Observatoire de l'Habitat

Novembre 2021
La Note 29

La détention du foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2020/2021 : distribution et typologie de propriétaires

La Note 23 de l'Observatoire de l'Habitat, publiée en 2019, a étudié pour la première fois de manière détaillée les types de propriétaires du foncier constructible au Luxembourg et a fait état d'un haut niveau de concentration dans la détention privée du foncier. Depuis lors, un certain nombre d'interrogations ont été émises au sujet de la détention du foncier constructible : comment évolue-t-elle au cours du temps ? Quels sont les types de sociétés privées qui détiennent du foncier constructible ? Qu'en est-il du nombre de logements pouvant être construit sur les terrains constructibles analysés ? L'objectif de cette note est d'apporter des éléments de réponse à ces questions, en mobilisant deux nouvelles sources d'information.

Le programme Raum⁺ comme point de départ…

D'un côté, le programme Raum⁺ permet à présent de disposer d'informations qualitatives sur les terrains constructibles, y inclus sur l'intérêt porté par les propriétaires au développement de leurs terrains et sur le nombre de logements qu'ils pourraient potentiellement accueillir. Ces données font ressortir de grandes différences entre catégories de propriétaires tant sur l'intérêt pour le développement d'un terrain que sur le temps nécessaire à la mise en construction. Elles permettent de confirmer que le haut degré de concentration au niveau de la détention privée du foncier à vocation résidentielle se retrouve dans la production potentielle de logements. Ces analyses montrent aussi qu'un nombre non-négligeable de logements pourrait être construit relativement rapidement par leurs propriétaires privés. Si la construction de tous ces logements potentiels était effectivement démarrée dans les cinq prochaines années, cela mènerait à un quasi doublement des logements produits par année à moyen terme.

… pour étudier la concentration de la détention foncière

De l'autre côté, l'accès aux noms des personnes morales propriétaires de terrains constructibles rend possible des analyses plus fines, que ce soit par le regroupement de sociétés avec les mêmes actionnaires ou par la création d'une typologie de sociétés détenant du foncier constructible. L'analyse des informations publiques du Registre des Commerces et des Sociétés confirme que de nombreuses sociétés opérant sur le marché du foncier appartiennent aux mêmes actionnaires. Le regroupement de ces sociétés révèle que la détention du foncier à vocation résidentielle est encore plus concentrée que ce qu'avait montré la Note 23 parmi les entreprises. Une analyse plus fine de ces groupes indique que la grande majorité du foncier aux mains de sociétés privées est détenu par des acteurs locaux de l'immobilier.

Cette note confirme aussi les constats généraux de la Note 23 : ce sont les propriétaires privés qui détiennent encore la grande majorité du foncier constructible, et ceci est particulièrement vrai pour la détention du foncier constructible à vocation résidentielle. Le degré de concentration de la détention du foncier constructible a également très peu changé au cours des cinq dernières années. Les personnes physiques et les sociétés aux possessions foncières les plus étendues détiennent toujours la grande majorité du foncier constructible à vocation résidentielle.

1. Encart méthodologique

Les informations relatives aux terrains disponibles dont la détention est analysée dans cette note sont issues du programme Raum+.[1] Ce programme est un développement des travaux sur le potentiel foncier réalisés par l'Observatoire de l'Habitat depuis 2004. Pour affiner les données sur le potentiel foncier depuis la sortie des derniers chiffres en 2019 (couvrant la période jusqu'en 2016), le Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du Territoire, en collaboration avec le Ministère du Logement, a fait appel au bureau d'étude ProRaum, qui a déjà mené une série d'études sur la question de la disponibilité foncière en Suisse et en Allemagne.[2]

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. Dans la pratique, l'Observatoire de l'Habitat a préparé une première estimation des terrains disponibles au niveau des communes. Comme par le passé, cela s'est fait 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

1. Pour plus de détails méthodologiques sur le programme Raum+, veuillez consulter le rapport 'Raum+ - Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021'.

2. Les travaux Raum+ sont gérés par le DATer et le ministère du Logement et exécutés par ProRaum et le LISER. Les travaux du LISER ont été exécutés à la fois par l'Observatoire de l'Habitat et l'Observatoire du Développement Spatial.

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.[3]

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. Par exemple, pour chaque terrain, il a été demandé s'il y avait un intérêt du propriétaire à le développer, ainsi que la durée estimée jusqu'au début des travaux de construction. Ce double processus permet d'obtenir des informations plus fiables, et plus complètes, que par le passé sur la disponibilité effective des terrains pour la construction.

La méthode mise en place dans le programme Raum⁺ s'est focalisée 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. Cette note se base sur les terrains identifiés comme disponibles à travers le processus de collecte de données Raum⁺ (analyse SIG et discussions avec les communes) dans 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.

Le rapport 'Raum⁺ - Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021', également publié en novembre 2021, dresse un tableau complet des résultats obtenus pour ces 89 communes. Le résultat principal est que le potentiel foncier disponible pour l'habitat a largement augmenté depuis le dernier recensement effectué par l'Observatoire de l'Habitat portant sur l'année 2016. Ceci est en grande partie dû au fait que dans les nouveaux PAG tous les terrains dans le périmètre d'agglomération doivent être affectés à une utilisation bien précise. De nombreux terrains qui n'étaient pas affectés à une zone particulière en 2016 ont été affectés à des zones permettant la construction de logements suite à l'adoption d'un nouveau PAG. D'autres changements de zoning et d'extensions des zones résidentielles hors périmètres d'agglomérations et des changements de méthodologie liés à la mise en place du programme Raum⁺ ont aussi contribué à cette augmentation du potentiel foncier.[4]

3.
En principe ces terrains sont tous libres de construction. Dans des cas exceptionnels cependant, peuvent être pris en compte des terrains construits, comme c'est notamment le cas pour les bâtiments annexes localisés dans les « nouveaux quartiers » NQ qui y sont désignés parce qu'un changement est prévu. Selon les discussions avec les communes, certains bâtiments résidentiels ont également été pris en compte. La considération de ces terrains construits est une nouveauté méthodologique par rapport à l'analyse du potentiel foncier pour l'année 2016.

4.
Cf. le rapport 'Raum+ - Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021' pour plus de détails sur ces changements méthodologiques.

Cette note se penche de manière plus détaillée sur les propriétaires de terrains constructibles, avec un intérêt particulier pour les propriétaires de terrains sur lesquels des logements peuvent être construits (les terrains disponibles en zones d'habitation et en zones mixtes dans les PAG). Afin de connaitre 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.[5] 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).

2. Les propriétaires de terrains constructibles par type de zone

2.1. L'ensemble des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées

Le programme Raum+ a identifié une superficie totale de terrains constructibles de 5 018 hectares dans les 89 communes analysées. Parmi ces 5 018 hectares, on retrouve :

- 3 213 hectares dans les zones d'habitation ;
- 518 hectares dans les zones mixtes ;
- 744 hectares dans les zones d'activité ;
- 325 hectares dans les zones de bâtiments et d'équipements publics ; et,
- 219 hectares dans les autres zones (sports et loisirs, transports, etc.).

