

Patrick Bousch/ Julien Licheron

Demande et besoins en logements

Quelles solutions potentielles pour les acteurs publics ?

Un pays de propriétaires occupants

Le Luxembourg est avant tout un pays de propriétaires occupants, puisque plus de 68 % des ménages étaient propriétaires de leur logement en 2010 (parmi lesquels 39 % n'avaient pas terminé le remboursement d'un prêt pour l'acquisition de leur logement, alors que 29 % avaient achevé ces remboursements). Le Luxembourg se situe à ce titre au-dessus de la moyenne de l'Union Européenne, en-dessous des chiffres de l'Espagne (83 % de propriétaires), mais très largement au-dessus du niveau relevé en Allemagne (seulement 53 % de propriétaires).

Une proportion non négligeable des ménages n'est plus en mesure d'accéder à la propriété, modèle résidentiel dominant jusqu'ici au Luxembourg. Une Note récente de l'Observatoire de l'habitat montre ainsi que seuls 61 % des ménages locataires résidents avaient les ressources financières suffisantes pour acheter un appartement correspondant à leurs besoins en 2009, et que 31 % seulement pouvaient se permettre d'acheter une maison. Entre 2005 et 2009, la capacité d'achat des locataires semble avoir fortement diminué, et les ménages les plus touchés sont les familles monoparentales, ainsi que les couples avec un ou plusieurs enfants. Par exemple, seules 46 % des familles monoparentales auraient pu envisager d'acheter un appartement d'une taille suffisante en 2009.

Or, le Luxembourg étant un pays de propriétaires, une très grande majorité des aides étatiques est destinée à faciliter l'accès à la propriété, et l'accès au logement locatif n'est que marginalement aidé.

Un marché de la location peu profond et peu subventionné

29 % des ménages locataires du parc privé (c'est-à-dire payant un loyer au prix du marché) vivent aujourd'hui en-dessous du

Les mouvements récents des prix de vente et des loyers ont conduit à une forte redistribution des revenus et de la richesse.

seuil de risque de pauvreté, ce qui représente environ 14 000 ménages en 2009. Parmi ceux-ci, plus de 43 % consacrent plus de 40 % de leurs revenus disponibles aux dépenses de logement (loyer et charges liées au logement) et 59 % déclarent avoir des difficultés à « joindre les deux bouts ». Depuis 2003, ce taux de risque de pauvreté des locataires a fortement augmenté, et le Luxembourg se situe aujourd'hui au-dessus de la moyenne européenne en la matière.

Seulement 4,3 % des ménages bénéficient d'un loyer modéré ou d'un logement à titre gratuit, alors que 27,6 % des ménages

s'acquittent d'un loyer au prix du marché. Seuls 1,5 % des ménages sont véritablement logés dans des logements locatifs sociaux du Fonds du Logement, de la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM) ou appartenant à des administrations communales, ce qui correspond à un total d'environ 3 000 logements locatifs sociaux. 1,5 % des ménages sont des ménages locataires payant un loyer inférieur au prix du marché, mais parce qu'ils sont logés par des membres de leur famille ou bénéficient d'une aide de leur employeur. Enfin, près de 2 % des ménages sont quant à eux logés à titre gratuit. Ici, il apparaît que l'appel à l'aide intergénérationnelle est une dimension essentielle au Luxembourg, pour les accédants à la propriété, mais également pour le paiement d'un loyer. Cette aide permet de pallier l'absence de subventions de l'État, ou vient en complément des dispositifs existants.

L'accès à un logement décent devient de plus en plus coûteux, et la part du revenu disponible des ménages consacrée aux dépenses de logement a fortement augmenté depuis plusieurs années. C'est particulièrement le cas pour les outsiders du marché du logement, c'est-à-dire les ménages les plus jeunes principalement qui sont contraints de changer de logement, pour des raisons professionnelles ou familiales

