

Isabelle Van Driessche / Marie-Laure Mir

# Le Luxembourg et la mixité sociale

La mixité sociale évoque-t-elle une problématique luxembourgeoise? De quoi parle-t-on quand on parle de mixité sociale au Luxembourg?

Les organismes de statistiques traitent le « social » selon divers critères comme le revenu et le budget des ménages, les seuils et taux de pauvreté, le logement, la population selon l'âge, la structure des ménages, la formation, le métier ou d'autres aspects et ils suivent ces indicateurs sur des territoires rarement plus petits que le niveau communal. Comment cerner les caractéristiques sociales d'un pays aussi petit que le Luxembourg, qui apparaît presque toujours dans les statistiques internationales comme une exception ?

Y a-t-il une « exception démographique » ? Le Luxembourg comptait en 2012 près de 44 % d'étrangers<sup>1</sup> sur quelque 525 000 habitants, répartis en plus de 170 nationalités résidentes. Traduits en valeur absolue, ces étrangers représentent environ 230 000 personnes. Rien à voir avec les 7,4 millions d'étrangers résidents en Allemagne, mais qui ne représentent que 9,1 % de la population totale ou des 3,9 millions d'étrangers résidents en France, soit 5,9 % de la population<sup>2</sup>. Les problématiques liées à la mixité démographique ne peuvent être comparées en raison du poids du nombre et des diversités historiques et culturelles liées à ces brassages de populations.

Y a-t-il une « exception économique et sociale » ? Le Luxembourg avait en 2011

le premier PIB par habitant des pays de l'OCDE devant la Norvège et la Suisse, situation reconnue biaisée par le poids des frontaliers (en 2012, 44 % des salariés sont des frontaliers<sup>3</sup>, soit quelque 157 000 personnes). Cet excellent classement ne dispense pas le pays d'afficher un taux de risque de pauvreté de 13,6 % en 2011 (19<sup>e</sup> rang des 27 pays de l'Union européenne), la moyenne de 16,9 % au niveau de l'UE évoluant dans une fourchette de 9,2 % à 22,3 %<sup>4</sup>.

Sans doute est-ce cette « exception » qui fait que le Grand-Duché est et reste une terre d'accueil appréciée pour sa « qualité de vie » renommée au-delà de ses frontières, comme le prouve le solde migratoire de 7,5 ‰ par an sur 50 ans (1960-2010) contre une moyenne de 1,1 ‰ dans l'UE-

27, 1,8 ‰ en Belgique et en France et de 2,3 ‰ en Allemagne<sup>5</sup>.

Pour autant, sans souffrir de concentration de populations aux caractéristiques sociales explosives et en bénéficiant d'une image de paix sociale, le gouvernement s'intéresse à favoriser la mixité sociale, comme partie intégrante du développement durable en relais des priorités et objectifs européens (voir Europe 2020).

**La « mixité sociale » affichée comme objectif gouvernemental ; mais peut-on « fabriquer » de la mixité sociale ?**

Le Luxembourg a ainsi choisi d'intégrer le thème de la mixité sociale dans sa politique du logement et de l'organisation du territoire à travers plusieurs textes législatifs : la

Idyllengrad: 60 % (Luc Ramponi)



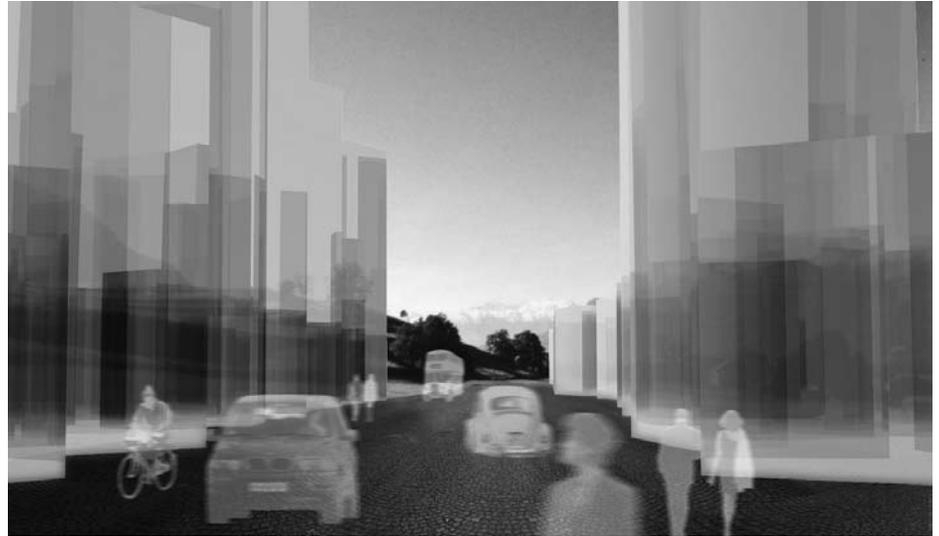
loi concernant l'aide au logement (1979)<sup>6</sup>, la loi dite « pacte logement » (2008)<sup>7</sup> et la loi Aménagement communal et développement urbain (ACDU 2004 révisée en 2011)<sup>8</sup>. Le logement est ainsi promu comme l'instrument de « fabrication » de la mixité sociale. Mais, toute fabrication implique un processus mettant en œuvre un concept global, l'arsenal réglementaire pouvant en permettre l'exécution.