Le tableau 1 ci-dessous présente la répartition de ces terrains par type de propriétaire. Les personnes physiques sont propriétaires de la majorité des terrains constructibles au Luxembourg (55,3%), suivis par les sociétés privées (20,8%). Pris ensembles, les propriétaires publics et para-publics (Etat, communes et Fonds) pèsent pour 21,4% de la surface totale. Ceci reflète la part importante de ces propriétaires dans les zones d'activité et les zones de bâtiments et d'équipements publics. En effet, l'Etat, les communes et les Fonds détiennent 59,3% des surfaces dans les zones de bâtiments et d'équipements publics et 42,6% des surfaces dans les zones d'activité, contre seulement 13,5% dans les zones à vocation résidentielle (zones d'habitation et mixte). C'est donc dans les zones à vocation résidentielle que la part de foncier constructible détenu par les propriétaires privés (84,2%) est la plus élevée.

5. Le nom d'une personne morale ne tombe pas sous le domaine d'application du RGPD.

TABLEAU 1 :
La répartition du foncier constructible par type de propriétaire et par zone du PAG en 2020/2021

Type de propriétaire 2020/2021	Surface disponible totale (ha)	Part de la surface disponible totale (%)	Part des zones d'habitation et mixte (%)	Part des zones d'activité (%)	Part des zones de bâtiments et d'équipements publics (%)
Personnes physiques	2 775	55,3	64,2	27,5	34,9
Sociétés privées	1 041	20,8	20	28,3	3,6
Commune ou syndicat de communes	534	10,6	7,1	15,1	38
Etat	361	7,2	1,6	27,2	18,6
Fonds	198	3,9	4,8	0,3	2,9
Entités liées au culte	31	0,6	0,7	0	0,8
Organisations sans but lucratif	20	0,4	0,4	0,2	0,5
Propriétaire non identifié	58	1,2	1,2	1,4	0,7
Total	**5 018**	**100**	**100**	**100**	**100**

2.2. Les zones d'habitation et mixte

En 2020/2021, le foncier disponible pour la construction de logements (zones d'habitation et mixte) s'élève à 3 732 hectares. Ceci représente une augmentation notable par rapport aux 2 959 hectares identifiés dans la Note 23 en 2016 (+773 hectares). Cette augmentation découle en grande partie du renouvellement des PAG qui a mené au reclassement de terrains non affectés (environ 492 hectares), d'autres changements de zoning (109 hectares) et d'extensions des zones résidentielles hors périmètres d'agglomérations (113 hectares), ainsi qu'à des changements méthodologiques apportés par le programme

Raum+.[6] Le tableau 2 ci-dessous reprend les catégories utilisées dans la Note 23 de l'Observatoire de l'Habitat pour décrire la détention des terrains constructibles pour l'habitat et pour montrer son évolution entre 2016 et 2020/2021.

TABLEAU 2 :

Comparaison de la répartition du foncier constructible à vocation résidentielle par type de propriétaire entre 2016 (Note 23) et 2020/2021

Type de propriétaire	Surface (ha) 2016	Part (%) 2016	Surface (ha) 2021	Part (%) 2021	Différence (ha) 2016-2021
Personnes physiques	2 144	72,5	2 394	64,2	+250
Sociétés privées	442	14,9	746	20	+304
Commune ou syndicat de communes	182	6,2	265	7,1	+83
Fonds	101	3,4	179	4,8	+78
Etat	58	2,0	61	1,6	+3
Entités liées au culte	28	0,9	28	0,7	-
Organisations sans but lucratif	4	0,1	14	0,4	+10
Propriétaire non identifié	-	-	45	1,2	+ 45
Total	**2 959**	**100**	**3 732**	**100**	**+773**

6.
Ces chiffres ont été déterminés en superposant les PAG de 2016 aux terrains résidentiels disponibles en 2020/2021, et vice versa. Ces chiffres ne prennent donc en compte que les changements au niveau du PAG. D'autres facteurs qui influencent l'évolution du potentiel foncier – et qui peuvent très bien se superposer à ce changement de zoning – sont la consommation foncière, la démolition de bâtiments, les changements de parcelles et les différences méthodologiques. Pour plus d'informations sur l'accroissement de la surface constructible entre 2016 et 2020/2021, voir l'annexe du rapport 'Raum+ - Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021'.

Le constat principal qui ressort de ce tableau est que la très grande majorité du foncier disponible pour l'habitat est toujours détenu par des propriétaires privés, que ce soient des personnes physiques ou des personnes morales. En 2016, ces deux types de propriétaires cumulaient 2 586 hectares, soit 87,4% du potentiel foncier total disponible pour l'habitat. En 2020/2021, la surface détenue par ces deux types de propriétaires s'élève à 3 140 hectare (84,2% de la surface disponible pour l'habitat). Cette légère diminution de la part des terrains disponibles pour l'habitat détenue par les acteurs privés s'explique par l'augmentation de la part des propriétaires publics et para-publics entre 2016 et 2020/2021 : les communes, l'Etat et les Fonds détenaient 11,6% du foncier constructible pour l'habitat en 2016, contre 13,5% en 2020/2021.

De plus, même si les propriétaires privés restent très majoritaires, la comparaison entre ces deux dates montre que la part détenue par les sociétés privées a augmenté (de 14,9% à 20%) alors que celle des personnes physiques a baissé (de 72,5% à 64,2%). Deux choses peuvent expliquer ce phénomène : des transferts de terrains de personnes physiques à des sociétés privées (et à des propriétaires publics et para-publics), et/ou le fait que le reclassement de terrains en zones à vocation résidentielle entre 2016 et 2020/2021 (ou d'autres changements méthodologiques) ont relativement moins touché les terrains détenus par des personnes physiques. Parmi tous les propriétaires, ce sont les Fonds et les sociétés privées qui ont vu leur surface de terrains constructibles pour l'habitat augmenter le plus fortement entre les deux dates (+77% pour les Fonds, +69% pour les sociétés privées).

En 2020/2021, les Fonds détenaient 179 hectares de foncier constructible pour l'habitat, répartis de la manière suivante :

- 70 hectares pour le Fonds du Logement ;
- 48 hectares pour le Fonds Kirchberg ;
- 44 hectares pour la SNHBM ;
- 15 hectares pour AGORA ; et,
- 2 hectares pour le Fonds de compensation commun au régime général de pension.