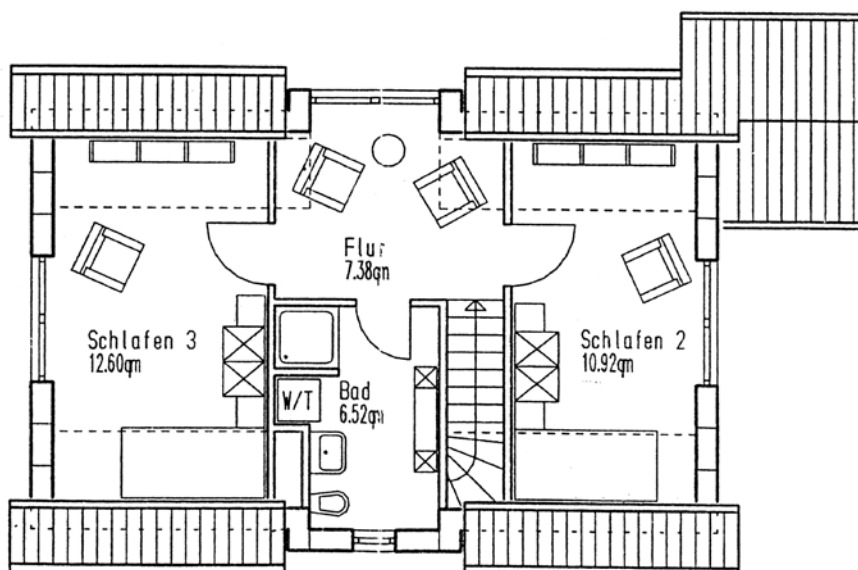
(en cas de mise en couple, de naissance d'un enfant,...). Au contraire, les ménages occupant le même logement depuis longtemps n'ont pas été affectés dans la même proportion. C'est évidemment le cas parmi les propriétaires, pour lesquels les hausses récentes des prix du logement ont même constitué une augmentation de leur patrimoine. Mais c'est également le cas pour les locataires, puisque les loyers en cas de changement de location ont augmenté beaucoup plus vite que les loyers de ceux qui n'ont pas changé de logement. Finalement, les mouvements récents des prix de vente et des loyers ont conduit à une forte redistribution des revenus et de la richesse. Ce sont donc les locataires, dont la situation financière appelle à un soutien appuyé, qui sont les moins aidés financièrement pour le paiement de leurs charges de logement.

La montée de situations d'exclusion du logement

Pour les situations les plus graves, un nombre important de ménages se retrouvent en situation d'« exclusion du logement ». Une enquête réalisée par le CEPS/Instead en 2006 dénombrait ainsi 715 personnes en situation d'« exclusion du logement ». 23 % des personnes en situation d'exclusion appartenaient à la catégorie des « sans-abris », alors que 59 % étaient des personnes « sans logement » vivant dans des foyers, des centres d'accueil, des logements encadrés, etc. Surtout, l'étude du CEPS/Instead montrait que la situation de sans-abri n'est que la situation la plus extrême, l'aboutissement d'un phénomène d'exclusion du logement. Pour de nombreux ménages, le coût du logement représente un lourd fardeau, et un événement fortuit (perte d'emploi, chômage partiel, séparation du couple) risquerait de conduire progressivement ces ménages fragiles vers une situation d'exclusion du logement. Dans cette situation de pénurie de logements à prix abordable, l'intervention de l'État semble donc particulièrement nécessaire.

Besoins en logement au Luxembourg

Les dernières estimations du STATEC sur l'évolution de la demande potentielle et des besoins en logements ont été réalisées



par François Peltier à partir de projections démographiques pour la période 2010-2030. Dans le scénario démographique central, le nombre total de ménages augmenterait d'un peu plus de 40 % entre 2010 et 2030, pour atteindre 284 438 ménages en 2030. Le nombre moyen de personnes par ménage diminuerait quant à lui, passant de 2,43 en 2010 à 2,23 personnes par ménage en moyenne en 2030.

De façon très intéressante, les exercices du STATEC suggèrent que la baisse de la taille des ménages est due essentiellement à la déformation de la structure par âge de la population luxembourgeoise (les ménages de retraités comptant moins de membres que les ménages constitués de couples de 20 à 40 ans, qui ont plus fréquemment des enfants à charge), alors que l'évolution des comportements de décohabitation (avec notamment l'augmentation du nombre des divorces) joue un rôle moindre.

