

Objectif logement 2030

130 000 logements à construire, dont
42 500 logements publics

Exprimer son opinion sur les problèmes de logement n'est pas un exercice solitaire, encore moins à la veille des élections. Les forces vives de la nation ne cessent de publier des recommandations, espérant qu'elles auront des retombées dans les programmes électoraux des partis politiques. Leur style est connu d'avance : énumération de mesures à prendre, suivie de quelques lignes d'argumentation. La présente contribution vise la complémentarité, j'espère pouvoir fournir des explications plus détaillées sur la situation actuelle du logement au Luxembourg.

Celle-ci résulte des erreurs cumulées depuis la création du département ministériel pour le logement en 1989. L'erreur de base a été – et l'est toujours – de laisser faire le marché. La conception néolibérale, toujours bien ancrée dans l'arrière-tête de certains décideurs, soutient qu'un marché idéal et fonctionnel est un marché libre et autorégulateur selon le concept de la main invisible imaginée par Adam Smith. Le concept de la main invisible a été repris par certains auteurs de l'école néoclassique (parfois aussi appelée néolibérale) pour affirmer que si les consommateurs peuvent acheter librement et si les producteurs peuvent produire et vendre librement, le marché évoluera vers une situation mutuellement bénéfique à tous les agents économiques.

Or il y a un hic ; car sur le marché du logement, les consommateurs ne peuvent pas librement décider de louer (ou de ne pas louer), voire d'acheter (ou de ne pas acheter), car tout un chacun est bien forcé de se loger, doit louer (ou acheter), même si les prix augmentent. Il suffit d'ailleurs de regarder la problématique actuelle du logement pour se convaincre que le

marché du logement non réglementé a engendré une situation catastrophique, du moins pour les ménages à revenus moyens ou modestes. Les prix extrêmes du logement sont un des aspects de cette catastrophe.

Le prix du logement

Dans un marché non réglementé, le prix d'un bien dépend en principe du jeu de l'offre et de la demande. Offre restreinte et demande importante produisent des prix élevés. L'accès à la propriété est devenu illusoire pour de larges tranches de la population à revenu moyen et les ménages à revenus modestes sont confrontés à des problèmes de logement existentiels. Selon la Banque centrale du Luxembourg¹, les prix des logements ont augmenté de 189,9 % entre 1995 et 2010, soit une hausse de 7 % en rythme annuel. Les prix des loyers ont augmenté sur un an (3^e trimestre 2010 - 3^e trimestre 2011) de 11,9 % pour les maisons et de 9,2 % pour les appartements².

L'offre restreinte de logements trouve son origine dans la pénurie de terrains de construction à prix raisonnables et dans l'incapacité du marché à construire des logements en nombre suffisant.

La croissance démographique exceptionnelle et ininterrompue depuis plus de 30 ans, miroir de l'évolution économique du pays, est à l'origine de la demande importante de logements en général. L'augmentation de la population est surtout due au solde migratoire. 11 004 personnes en 2011 par exemple, un niveau jamais atteint jusqu'ici au Luxembourg. La population du Luxembourg atteindra 646 740 personnes en 2030 (scénario baseline du Statec)³. Tenant compte de l'évolution de la composition des ménages (divorces, personnes isolées...), le nombre correspondant de ménages s'élève à 284 438,

Marco Hoffmann

Selon la Banque centrale du Luxembourg, les prix des logements ont augmenté de 189,9 % entre 1995 et 2010, soit une hausse de 7 % en rythme annuel.

Mobiliser des terrains revient donc à mobiliser des terrains privés.

contre 202 736 pour l'année 2010. Pour loger tout ce monde, il faudra construire au moins 6 280 logements par an (4 000 pour compenser l'accroissement démographique et 2 280 pour les besoins de remplacement) – c'est-à-dire près de 130 000 logements sur presque 20 ans. Or, on a achevé, selon les derniers chiffres, 2 266 logements en 2006, 3 023 en 2007, 4 444 en 2008, 3 740 en 2009⁴, 3 891 en 2010 et 4 323 en 2011⁵ et il reste 17 ans pour arriver au but. Il est donc urgent de doubler les efforts en matière de création de logements.