Les 265 hectares de terrains à vocation résidentielle détenus par les communes ou syndicats de communes sont répartis entre 100 différentes entités. Ce nombre élevé de propriétaires au regard des 89 communes qui ont finalisé le processus Raum+ s'explique par la présence de 10 syndicats et par le fait que sont représentées dans certains cas les communes cadastrales (plus nombreuses que les communes administratives du fait de fusions de ces dernières). Les 10 communes aux possessions foncières constructibles pour l'habitat les plus étendues détenaient 164 hectares, soit 61,8% du total de ce type de propriétaire.

3. Répartition de la détention des terrains constructibles pour l'habitat

La Note 23 de l'Observatoire de l'Habitat avait identifié un très fort degré de concentration dans la détention du foncier au Luxembourg, sur la base de données de 2016. Il est à présent possible de mettre à jour ces analyses en utilisant les données issues du programme Raum+. Il sera en outre possible ici de catégoriser les types de personnes morales détenant du foncier constructible, sur la base des noms des personnes morales fournis par l'ACT.

Les analyses de la concentration ci-dessous se basent sur le premier propriétaire pour une parcelle donnée. Ceci permet de se focaliser sur le nombre d'unités de prise de décision, que ces unités soient des personnes physiques seules, des couples ou des groupes d'héritiers.[7] Pour les personnes morales, la décision de ne comptabiliser que le premier propriétaire a un impact marginal car la grande majorité des terrains ne sont détenus que par une seule personne morale.[8]

3.1. Degré de concentration de la détention de terrains constructibles pour l'habitat – personnes physiques

En 2020/2021, un total de 12 252 personnes physiques étaient premiers propriétaires d'un terrain constructible pour l'habitat (zones habitation et mixte), pour un total de 2 394 hectares. Parmi ces personnes physiques premiers propriétaires :

- 392 détenaient plus d'un hectare de foncier constructible pour l'habitat (pour un total de 769 hectares, soit près de deux hectares en moyenne par propriétaire) ;
- 670 détenaient entre 50 ares et un hectare (pour un total de 467 hectares, soit environ 70 ares par propriétaire) ;
- 3 863 détenaient entre 10 et 50 ares (pour un total de 812 hectares, soit environ 20 ares par propriétaire), et ;
- 7 327 détenaient moins de 10 ares (pour un total de 346 hectares, soit environ 5 ares par propriétaire).

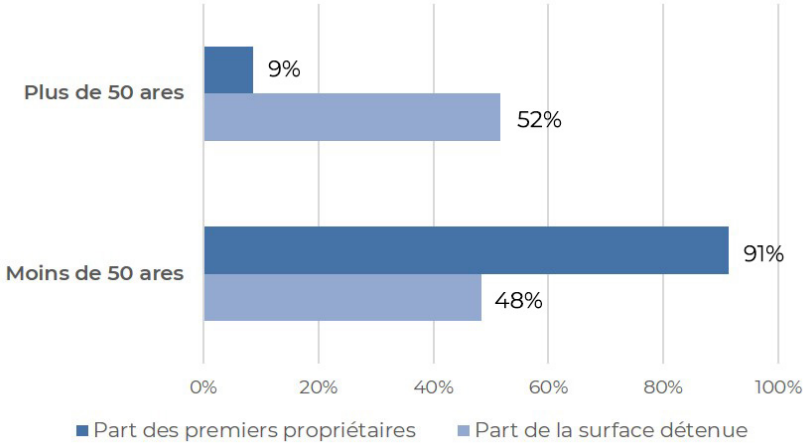
Ces chiffres, représentés de manière synthétique dans le graphique 1 ci-dessous, montrent clairement la disproportion qui existe entre le nombre de premiers propriétaires et la surface de terrains constructibles pour l'habitat qu'ils détiennent. Les 1 062 propriétaires avec plus de 50 ares de foncier détiennent plus de foncier constructible pour l'habitat que les 11 190 propriétaires avec moins de 50 ares.

7.
En contrepartie, cette façon de faire réduit le nombre de propriétaires de type personne physique, étant donné qu'une indivision détenue par un couple ou un groupe d'héritiers compte comme un premier propriétaire seulement.

8.
Il est néanmoins possible qu'une personne morale soit détenue par plusieurs personnes physiques.

GRAPHIQUE 1 :

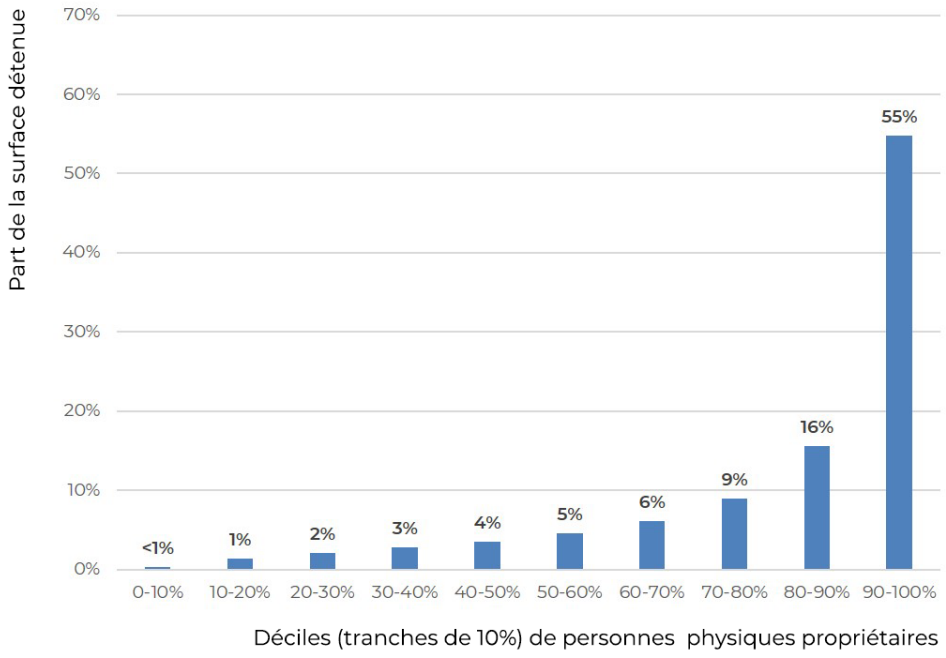
Distribution de la surface de foncier constructible pour l'habitat parmi les premiers propriétaires personnes physiques en fonction de la taille des surfaces (2020/2021).



Le graphique 2 ci-dessous présente une autre façon d'appréhender la distribution du foncier constructible pour l'habitat au sein des personnes physiques. Sur la base de la distribution des propriétaires, ordonnée par la surface totale de foncier à vocation résidentielle détenue, il montre les parts de ce foncier que possèdent les différents déciles (tranches de 10%) de ces propriétaires.