A partir des projections des ménages privés, François Peltier projette les besoins en logements correspondants. Pour faire face à l'accroissement du nombre de ménages (un plus de 81 702 ménages), le nombre de logements nouveaux à construire devrait légèrement dépasser les 4 000 logements par an. En complément, 45 600 logements environ seraient nécessaires pour assurer le remplacement du stock de logements, soit environ 2 280 logements supplémentaires par an. Au total, les besoins en logements

nouveaux s'élèveraient à environ 129 000 logements nouveaux, soit un peu plus de 6 500 logements nouveaux chaque année de 2010 à 2030.

Ce nombre est très nettement supérieur aux dernières statistiques sur les logements achevés chaque année. Selon les chiffres les plus récents du STATEC, le nombre de logements achevés ne s'élevait qu'à 2 266 en 2006, 3 023 en 2007, 4 444 en 2008 et 3 740 logements en 2009. Dès lors, il apparaît clairement que l'effort de construction devra être intensifié dans les prochaines années.

Néanmoins, François Peltier souligne que les exercices de chiffrage de la demande potentielle en logements doivent être interprétés avec prudence. Il s'agit simplement d'un exercice de projection démographique, tendanciel. Les facteurs économiques, en particulier les évolutions des prix des logements, des loyers, du revenu des ménages privés et des taux d'intérêt, ne sont pas implicitement intégrés à ces projections. Toutes ces variables macro-économiques sont ici supposées évoluer tendanciellement. Dès lors, ces projections ne permettent pas d'évaluer les conséquences d'une nouvelle hausse des prix de logements et des loyers. Autrement dit, que se passerait-il si l'offre de logements évolue conformément aux projections relatives aux besoins en logements, mais avec des prix des nouveaux logements construits

totallement inabordables pour une frange non négligeable des nouveaux ménages ? Par ailleurs, les exercices de projection du STATEC n'intègrent pas la possibilité d'un déséquilibre initial du stock de logements disponibles. Dans ces cas, les besoins en logements pourraient être plus importants que les 6 500 logements par an annoncés, pour que ce déficit initial puisse progressivement se résorber.

Les outils à la disposition des acteurs publics

Les outils à la disposition des pouvoirs publics pour lutter contre une pénurie de logements à prix abordables peuvent être schématiquement classés en trois catégories : 1. des mesures visant à accroître l'offre sur le marché du logement ; 2. des dispositifs cherchant à agir sur la demande en la « solvabilisant » ; 3. des outils de régulation et de réglementation du marché du logement.

Par ailleurs, l'une des caractéristiques du marché du logement luxembourgeois étant le faible niveau de mobilité résidentielle, une solution complémentaire pourrait être de chercher à faciliter cette mobilité.

Comme le souligne Marco Hoffmann, « le discours politique des dernières années s'est fortement articulé autour du « Pacte logement », un pacte qui vise un effort conjoint – étatique et communal – pour

augmenter l'offre ». La loi du 22 octobre 2008 prévoit en effet la création d'un pacte liant directement l'État et les communes pour favoriser la construction de nouveaux logements. Par la signature du pacte logement, les communes s'engagent ainsi à augmenter leur population d'au moins 15 % sur une période de 10 ans, à participer activement aux efforts et mesures de l'État visant à réduire le coût du foncier, à assurer une mixité sociale de la

L'appel à l'aide intergénérationnelle est une dimension essentielle au Luxembourg, pour les accédants à la propriété, mais également pour le paiement d'un loyer.

population, et à favoriser une densité de bâti appropriée qui permettra une utilisation rationnelle des ressources foncières. Pour réduire le coût du foncier, la loi du 22 octobre 2008 a aussi prévu la création de nouveaux instruments et a renforcé certains instruments existants à disposition des communes. A peine plus de trois ans après le vote de la loi du 22 octobre 2008, il est difficile de procéder à son évaluation complète. Même si les communes remplissent leurs objectifs dans les dix prochaines années, le nombre de logements nouveaux par an construit dans ces 103 communes (5 200) ne sera toutefois pas suffisant pour faire face aux besoins quan-

titatifs en logement identifiés par le STATEC (environ 6 500 logements par an de 2010 à 2030).