Dans ce contexte, les pistes à poursuivre sont : l'accélération et la simplification des procédures administratives, une adaptation et une uniformisation des règlements communaux en matière de construction, l'augmentation de la densité du bâti, la mobilisation d'investisseurs institutionnels puissants, l'instauration d'un cadre clair et juste pour les promoteurs privés construisant des logements subventionnés par l'État, la réalisation de mesures visant à ce que les terrains de construction deviennent accessibles et moins chers.

La problématique du foncier

Sur base de la constatation que le sol est une ressource limitée, le plan sectoriel logement (PSL) introduit le principe du bien commun qui doit l'emporter sur les intérêts particuliers. Dans ce contexte, le PSL aborde également le problème de la disponibilité de terrains constructibles. Les chiffres de l'Observatoire de l'habitat les plus récents datent de 2010 : 2 701 hectares

sont disponibles pour l'habitat au Luxembourg, dont les trois quarts appartiennent à des particuliers, 5 % aux communes et 0,77 % à l'État.

Mobiliser des terrains revient donc à mobiliser des terrains privés. Or, si les propriétaires privés ne mettent pas leurs terrains sur le marché, c'est principalement pour des raisons de spéculation⁶ ou de rétention tout court. C'est ici qu'il faut intervenir avec force. Celui qui n'utilise pas son terrain constructible et n'en a manifestement pas besoin doit être invité, avec des taxations massives et progressant d'année en année, à vendre ce terrain. Des exceptions doivent probablement être faites pour des propriétaires qui veulent garder des parcelles pour leurs enfants par exemple. Trop peu de communes se sont avancées pour l'instant sur cette voie.

Une deuxième mesure à prendre, qui, elle aussi peut sembler drastique, mais qui est néanmoins incontournable si on veut attaquer le mal par la racine, c'est l'administration des prix dans le domaine du logement, à commencer pour la fixation de prix de vente maxima pour les terrains de construction.

Le problème du nombre insuffisant de logements construits par année est en relation avec d'autres facteurs encore. Les communes essaient de tempérer leur croissance démographique par des projets immobiliers agencés dans le temps. Le rythme de construction de ces projets, dicté par des priorités locales et la capacité financière de mettre en place les infrastructures nécessaires (écoles, etc.), n'est pas en

forum-Wahlparty im Sang & Klang, 20. Oktober ab 18 Uhr

Für alle, die am Abend des 20. Oktober

- den Beginn einer neuen politischen Ära feiern möchten;
- sich ausweinen wollen;
- sich betrinken wollen;
- keine politische Heimat haben;
- eine politische Heimat haben, aber gerne auch andere Freundschaften pflegen;
- nicht auf der RTL-Wahlparty eingeladen sind;
- sich auf der RTL-Wahlparty gelangweilt haben;
- oder einfach nicht alleine vor dem Fernsehgerät sitzen wollen,

veranstaltet die Redaktion der Zeitschrift *forum* eine Wahlparty mit *public viewing* der Wahlergebnisse und ansonsten anregenden Gesprächen und ebensolchen Getränken.

Alle sind willkommen – Leser, Freunde, Neugierige, Journalisten, glückliche und unglückliche Kandidaten – ab 18 Uhr im Sang & Klang, 1, rue des Trois Glands, Luxembourg-Pfaffenthal. Informationen: forum@pt.lu

phase avec la croissance de la population au Luxembourg. À moyen terme, il faudra prévoir l'extension des zones d'agglomération. Ceci peut produire des conflits qu'il faudra prévoir et gérer pour éviter de nouvelles périodes de pénurie.