GRAPHIQUE 2 :

Distribution du foncier constructible pour l'habitat par déciles parmi les personnes physiques (2020/2021)



Pour mettre ces chiffres en contexte, le tableau 3 ci-dessous les compare avec la distribution du foncier constructible pour l'habitat de 2016 présentée dans la Note 23.[9] Il présente la part détenue par les personnes physiques aux possessions foncières les plus étendues par rapport à la surface totale détenue par les personnes physiques.

TABLEAU 3 :

Le degré de concentration de la détention de terrains constructibles en zone d'habitation et mixte par les personnes physiques (2016-2020/2021)[10]

	2016		2020/2021		
Personnes physiques aux possessions foncières les plus étendues	Surface (ha)	Part (%) parmi les personnes physiques	Surface (ha)	Part (%) parmi les personnes physiques	Différence (ha) 2016-2020/2021
Top 100	317	14,8	358	15	-
Top 500	704	32,8	869	36,3	-
Top 1000	959	44,7	1 204	50,3	-
Top 1%	403	18,8	405	16,9	+2
Top 10%	1 157	54	1 312	54,8	+155
Top 20%	1 486	69,3	1 685	70,4	+199

La comparaison entre la situation en 2016 et celle en 2020/2021 fait ressortir une grande stabilité dans la concentration du foncier parmi les propriétaires qui sont des personnes physiques. Ceci est surtout visible dans la comparaison des surfaces détenues par le top

9.
Tout en sachant que les chiffres de 2016 se rapportent à l'ensemble des communes et ceux de 2020/2021 se rapportent à 89 communes.

10.
Note de lecture : Le top 100 correspond aux 100 personnes physiques aux possessions foncières les plus étendues. Le top 10% correspond aux 10% des personnes physiques aux possessions foncières les plus étendues.

10% et le top 20% des personnes physiques aux possessions foncières les plus étendues. Pour le top 10% (1 225 personnes physiques en 2020/2021 contre 1 591 en 2016), par exemple, la part des surfaces aux mains de personnes physiques a varié de moins d'un point de pourcentage (vers le haut). La plus grande volatilité du top 1% (seulement 159 personnes physiques en 2016, 123 en 2020/2021) peut expliquer la tendance contraire d'une baisse de la concentration, même si le tout haut de la distribution (les 100 premières personnes physiques) reste tout aussi concentré (14,8% en 2016 contre 15% en 2020/2021).

La baisse de la part des personnes physiques dans leur globalité dans la répartition des surfaces de terrain constructible (cf. tableau 2) influe mécaniquement sur la part de l'ensemble des terrains disponibles pour l'habitat détenue par les personnes physiques aux possessions foncières les plus étendues. En 2016, en effet, le top 20% des personnes physiques (3 182 individus) détenait 1 486 hectares, ce qui représentait 50,2% de l'ensemble des surfaces constructibles pour l'habitat. En 2020/2021, ce top 20% (qui représente 2 450 individus) détenait 1 685 hectares, soit 45,2% de l'ensemble du potentiel foncier pour l'habitat (3 732 hectares). La répartition de l'ensemble des surfaces constructibles pour l'habitat demeure tout de même extrêmement inégale: 3 447 individus (0,5% de la population résidente) détenaient la moitié du potentiel foncier total en 2020/2021 (1 865 hectares).

3.2. Degré de concentration de la détention de terrains constructibles pour l'habitat – sociétés privées

3.2.1. Répartition des terrains constructibles pour l'habitat pour l'ensemble des sociétés

En 2020/2021, 1 013 personnes morales privées étaient recensées comme propriétaires de terrains constructibles en zones d'habitation et mixte. En utilisant les informations publiques issues du Registre des Commerces et des Sociétés (RCS) et du Registre des Bénéficiaires Effectifs (RBE), il a été possible d'identifier 627 groupes de sociétés qui détiennent 660 hectares de foncier constructible pour l'habitat. Ces liens ont été effectués en utilisant les informations sur les actionnaires de ces sociétés à l'automne 2021. Lors de cet exercice, il a aussi été possible d'identifier 131 sociétés appartenant à des individus n'ayant pas de liens avec une activité immobilière (promotion, agence immobilière, société de construction, etc.), ni de lien avec d'autres entreprises ou des fonds d'investissement. Ces 131 sociétés constituées par des particuliers (non actifs dans l'immobilier) et qui détiennent 86 hectares de terrains constructibles pour l'habitat, ne sont pas considérées ici et seront regroupées avec les particuliers pour les phases suivantes de l'analyse.

Parmi les 627 groupes de sociétés identifiés et détenant un total de 660 hectares :

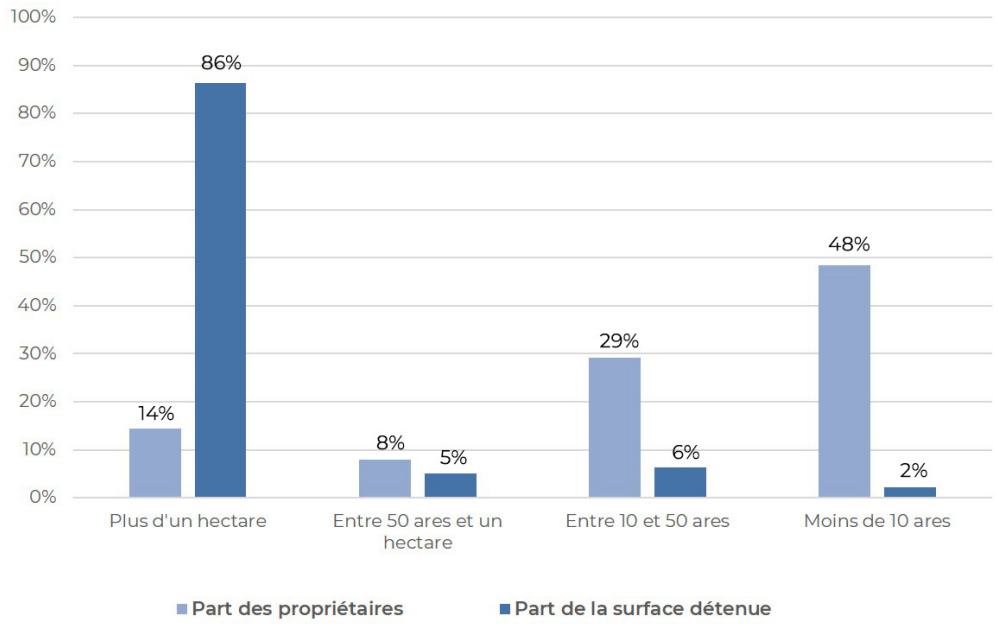
- 90 détenaient plus d'un hectare de foncier constructible pour l'habitat (pour un total de 570 hectares, soit plus de 6 hectares en moyenne par propriétaire) ;
- 50 détenaient entre 50 ares et un hectare (pour un total de 34 hectares, soit environ 70 ares par propriétaire) ;

- 183 détenaient entre 10 et 50 ares (pour un total de 41 hectares, soit environ 23 ares par propriétaire), et ;
- 304 détenaient moins de 10 ares (pour un total de 14 hectares, soit environ 5 ares par propriétaire).