En revanche, il faut noter que les instruments prévus dans la loi du 22 octobre 2008 n'ont pour l'instant été que modérément utilisés par les communes signataires. Par exemple, il apparaît qu'aucune des communes signataires du pacte logement n'a pour l'instant utilisé les systèmes de taxation permis par la loi du 22 octobre 2008.

Compléter ou réorienter les aides individuelles au logement

Actuellement, les aides individuelles au logement sont surtout destinées à favoriser l'accès à la propriété. Les aides en capital (primes de construction et d'acquisition) et les aides en intérêt (subvention et bonification d'intérêt) absorbent une forte part du budget consacré à la politique du logement au Luxembourg. Ces aides permettent d'alléger la charge représentée par le remboursement de l'emprunt pour une frange importante des ménages accédants à la propriété.

En revanche, il faut souligner que l'attribution de la bonification d'intérêt ne dépend que de la composition des ménages, et pas du tout de conditions sur les revenus des ménages accédants à la propriété. Une réorientation de certaines des aides individuelles à l'accession à la propriété pourrait donc être envisagée. Le ministère du Logement prévoit déjà de conditionner certaines de ces aides à des critères liés aux performances énergétiques des bâtiments, pour inciter les futurs acquéreurs à être attentifs à l'isolation et à l'efficacité du système de chauffage dans le choix de leur logement.

Pour aider les locataires, qui ne disposent pour l'instant quasiment d'aucune aide pour la prise en charge de leur loyer alors qu'ils sont les plus nombreux à figurer en-dessous du seuil de pauvreté, il pourrait être envisageable de créer une allocation ou une subvention pour ces ménages, qui viendrait utilement compléter le dispositif de « garantie locative » existant pour aider les ménages à intégrer le marché de la location. Le règlement grand-ducal du



Sozialalmanach 2012 der Caritas

Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen

Als Mitgestalterin des sozialen Lebens in Luxemburg bringt sich die Caritas in den Dialog mit den verantwortlichen Politikern, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft ein. Wie schon seit 2007 der Fall, soll auch der Sozialalmanach 2012 der Caritas Luxemburg einen inspirierenden Beitrag hierzu leisten.

Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage Luxemburgs 2012 kann wie folgt zum Preis von 19,50 € bezogen werden:

- durch Überweisung von 19,50 €, zuzüglich 2,20 € Versandkosten, auf das Konto CCPL IBAN LU09 1111 1293 8281 0000 mit dem Vermerk „Sozialalmanach 2012“
- bei Caritas Luxemburg, 29, rue Michel Welter, L-2730 Luxembourg, Tel. 40 21 31 - 200 oder per email unter caritas@caritas.lu, sowie in allen guten Buchhandlungen.

2012 Sozialalmanach
Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen

L'annuaire Caritas sur la situation sociale du Luxembourg

2 avril 2004 introduisant l'« aide étatique au financement d'une garantie locative » n'a connu qu'un succès limité, puisqu'il est stipulé que le loyer versé par le futur locataire ne devrait pas représenter plus du tiers de ses revenus disponibles pour que ce locataire puisse prétendre à une garantie locative. Or nombreux sont les locataires qui consacrent plus de 33 % de leur budget au paiement de leur loyer, particulièrement parmi les ménages modestes, *a priori* les plus concernés par le besoin d'une garantie locative. L'introduction d'une aide financière visant à couvrir une partie du loyer permettrait de s'affranchir de ce problème et de « solvabiliser » les ménages locataires du parc privé. Une « subvention de loyer », sur le modèle de la subvention d'intérêt pour l'accession à la propriété, pourrait être conditionnée aux revenus et à la composition du ménage locataire.

Les détracteurs de tels dispositifs d'aide directe aux locataires pour accroître leur demande solvable arguent que ces aides conduisent essentiellement à une hausse des loyers. Certaines études menées en France suggèrent ainsi que plus de 50 % du montant des allocations perçues par les ménages locataires du parc privé ont été absorbées à court terme par des hausses de loyer et ont profité essentiellement aux bailleurs.