Pénurie de logements sociaux (publics)

Un logement social, en France, désigne un logement destiné, suite à une initiative publique ou privée, à des personnes qui, du fait de leurs revenus modestes, ont des difficultés à se loger sur le marché libre⁷. Au Luxembourg, le terme «logement» a remplacé par la voie de l'article 9 de la loi du 8 novembre 2002 le terme de «logement social» utilisé jusque-là et inscrit dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Il n'existe donc pas de définition officielle du logement «social» au Luxembourg. La loi parle uniquement de logements subventionnés par l'État, dont le loyer doit être calculé en fonction du revenu du ménage locataire, de la composition du ménage et de la surface du logement⁸. C'est pour cela que nous emploierons dans la suite du texte l'expression logement public, d'autant plus que ce ne sont pas uniquement les pauvres qui nécessitent un logement abordable.

Comment évaluer le besoin en logements publics⁹ au Luxembourg? Un simple calcul sur base d'une approche prudente permet d'imaginer l'ordre de grandeur. 13,6% de la population luxembourgeoise tombaient en 2011 en dessous du seuil de pauvreté relative. En nombre absolu, ils étaient environ 71 000 personnes composant à peu près 30 000 ménages (moyenne de 2,4 personnes par ménage). Du moins cette tranche de la population est susceptible de nécessiter un logement public pour vivre décemment. Un calcul plus précis devra inclure la couche de population située immédiatement au-dessus du risque de pauvreté. Ainsi, au moins 15% du total des ménages sont donc à revenu modeste ou très modeste.

Combien de logements publics (sociaux) existent à l'heure actuelle? Selon le ministère du Logement, le nombre de logements communaux subventionnés s'élève à 994 unités. En y ajoutant les logements locatifs du Fonds du logement (1 730 unités) et de la Société nationale des habitations à bon marché (167 unités), on approche les 3 000 unités de logement public locatif au sens strict. Les organismes du secteur social et sanitaire gèrent en plus quelque 1 600 lits dans des structures et logements divers. Les clients sont souvent des personnes isolées, mais un certain nombre d'entre eux vivent quand même en famille ou logent dans des structures communautaires. Pour convertir ces lits en logements sociaux, on estime que la moyenne des personnes constituant



flickr.com, Creative Commons

un ménage est de 1,5 (la moyenne nationale étant de 2,5). Le résultat se chiffre à 1 000 logements mis à disposition dans le cadre d'un travail social ou thérapeutique.

Par conséquent, nous pouvons évaluer le manque actuel à la différence entre 30 000 et 4 000, c'est-à-dire à plus de 26 000 (!) logements publics (il s'agit d'une estimation minimale). Or, entre 2002 et 2010, le nombre de logements locatifs subventionnés par l'État et réalisés par des promoteurs publics n'a pas beaucoup progressé : le parc locatif subventionné ne s'est en effet agrandi que d'environ 60 unités par an¹⁰. Nous avons vu plus haut qu'en 2030, le nombre de ménages au Luxembourg devrait se situer autour de 284 438 unités. Toutes choses restant égales par ailleurs, le besoin en logements publics restera aussi de l'ordre de 15% du nombre total de ménages et s'élèvera en 2030 et en nombre absolu à environ 42 500 unités. Pour atteindre cet objectif jusqu'en

Pour que l'intérêt et le bien commun l'emportent, tous les responsables politiques doivent s'engager pour la juste cause qui est de loger décemment tous les citoyens du pays.

2030, il faudra construire plus de 2 500 logements publics par an (!). Pour cela, il ne suffira pas de créer un autre « Fonds du logement ». Il faudra mobiliser des investisseurs institutionnels puissants, imposer un quota de plus de 15 % de logements subventionnés aux communes, et introduire un cadre clair et juste pour les promoteurs privés afin que tous ces acteurs construisent du logement public. Le développement d'un mouvement de coopératives d'habitation, une idée de l'actuel ministre du Logement¹¹, pourrait avoir aussi un impact favorable dans le domaine de la construction de logements abordables¹².