Ces premiers chiffres (représentés dans le graphique 3 ci-dessous) donnent déjà une idée de l'extrême concentration de la détention de terrains constructibles au sein des groupes de sociétés. Les 90 groupes avec plus d'un hectare de foncier constructible pour l'habitat détenaient 6,4 fois la surface des 537 autres.

GRAPHIQUE 3 :

Distribution de la surface de foncier constructible pour l'habitat parmi les groupes de sociétés en fonction de la taille des surfaces (2020/2021).



De la même façon que pour les personnes physiques, il est possible de comparer dans le tableau 4 ci-dessous la répartition des terrains constructibles des zones d'habitation et mixte au sein des 627 groupes des sociétés privées entre 2016 et 2020/2021. En 2016, la Note 23 avait analysé la distribution du foncier parmi 746 sociétés. Cet exercice sera suivi d'une analyse plus détaillée par type de société privée.

TABLEAU 4 :

Le degré de concentration de la détention de terrains constructibles en zone d'habitation et mixte par les sociétés privées en 2016 et les groupe de sociétés en 2020/2021

	2016		2020/2021		
Sociétés privées (groupes en 2020/2021) aux possessions foncières les plus étendues	Surface (ha) 2016	Part (%) parmi les sociétés privées en 2016	Surface (ha) 2020/2021	Part (%) parmi les groupes de sociétés en 2021	Différence (ha) 2016-2020/2021
Top 10	172	38,9	328	49,7	-
Top 50	300	67,8	508	77	-
Top 100	348	78,7	579	87,8	-
Top 1%	155	35,2	306	46,3	+151
Top 10%	329	74,3	555	84,1	+226
Top 20%	372	84,2	609	92,4	+237

L'augmentation significative du degré de concentration du foncier constructible au sein des sociétés privées découle mécaniquement du processus de regroupement de ces sociétés. Comme ces regroupements sont le fait de groupes de plus grande envergure, ils tendent à faire augmenter le nombre de propriétaires aux possessions foncières très étendues. Les valeurs obtenues pour 2020/2021 sont un meilleur reflet de la détention du foncier par les sociétés. Le tableau 4 montre qu'à peine 10 groupes détiennent la moitié de la surface constructible pour l'habitat détenue par les 627 groupes de sociétés.

3.2.2. Répartition des terrains constructibles pour l'habitat par type de société privée

Afin d'obtenir une image plus claire de la détention de foncier constructible pour l'habitat par ces 627 groupes de sociétés, les noms des sociétés et les informations issues du

RCS et du RBE (actionnaires, code NACE[11], adresse, etc.) ont été utilisés pour établir une typologie plus fine des groupes de sociétés. Quatre différents types de sociétés ont pu être identifiés :

1. **Les acteurs locaux de l'immobilier**. Ces sociétés ont des codes NACE de type '41.100 Promotion immobilière', '68.200 Location et exploitation de biens immobiliers propres ou loués' ou '68.310 Agences immobilières'. Ils ont des actionnaires issus du tissu économique national. Ce sont souvent des structures multigénérationnelles. Il y a 183 groupes de sociétés de ce type, issus de 366 entreprises uniques. Ce type d'acteur est de loin celui aux plus larges possessions foncières : ces 183 groupes détiennent 483 hectares de foncier constructible pour l'habitat (73,3% de la surface détenue par les 627 groupes de sociétés). C'est aussi un type d'acteur avec une concentration extrême de la propriété : les cinq plus gros groupes détiennent plus de la moitié des 483 hectares détenus par les 183 acteurs de ce type (252 hectares). A eux seuls, ces 5 groupes opèrent à travers 71 sociétés différentes.

2. **Les acteurs internationaux de l'immobilier**. Ces sociétés ont les mêmes types de code NACE que les acteurs locaux de l'immobilier, mais ont des actionnaires liés à des groupes internationaux actifs dans l'immobilier. Il y a 27 groupes de ce type, regroupant 57 sociétés différentes. Ils détiennent près de 10% des terrains constructibles pour l'habitat des 627 groupes de sociétés (63 hectares). Ce type d'acteur est aussi marqué par une très forte concentration : seuls 3 groupes détiennent 61% du total au sein de ce type d'acteur (39 hectares).

3. **Les autres industriels.** Ces groupes, très souvent issus du monde économique national, se démarquent par des codes NACE éloignés des activités immobilières. Ce sont des acteurs industriels pour qui la promotion immobilière représente une activité secondaire. Il y a 61 groupes de ce type, regroupant 71 sociétés différentes. Collectivement, ils détiennent 59 hectares. Les trois plus gros groupes en cumulent 26 hectares (43,2% du total de ce type d'acteur).

4. **Les investisseurs.** Ce type d'acteur a été identifié à travers des codes NACE de type '64.202 Sociétés de participation financière (Soparfi)', '64.209 Activités des sociétés holding n.c.a.' et '64.302 Sociétés d'investissement à capital variable (SICAV)'. L'origine de ces sociétés est souvent difficile à identifier. En tout, 31 groupes de ce type ont été trouvés, regroupant 48 sociétés différentes. Ce type d'acteur détient 36 hectares de foncier constructible pour l'habitat. Les trois plus grosses structures en détiennent 15 hectares, soit 41% du total de ce type d'acteur.

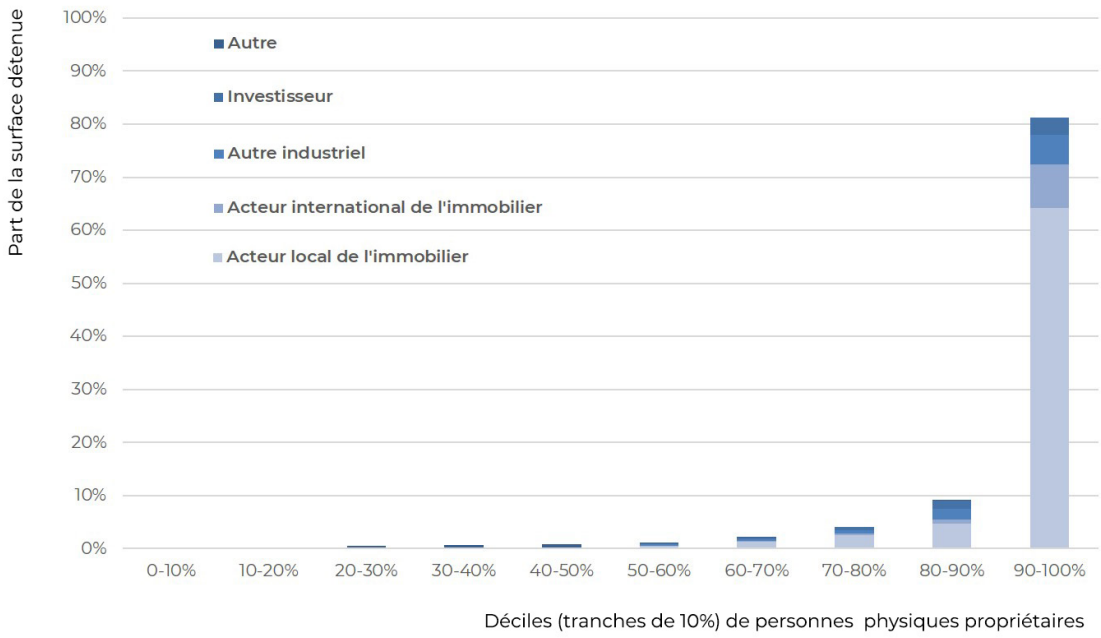
Ces quatre types de groupes détiennent 642 des 660 hectares de foncier constructible pour l'habitat détenus par des sociétés privées. Les 18 hectares manquant sont détenus par 325 petites structures. La grande majorité du foncier est donc détenue par un petit nombre d'acteurs, issus surtout des acteurs locaux de l'immobilier. Parmi les 20 premiers groupes (cumulant près de 400 hectares), 14 sont des acteurs locaux de l'immobilier, trois des acteurs internationaux de l'immobilier, deux sont de la catégorie 'autre industriel'