Toutefois, il faut noter que les aides aux locataires sont très largement diffusées en France puisque plus de 45 % des ménages locataires touchaient une aide en 2005. De plus, le taux de couverture de ces aides est très important : elles couvrent en moyenne près de 43 % du montant du loyer parmi les ménages bénéficiaires dans le secteur locatif privé. Une aide plus ciblée et plus limitée pourrait avoir des effets plus modérés sur les loyers.

Par ailleurs, l'effet potentiellement « inflationniste » de l'introduction d'une aide financière à destination des locataires pourrait être neutralisé par une réglementation visant un encadrement ou un contrôle des loyers.

Renforcer la réglementation

La mise en place d'un contrôle ou d'un encadrement des loyers peut prendre diverses

formes. A ce titre, la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (dite « loi sur le bail à loyer ») prévoit déjà une forme de plafonnement des loyers, puisque le loyer réclamé pour une année entière ne pourra pas dépasser 5 % du « capital investi » par le bailleur. En revanche, la solution extrême de blocage des loyers ne paraît guère envisageable en temps de paix, puisque cette solution risque de conduire à une forte baisse de l'offre de logements locatifs et à un non-entretien des logements. Un dispositif plus fin, prenant exemple sur les « Mietespiegel »

En France, plus de 45 % des ménages locataires touchaient une aide en 2005. Ces aides couvrent en moyenne près de 43 % du montant du loyer.

à l'œuvre en Allemagne, pourrait en revanche fournir une solution réglementaire pour contenir les hausses de loyers. Mais un tel dispositif requiert une connaissance fine, voire exhaustive, des loyers pratiqués, ce qui n'existe pas à l'heure actuelle au Luxembourg.

De plus, il n'est pas envisageable d'encadrer les hausses de loyer sans maîtriser les évolutions des prix de vente des logements. En cas de forte hausse des prix, les rendements locatifs diminueraient en effet et rendraient l'investissement non rentable pour les bailleurs. Dès lors, la mise en place d'un système d'encadrement des loyers ne peut pas se faire sans résoudre auparavant ou dans le même temps le problème de pénurie de logement.

La réglementation peut également être utilisée pour imposer un « quota » de logements sociaux à l'échelle des projets ou des communes. Le pacte logement instauré par la loi du 22 octobre 2008 stipule ainsi que 10 % de la surface nette ou 10 % des logements réalisés doivent être réservés au logement à coût modéré dès lors que le projet de construction occupe une surface supérieur ou égale à 1 hectare. Le risque est alors que les promoteurs décident de fractionner leurs projets pour contourner cette obligation... Le ministère du Logement note ainsi que seuls 77 logements

à coûts modérés sont actuellement en construction dans l'ensemble des projets en cours dans les communes signataires du Pacte Logement.

Favoriser la mobilité résidentielle

Au Luxembourg, la mobilité résidentielle est relativement limitée, comme le suggère l'Observatoire de l'habitat dans une note publiée en 2011. Or il existe parallèlement de nombreux logements sous-occupés. Par exemple, de nombreuses personnes âgées occupent de grandes maisons, qui pourraient être utilisées pour loger des ménages avec enfants. Pour ces personnes âgées, la sous-occupation de leur logement représente également un coût, puisqu'elles doivent chauffer un logement très grand qui n'est plus nécessairement adapté à leurs besoins.

Dès lors, il serait utile de favoriser la mobilité résidentielle, en agissant sur les coûts de la mobilité (par la prise en charge d'une partie des frais et de la charge de travail engendrés par un déménagement pour les personnes âgées par exemple) et/ou en permettant à un ménage d'extraire des liquidités de sa résidence principale (en mettant en location cette résidence principale devenue trop grande pour les besoins du ménage, pour prendre en location un logement plus petit, et éventuellement plus adapté et plus accessible). Une solution alternative dans ce cadre pourrait être la mise en place de système de co-logement de personnes de différentes classes d'âge, contribuant à la mixité générationnelle et assurant des avantages mutuels pour les participants (sécurité pour les personnes âgées et loyer plus attractif pour les jeunes locataires). ♦