Le plan directeur sectoriel « logement », en cours d'élaboration, est attendu, entre autres, pour définir un tel concept global et préciser comment le logement peut organiser la mixité sociale souhaitée au Luxembourg et par rapport à ses régions frontalières. Le Plan devrait apporter des réponses là où la législation luxembourgeoise actuelle est imprécise : quelle est la répartition à soutenir entre locatif et accession à la propriété ? mais aussi où favoriser la localisation du logement dit social ?

Les communes ont un rôle majeur à jouer dans la politique du logement puisque la loi ACDU 2011, outil communal, prévoit de réserver au logement à coût modéré, dans chaque nouveau quartier d'un hectare ou plus, 10 % des logements (ou 10 % de la surface nette du terrain). Mais ces objectifs semblent modestes comparés à ceux de la loi SRU française (Solidarité et renouvellement urbain) qui prévoit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, que toute commune qui n'atteint pas 20 % de logements locatifs sociaux doit *et* payer une contribution *et* s'engager dans un plan de rattrapage pour tendre vers l'objectif de mixité sociale.

Le Luxembourg n'a certes pas les mêmes besoins et il a su jusqu'alors éviter écueils et situations stigmatisantes en intégrant des opérations de logement social de petite taille – à son échelle – dans des quartiers existants ou dans les nouveaux quartiers tout en offrant une certaine qualité de construction. La demande plus récente d'une diversité de typologies de logements par quartier voire par immeuble s'inscrit dans la continuité de cette méthode et encourage une recherche créative de nouveaux modes d'habitation.

Mais une offre diversifiée en types de logements suffit-elle à créer une mixité sociale ?



Idyllengrad: 10% (Luc Ramponi)

La diversité de logements conduit-elle au brassage social ? Faut-il « fabriquer » du brassage social pour augmenter la qualité de vie et, si oui, à quelle échelle ? La proximité spatiale crée-t-elle de la proximité sociale ? Le logement social est-il le seul à générer de la mixité sociale et sa définition répond-elle aux besoins actuels ?

Autant de questions ouvertes avec à la clé celle de savoir s'il est suffisant de poursuivre les méthodes actuelles de dilution du logement subventionné dans le tissu urbain, notamment dans un contexte de marché foncier tendu. En effet, la très forte augmentation des prix du foncier et de l'immobilier a radicalement changé les comportements. Les objectifs de mixité sociale associés à ceux de l'aménagement durable, de frein à la consommation d'espace et à des prérogatives de densification, font les choux gras de ceux qui souhaitent rentabiliser le foncier.

La densification introduit la question de la qualité du logement et de l'identification du logement social dans l'espace urbain. Pour l'instant, le logement social est assimilé aux immeubles à appartements, voire au locatif.

Ce marquage ne risque-t-il pas de nuire à son intégration dans le tissu urbain existant, si les formes ne sont pas diversifiées ? La mixité souhaitée suffit-elle à palier à un marquage social ? L'idéal serait que les 10% réservés au logement aidé regroupent une offre aussi diversifiée que celle du

quartier où il se trouve afin que la typologie qui y est associée ne serve pas d'identificateur social.

Créer de nouveaux quartiers réservés à une seule catégorie sociale engendre des besoins en termes de dépendance et de déplacements liés aux nécessaires interactions sociales avec les catégories absentes. Une offre en logements variée constitue le strict minimum pour permettre à une société diversifiée de se développer. Mais le maintien dans le temps de la mixité est autant une question culturelle et historique qu'une question de mise en œuvre et de suivi des opérations. Les opérateurs publics étant limités en nombre dans le pays, la charge de créer du logement à coût modéré se voit en partie transférée aux promoteurs privés qui abordent cette obligation récente sans préparation. Quels sont les porteurs de projet les plus pertinents pour garantir sur la durée l'installation d'une mixité sociale ?

Au-delà de cette question, les problématiques diffèrent suivant qu'il s'agit d'un nouveau quartier ou d'un quartier existant. La création d'un nouveau quartier pose dans le cadre de sa programmation la question de sa mixité fonctionnelle (équipements et services de proximité) par rapport à la population ciblée, en tâchant de faire correspondre l'offre à la demande en logements. Dans un quartier existant, s'ajoute la question du départ forcé des habitants, l'augmentation des densités réglementaires favorisant la destruction du tissu existant. Ainsi, le renouvellement ur-



Idyllengrad: 80% (Luc Ramponi)

bain peut exclure les résidents d'origine. Le déplacement de population est alors laissé aux aléas du marché libre.