11.
La NACE est la Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne, un système de classification des activités économiques recensant 615 codes à quatre positions. Il est géré par Eurostat.

et un est investisseur. Le graphique 4 ci-dessous présente la distribution de la surface de foncier constructible pour l'habitat parmi ces groupes de sociétés.

GRAPHIQUE 4 :

Distribution du foncier constructible pour l'habitat par déciles de groupes de sociétés (2020/2021)



3.3. La détention de foncier constructible au prisme de l'armature urbaine

La typologie spatiale mise au point par le DATer et utilisée dans le programme Raum+ établit trois grands types de communes :

- celles appartenant aux trois agglomérations (Agglo Centre, Région Sud et Nordstad) ;
- les CDA (Centre de Développement et d'Attraction) régionaux qui ne sont pas situés dans une des trois agglomérations ;
- les autres communes, dites endogènes.

Le développement futur a vocation à se concentrer sur les deux premiers types de communes, qui représentent les pôles urbains du pays. Le tableau 5 ci-dessous montre la répartition des terrains détenus par les grands types de propriétaires selon cette typologie communale en 2020/2021. Ce tableau reprend les résultats obtenus du processus de regroupement des sociétés, et distingue donc les acteurs de l'immobilier (locaux et étrangers) d'autres types de sociétés. La catégorie 'particuliers' contient donc aussi à la fois les propriétaires personnes physiques et les sociétés détenues par des particuliers sans lien avec l'immobilier.

TABLEAU 5 :
La répartition de la surface détenue par type de propriétaire en fonction de l'armature urbaine en 2020/2021

Type de propriétaire 2020/2021	Agglomérations (% de la surface détenue)	CDA (% de la surface détenue)	Communes endogènes (% de la surface détenue)	Total
Particuliers	33	14	52	100
Acteur de l'immobilier	59	13	28	100
Autre Entreprise	58	12	31	100
Commune	67	10	24	100
Fonds	65	14	21	100
Etat	55	23	22	100
Autre	46	17	37	100
Total	**42**	**14**	**44**	**100**

Le tableau 5 montre que la répartition des surfaces détenues selon la typologie des communes oppose d'un côté les particuliers (surreprésentés comme propriétaires dans les communes endogènes) et tous les autres types de propriétaires (surreprésentés dans les communes formant les trois agglomérations). Les CDA représentent une part relativement constante de la surface détenue par les différents types de propriétaires.

4. Nombre de logements potentiels par catégorie de propriétaire en 2020/2021

Le programme Raum+ apporte non seulement une plus grande précision dans les terrains identifiés comme étant disponibles, mais aussi de nouvelles informations qualitatives sur le devenir de ces terrains. Celles-ci, combinées à l'homogénéisation des zonings dans les nouveaux PAG, permettent de compléter les informations sur les propriétaires de terrains disponibles. Les analyses qui suivent vont s'intéresser aux zones à vocation résidentielle (habitation et mixte). Il faut garder en mémoire que les résultats de cette note ne concernent que les 89 communes du programme Raum+.

4.1. Catégorisation des propriétaires de terrains

La mise en relation des données issues de l'Administration du Cadastre de la Topographie (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 apparait 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.).

L'approche exploratoire proposée ici est de construire une catégorisation de propriétaires de terrains qui puisse prendre en compte la diversité des agencements possibles au niveau d'un terrain regroupé, tout en restant lisible et pertinente. Pour ce faire, une série de décisions méthodologiques ont été prises :

1. Pour chacun des 13 685 terrains issus du programme Raum⁺, les propriétaires des parcelles les composant ont été fusionnés par type. Ceci veut dire que si un terrain est composé de parcelles détenues par deux différentes personnes physiques et la commune, il sera identifié comme étant détenu par un mixte 'Particulier + Commune'. Cette décision réduit grandement la complexité de la détention de terrains, mais il est important de noter qu'elle apporte son lot d'hypothèses : que deux propriétaires d'un même type ont des intérêts plus convergents que deux propriétaires de types différents et que ce n'est pas le nombre mais la diversité des types de propriétaires qui définit la détention d'un terrain.

2. Pour préserver dans l'analyse une diversité de types d'acteurs détenant du foncier, une liste fine a été utilisée. En ce qui concerne les **propriétaires privés**, les types suivants ont été distingués : particuliers (y inclus les particuliers opérant à travers des sociétés), acteurs de l'immobilier (regroupant les acteurs locaux et internationaux), autres entreprises (regroupant les 'autres industriels', les investisseurs et les 325 petites sociétés non classifiées) et une catégorie 'autre civil' (regroupant les organisations sans but lucratif et les entités liées au culte). Pour les **propriétaires publics** et para-publics, les types sont : Etat, communes

et Fonds (Fonds du Logement, SNHBM, Fonds Kirchberg, AGORA et le Fonds de compensation).

