 2 quintiles supérieurs**

Conclusions

Les déductions fiscales sur les revenus de location entraînent un gain important pour les ménages aisés et peuvent inciter les ménages à investir dans l'immobilier plutôt que dans un autre placement financier. En effet, des déductions aussi importantes n'existent pas pour les autres placements.



Pour les **cotisation d'épargne** :

la conclusion est : La déduction fiscale des cotisations d'épargne logement faisant partie des dépenses spéciales soumises à un montant forfaitaire n'entraîne un gain que si le ménage déclare un montant qui lui fait dépasser ce minimum forfaitaire, par conséquent, le gain est relativement limité. De plus, l'analyse ne permet pas une répartition correcte des bénéficiaires par quintile de niveau de vie, aussi les résultats en termes distributifs doivent être analysés avec précaution.

Pour l'**impôt foncier**, il est dit :

Les montants de taxe foncière payés sont faibles quel que soit le quintile de niveau de vie.

De plus, les montants absolus varient très peu par quintile, ce sont les ménages propriétaires les moins aisés qui ont une charge fiscale foncière plus importante en comparaison aux ménages plus aisés étant donné que leurs revenus sont moins importants.

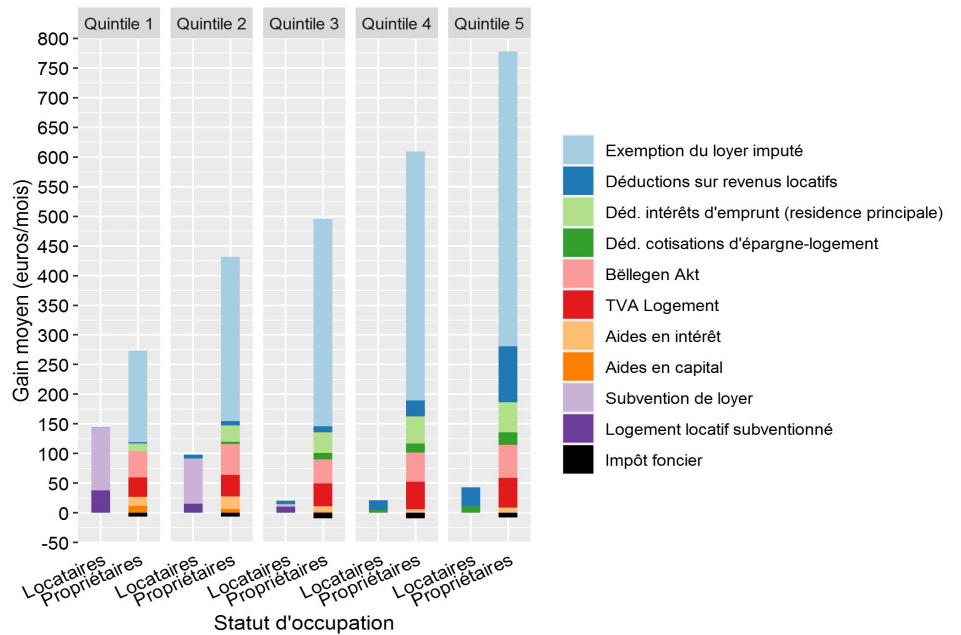
L'impôt foncier a un effet très marginal au Luxembourg étant donné son niveau faible. Il touche les ménages propriétaires qui sont plus nombreux dans les quintiles élevés mais les montants étant faibles, il représente qu'une petite part du revenu des ménages quel que soit le quintile.



Conclusion

Les aides au logement (aides en intérêt, aides en capital, subvention de loyer et logements locatifs subventionnés) se focalisent sur les ménages moins aisés.

Les différents dispositifs fiscaux avantagent les propriétaires les plus aisés, en particulier ceux qui ont des revenus issus de la location de biens.



RÉPARTITION DES GAINS RÉSULTANT DES POLITIQUES SOCIALES ET FISCALES LIÉES AU LOGEMENT

Ensemble des aides modélisées

56,3%

Propriétaires les plus aisés
Quintiles 4 et 5

18,5%

Propriétaires les moins aisés
Quintiles 1 et 2

6,6%

Locataires les moins aisés
Quintiles 1 et 2

Autres ménages



Merci pour votre attention



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Logement

Contact presse :

Ministère du Logement

Mick Entringer

Tel : 247 84 827

GSM : 621 581 148

Mail : mick.entringer@ml.etat.lu

Céline De Oliveira

Tel : 247 74813

GSM : 621 858 122

Mail: celine.deoliveira@ml.etat.lu