Les craintes de «ghettoïsation» sont-elles justifiées au Luxembourg au point de motiver une «gentrification» systématique des quartiers existants de réputation «populaire»? Si l'on appliquait partout les prérogatives de mixité sociale, les «beaux» quartiers devraient-ils, en compensation, s'adapter pour recevoir une part de logements aidés?

Quoiqu'il en soit, le Luxembourg semble avoir conservé suffisamment d'urbanité pour ne pas tomber dans le travers des communautés fermées (*gated communities*) très prisées par les populations privilégiées aux Etats-Unis et dans certains pays émergents.

### Mixité sociale, préjugés et réputation

Les préjugés, fondés ou non, influent le développement urbain à travers les choix résidentiels. Le Limpertsberg s'apparente a priori aux «beaux» quartiers de la capitale et semble présenter une population socialement homogène. À l'inverse, le faubourg de Pfaffenthal, caractérisé par une grande mixité sociale (âges, catégories socio-professionnelles, nationalités), bénéficiant d'un site de qualité fort agréable<sup>9</sup>, semble conserver sa «mauvaise réputation». Même s'il est réducteur de mesurer la qualité d'un quartier à sa valeur foncière et immobilière, en 2010-2011, le Pfaffen-

thal restait l'un des quartiers proches du centre-ville les moins chers de la capitale, alors que le Limpertsberg se maintenait parmi les plus chers aussi bien pour l'achat que pour la location<sup>10</sup>. La réputation d'un quartier est-elle synonyme de qualité de vie? Le Limpertsberg est chaque année perturbé par la Schueberfouer, alors que le Pfaffenthal, s'équipe et se connecte de mieux en mieux à la ville haute (parc, passerelles, futurs ascenseurs ou gare, équipements publics). Ce qui est «bon» pour le Pfaffenthal, l'est-il aussi pour le Limpertsberg? La mixité sociale est-elle dépendante d'un préjugé lié à une réputation?

Sans une bonne connaissance de la demande et de la situation locale, les outils de l'urbanisme peuvent s'avérer hasardeux et leurs effets incertains sur les populations touchées par les objectifs de densification associant la mixité sociale. Des observations chiffrées devraient étayer les analyses, mais sont-elles pertinentes à l'échelle d'un quartier pour connaître ses caractéristiques sociales, les besoins et souhaits de ses habitants? Se pose la question de l'outil d'information. Les instituts statistiques s'arrêtent à l'échelle communale, et comment peut-on faire des observations plus fines sans atteinte à la vie privée? De plus, que devient la valeur d'une analyse statistique quand elle traite d'échantillon? Ne risque-t-elle pas d'apparaître anecdotique, voire stigmatisante, et qu'en est-il de sa pertinence? La capacité des associations locales à témoigner de l'évolution des quartiers n'est pas à sous-estimer, de même que les en-

quêtes et la participation citoyenne, mais sans illusion sur la représentativité des personnes consultées.

Une offre diversifiée n'apparaît pas suffisante, seule, à assurer l'occupation effective des quartiers par la population ciblée. D'autres mesures doivent accompagner le processus de production de logement. Observer l'évolution des quartiers, voir si la mixité sociale s'y maintient durablement, pourrait offrir aux acteurs de l'urbain la possibilité de moduler, adapter, rectifier l'action publique en fonction de ces observations. Si «l'exception» luxembourgeoise peut justifier une certaine imprécision des textes relatifs à la mixité sociale, une observation de l'évolution des quartiers éclairerait utilement l'action publique en la matière.

En attendant, introduire l'obligation de réserver dans les nouveaux quartiers une place – même modeste – au logement à coût modéré, constitue un acte politique minimum, concret et visible en faveur de la mixité sociale. S'en abstenir réduirait presque à néant toute opportunité de voir se créer du logement neuf aidé. À moins, bien sûr, que le marché foncier ne se détende et que le logement devienne «naturellement» accessible à tous... Il n'est pas interdit de rêver! ♦

1 Source : Statec « portail des statistiques » (2013): 43,8%.

2 Source : Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables)

3 Source : IPSE UNI.lu « Conférence sur la présentation de l'ouvrage collectif : le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux ».

4 Source : Eurostat, « Communiqué de presse STAT/12/171 » du 3 décembre 2012.

5 Source : Statec : « Le Luxembourg 1960-2010. 50 ans de migrations », 6 septembre 2012.

6 Article 1 de la loi modifiée du 25 février 1979, concernant l'aide au logement (version coordonnée du 21/09/2006).

7 Article 1 paragraphe 3 de la loi du 22 octobre 2008, dite « pacte logement ».

8 Article 3.2 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune.

9 Voir l'article « Ascension ou descente? » de Isabelle Van Driessche dans le n° 311 d'octobre 2011 de *forum*.

10 Voir l'article « Le coût du logement une préoccupation centrale » de Julien Licheron dans le n° 311 d'octobre 2011 de *forum*.