3. Tous les terrains ont ensuite été passés en revue pour identifier le type d'agencement qu'ils représentent. Afin de simplifier la complexité des types de propriétaires sur un seul terrain, on se focalise sur le ou les types de propriétaires avec le plus fort pouvoir de décision sur le devenir du terrain. Ceci repose sur l'hypothèse que le pouvoir de décision est directement proportionnel à la part de la surface du terrain détenue. Deux simplifications ont ici été mises en œuvre :

    - Si un propriétaire d'un type détient plus de trois fois la surface de tous les autres types de propriétaires réunis dans un terrain donné, alors ce terrain sera associé à son type à l'exclusion de tous les autres pouvant y être présents. Par exemple, un terrain de 2,6 hectares détenu à la fois par un ou plusieurs particuliers (2,4 hectares) et une commune (0,2 hectares) est identifié comme étant détenu par des particuliers uniquement. Ou un terrain de 9,8 hectares détenu par un Fonds (8,7 hectares), une commune (0,2 hectares) et un ou des particuliers (0,9 hectares), assigné à 100% au type 'Fonds'.
    - Si dans des agencements avec des types de propriétaires différents, un ou plusieurs de ces types ont des surfaces quasi-nulles au regard de la surface totale du projet, ces types ne sont pas comptabilisés. Par exemple, un terrain de 9,5 hectares est assigné à la catégorie 'Particulier + Commune' car les autres types de propriétaires participent très peu en terme de surface au vu des 5,9 hectares des particuliers et des 3,1 hectares de la commune concernée.

4.2. Premiers résultats par catégorie de propriétaires de terrains

Le tableau 6 ci-dessous reprend les catégories les plus représentées en terme de nombre et de surface de terrains. Ces catégories regroupent 13 332 des 13 685 terrains identifiés comme disponibles pour l'habitat. En utilisant les estimations du programme Raum+, il est aussi possible de lier à ces terrains un nombre potentiel de logements qu'ils pourraient héberger (déterminé à partir des informations des PAG), ainsi que des informations sur l'intérêt des propriétaires pour leur développement et sur le nombre de logements potentiels sur des terrains où les travaux pourraient commencer d'ici à cinq ans. Ces deux dernières informations reposent sur des estimations des communes et sont présentées ici en prenant en compte la surface des terrains.[12] Pour bien lire les données du tableau 6, il faut garder en mémoire qu'un certain type d'acteur peut se repartir sur plusieurs catégories de propriétaires. Par exemple, les logements potentiels

12.
Ce qui est calculé est le rapport entre la surface des terrains détenus par une catégorie de propriétaire avec une caractéristique donnée (par exemple, présence d'un intérêt du propriétaire pour développer le terrain) et la surface totale détenue par cette catégorie de propriétaire.

liés aux communes, se répartissent sur les catégories : 'Commune', 'Acteur de l'immobilier + Commune + Particulier' et sur d'autre catégories plus petites (incluant une commune) non représentées dans le tableau 6.

TABLEAU 6 :

Nombre de logements potentiels et devenir des terrains à vocation résidentielle pour les catégories les plus importantes de propriétaires en 2020/2021

Catégorie de propriétaire	Nombre de terrains	Nombre de logements potentiels sur les terrains	% de la surface : intérêt du propriétaire pour développer	% de la surface : début des travaux d'ici à 5 ans	Nombre de logements potentiels : début des travaux d'ici à 5 ans
Particulier	10 447	67 805	22,5	13,1	9 376
Acteur de l'immobilier	1 321	15 070	89	68,5	10 631
Commune	513	4 586	64,6	41,6	1 674
Fonds	445	11 069	97,1	41,6	3 321
Autre Entreprise	378	3 728	66,9	36,6	1 300
Acteur de l'immobilier + Particulier	145	11 857	63,8	33,2	3 823
Autre Entreprise + Particulier	39	841	65,2	49,2	478
Acteur de l'immobilier + Commune + Particulier	32	7 570	60,9	13,2	644
Acteur de l'immobilier + Autre Entreprise + Particulier	12	2 218	80,6	34,9	589

Ces premiers résultats du croisement des données de l'ACT et du potentiel foncier de Raum+ indiquent que ce sont les particuliers seuls qui, de par la grande surface de terrains détenue, peuvent potentiellement produire le plus de logements. Par contre, c'est aussi cette catégorie de propriétaire qui affiche le plus faible niveau d'intérêt pour le développement de ses terrains, ainsi que la plus faible proportion de la surface de terrains sur lesquels des travaux de construction pourraient commencer dans les cinq prochaines années. A l'inverse, ce sont les Fonds seuls qui montrent le plus haut niveau

d'intérêt pour le développement de leurs terrains, suivis par les acteurs de l'immobilier seuls. Ces derniers ont la plus grande proportion de surface de terrain où un début des travaux pourrait intervenir d'ici à cinq ans.

Ces variations expliquent en grande partie le nombre potentiel de logements pour lesquels les travaux pourraient commencer dans les cinq ans. Les particuliers seuls peuvent potentiellement construire le plus de logements, mais très peu de surfaces sont prévues d'être développées à moyen terme. A l'inverse, les acteurs de l'immobilier seuls peuvent potentiellement produire moins de logements, mais une grande partie des surfaces qu'ils détiennent pourraient voir débuter des travaux dans les cinq prochaines années. En fin compte, sur la base des estimations des communes, ces deux catégories peuvent potentiellement produire quasiment le même nombre de logements d'ici à cinq ans.

Le tableau indique également qu'un nombre non-négligeable de logements pourraient être construit relativement rapidement. En effet, ce sont 10 631 logements qui pourraient être construits sur les terrains détenus par des acteurs de l'immobilier seuls et sur lesquels les travaux pourraient commencer d'ici à cinq ans. Pour les particuliers seuls, la construction de 9 376 logements pourrait commencer dans les cinq prochaines années. Pris ensembles, les communes et les Fonds (quand ils sont seuls propriétaires) pourraient contribuer à la construction de près de 5 000 logements sur cette même période. Bien que ces données ne soient que des estimations issues des discussions avec les communes, elles semblent indiquer qu'il serait possible de fortement augmenter la production de logements à moyen terme.

Il est néanmoins important de prendre en compte les facteurs qui peuvent potentiellement accélérer ou ralentir la production de logements, et la façon dont ils peuvent être inégalement répartis selon la catégorie de propriétaire. Le tableau 7 ci-dessous en recense quatre : la présence de friches sur le terrain, la suspicion ou confirmation de contamination par de la pollution sur le site, le fait que la zone ne soit pas prête pour être construite (avec des mesures administratives manquantes, ou des besoins de démolition) et le fait que le terrain ne soit pas (ou que partiellement) raccordé aux réseaux nécessaires. Ce tableau montre par exemple que les particuliers détiennent plus souvent que les acteurs de l'immobilier ou les Fonds des terrains sans friches et sans problèmes de pollution. Ce tableau révèle également que des trois catégories majeures, ce sont les Fonds qui ont les terrains les plus affectés par des situations pouvant retarder la mise en chantier de leurs terrains constructibles.