Subvention de loyer

En attendant qu'un nombre suffisant de logements publics soit créé, il faudra soutenir les ménages à revenu modeste pour payer leur loyer. Le projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement doit donc être voté au plus vite avec les adaptations nécessaires¹³. En effet, l'aide prévue est insuffisante, car beaucoup de ménages ne seront pas ramenés à un taux d'effort¹⁴ de 33 %. Il faudra en plus introduire un système proactif de contrôle des loyers, après les avoir plafonnés, sinon cette subvention n'apportera pas l'impact visé.

Où prendre l'argent ?

On peut lire dans le rapport 2012 du ministère du Logement que « la valeur fiscale globale en matière de TVA-Logement s'élève à quelque 2,47 milliards d'euros » depuis 1990. Cette aide, qui consiste en la réduction de 12 % de la TVA-Logement, n'est liée à aucun critère écologique ou social et il est certain qu'il faudra en faire une mesure beaucoup plus ciblée.

La réforme de l'impôt foncier, qui n'est plus du tout en relation avec la vraie valeur du terrain, pourrait générer de nouveaux fonds pour la politique du logement.

La mobilisation d'investisseurs institutionnels puissants a été mentionnée ci-avant. Il faut savoir que la réserve de compensation du régime général de l'assurance pension se chiffre actuellement à 12 milliards d'euros. Au lieu d'investir cet argent dans des actions, il pourrait être investi plus utilement dans la construction et la gestion de logements publics, sans pour autant perdre sa fonction de réserve pour l'assurance pension.

En conclusion, il faut dire que les efforts actuels ne seront certainement pas suffisants. La politique du logement doit devenir une priorité nationale pour

le prochain gouvernement. Il ne s'agit pas de choisir parmi les propositions énoncées ci-dessus, mais de les combiner. Idéalement, il faudrait les réaliser toutes. Malheureusement, le secteur du logement au Luxembourg, avec tous les intérêts particuliers en jeu, est un champ de bataille féroce. Pour que l'intérêt et le bien commun l'emportent, *tous* les responsables politiques doivent s'engager pour la juste cause qui est de loger décemment tous les citoyens du pays. Le défi est clairement posé. ♦

1 Banque centrale du Luxembourg (2011): Bulletin 2011/3, Luxembourg.

2 Ministère du Logement (2011): Rapport d'activité 2010. Observatoire de l'Habitat / Ministère du Logement (2011): Prix annoncés – Location. 2011 Trimestre 03, Luxembourg.

3 Peltier (2011). PELTIER, FRANÇOIS (2011): Projection des ménages privés et des besoins en logements 2010-2030. In: *Working Papers Economie et Statistique* n° 55 du Statec, Luxembourg.

4 Zahlen, Paul (2012): Regards 02. Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC), Luxembourg.

5 Ministère du Logement, *Rapport 2012*, Luxembourg.

6 Urbé Robert (2012): Spekulation bekämpfen, dans: Schronen Danielle & Urbé, Robert (2012, dir.) : « *Sozialalmanach 2012* ». *Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen*, Luxembourg.

7 http://fr.wikipedia.org/wiki/Logement_social_en_France.

8 Grand-Duché de Luxembourg (1998): Règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

9 Des logements donc qui se caractérisent par un loyer qui est abordable, se situant en dessous d'un tiers du revenu disponible du ménage.

10 Exposé des motifs du projet de loi n° 6542 portant introduction d'une subvention de loyer.

11 Cf. mesure 4 du paquet logement.

12 Cf. Hoffmann Marco, « Habiter en coopérative? » in: *forum* n° 330, juin 2013.

13 www.caritas.lu

14 Un logement est considéré comme financièrement abordable pour un ménage, s'il ne faut pas céder plus d'un tiers de son revenu disponible pour se loger.