TABLEAU 7 :

Facteurs pouvant ralentir la production de logements potentiels pour les trois plus grandes catégories de propriétaires

Pourcentage des surfaces détenues affectées	Etat de la construction: friche (%)	Suspicion ou confirmation de contamination (%)	Zone non prête pour la construction (%)	Zone à bâtir partiellement ou non équipée (%)
Particulier	1.4	0.3	72.0	64.8
Acteurs de l'immobilier	13.9	7.1	74.8	69.1
Fonds	18.2	10.5	86.9	86.1

Le croisement des données sur les propriétaires des parcelles et sur le devenir des terrains permet également une analyse de la part des logements potentiels que pourraient produire les particuliers et les entreprises aux possessions foncières les plus étendues. Le tableau 8 ci-dessous reprend les mêmes champs que le tableau 6, mais s'intéresse uniquement aux particuliers et aux groupes de sociétés (seuls) au sommet de la distribution de foncier constructible pour l'habitat. Pris ensemble, les 1 000 particuliers et 20 acteurs de l'immobilier pourraient mettre en construction près d'un tiers des logements potentiels estimés dans les cinq prochaines années.[13]

TABLEAU 8 :

Nombre de logements potentiels et devenir des terrains à vocation résidentielle pour les particuliers et les acteurs de l'immobilier aux possessions foncières les plus étendues en 2020/2021

Catégorie de propriétaire	Nombre de terrains	Nombre de logements potentiels sur les terrains	% de terrains : intérêt pour développer	% de terrains : travaux d'ici à 5 ans	Nombre de logements potentiels : travaux d'ici à 5 ans
Top 1 000 particuliers	1 768	32 429	23,3	12,8	4 384
Top 20 Acteurs de l'immobilier	819	11 628	91,2	68	8 139

13.
Le rapport 'Raum+ - Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021' indique que la construction de près de 38 000 logements pourrait commencer d'ici à cinq ans.

La comparaison des tableaux 6 et 8 montre qu'une grande partie des logements potentiels constructibles d'ici à cinq ans par les particuliers et les acteurs de l'immobilier seuls pourraient être produits par un petit nombre d'entre eux : 1 000 particuliers pourraient construire 46,8% des logements potentiels estimés pour les particuliers en général (4 384 sur un total de 9 376), et 20 acteurs de l'immobilier pourraient construire 76,6% du total des logements estimés pour les acteurs de l'immobilier (8 139 sur un total de 10 631). Le haut degré de concentration au niveau de la détention du foncier parmi ces deux types de propriétaires se retrouve donc dans la production potentielle de logements.

4.3. Focus sur les Baulücken

Le programme Raum+ définit les Baulücken de la façon suivante : ce sont des parcelles individuelles déjà viabilisées et faisant partie de la structure bâtie. Elles pourraient être construites particulièrement rapidement, avec une simple autorisation de construire et donc sans besoin de passer par un Plan d'Aménagement Particulier (PAP). Quelle que soit leur localisation, les Baulücken font en général entre 2 et 20 ares.

Leur petite taille permet d'aller plus loin dans l'analyse des types de propriétaires. En effet, une grande majorité (8 220 sur 9 226, soit 89%) des terrains identifiés comme Baulücken ne sont détenus que par un seul propriétaire. Ces 8 220 Baulücken se répartissent de la façon suivante :

- 6 424 Baulücken sont détenues par 4 926 particuliers. Parmi ces particuliers, 872 détiennent plus d'une Baulücke (pour un total de 2 370 Baulücken) ;
- 1 026 Baulücken sont détenues par 238 sociétés. Parmi ces groupes de sociétés, 14 détiennent plus de 9 Baulücken (pour un total de 584 Baulücken) ;
- 645 Baulücken sont détenues par des communes, des Fonds ou l'Etat. Huit de ces propriétaires détiennent plus de 9 Baulücken (pour un total de 488 Baulücken) ;
- 125 Baulücken sont soit détenues par d'autres type de propriétaires, soit n'ont pas de propriétaire identifié.

Conclusion

Cette note s'est focalisée sur la détention du foncier constructible. Elle a apporté un nouvel éclairage sur la détention de ce foncier, en mobilisant de nouvelles informations issues du programme Raum+ et de l'Administration du Cadastre et de la Topographie. Dans les grandes lignes, les constats de la Note 23 restent d'actualité : ce sont les propriétaires privés qui détiennent encore la grande majorité du foncier constructible, et ceci est particulièrement vrai pour la détention du foncier constructible à vocation résidentielle.

Le degré de concentration de la détention du foncier constructible a également très peu changé au cours des cinq dernières années. Les personnes physiques aux possessions foncières les plus étendues détiennent toujours une grande partie du foncier constructible à vocation résidentielle : 3 447 individus (0,5% de la population résidente) possèdent la moitié de ce foncier (1 865 hectares) en 2020/2021.

En ce qui concerne les sociétés privées, des analyses plus poussées ont pu être menées grâce à la mise à disposition des noms de ces propriétaires par l'ACT. Ceci a rendu possible le regroupement de sociétés détenues par les mêmes personnes et donc une meilleure compréhension de la distribution réelle du foncier constructible. Ce regroupement révèle que la détention de foncier à vocation résidentielle parmi les entreprises est plus concentrée que ce qu'avait montré la Note 23 : dix groupes de sociétés privées détiennent la moitié de la surface constructible pour l'habitat détenue par l'ensemble des 627 groupes de sociétés. Une analyse plus fine de ces groupes montre que la grande majorité du foncier aux mains de sociétés privées est détenu par des acteurs locaux de l'immobilier.

L'autre nouveauté de cette note est la mise en relation des données de l'ACT sur les propriétaires de parcelles avec les information qualitatives issues du programme Raum+ sur les terrains (collectées lors d'entretiens avec des responsables de chaque commune traitée). Cette mise en relation est compliquée par des différences au niveau de l'unité géographique de base, mais il est possible (en faisant quelques hypothèses) d'effectuer une catégorisation des terrains permettant de capturer les grandeurs d'ordre en jeu. Cet exercice fait ressortir de grandes différences entre catégories de propriétaires de terrains en ce qui concerne l'intérêt pour le développement et le temps nécessaire à la mise en construction. Les particuliers seuls pourraient construire près de la moitié des logements potentiels sur leurs terrains, mais sont les plus réticents à construire. A l'opposé, les Fonds et les acteurs de l'immobilier (seuls) affichent selon les estimations des communes un haut niveau d'intérêt pour le développement. Ce croisement de données a aussi permis de montrer que le haut degré de concentration au niveau de la détention privée du foncier à vocation résidentielle se retrouve dans la production potentielle de logements : 1 000 particuliers et 20 acteurs de l'immobilier pourraient mettre en construction près d'un tiers des logements potentiels estimés dans les cinq prochaines années.

De façon générale, les analyses montrent qu'un nombre non-négligeable de logements pourrait être construit relativement rapidement. Si la construction de tous ces logements potentiels – pour la grande majorité sur des terrains détenus par des particuliers et des acteurs de l'immobilier – était effectivement démarrée dans les cinq prochaines années, comme les communes l'ont estimé, cela mènerait à un quasi doublement des logements produits par année.