

# Se loger au luxembourg... mission impossible ?

Soyons tranquille : «quand la pierre va, tout va» ! S'il serait hasardeux d'écarter d'un revers de main ce principe martelé par la fine fleur de nos économistes, la hausse spectaculaire et ininterrompue de l'immobilier interpelle notre modèle de développement, notre philosophie de l'action publique et les conditions du « vivre ensemble » sur le long terme.

Entre 2010 et 2017, le salaire moyen a augmenté de 14%.

Entre 2010 et 2018, les prix des logements ont augmenté de 44,5% en moyenne.

En mars 2019, le prix moyen d'un bien s'établit respectivement à 485 826 € (appartement ancien), 582 676 euros (appartement neuf) et 812 624 € (maison)

En mars 2019, les loyers mensuels moyens s'élèvent respectivement à 1520 € pour un appartement et à 2892 € pour une maison

source: athome.lu

## Marché «dynamique» ... ou marché «en feu»?

L'évolution du marché immobilier fait l'objet de toutes les attentions. Citoyens, propriétaires, investisseurs, professionnels, statisticiens, prospectivistes, décideurs : chacun à son niveau peut observer l'embrassement à l'œuvre.

Ce phénomène se caractérise notamment par :

- sa puissance redoutable, pour ne pas dire sa brutalité, si on le rapporte notamment à l'évolution du pouvoir d'achat;
- sa diffusion spatiale, au sens où, à partir du noyau représenté par la capitale et son aire urbaine, c'est tout le Grand-Duché sans exception – ainsi que, de manière nuancée et graduée, la Grande Région – qui s'en trouve impacté, renvoyant à des arbitrages individuels complexes entre, d'un côté, le prix d'un logement «central» et, de l'autre, les surcoûts sociaux et environnementaux résultant d'un éloignement des pôles d'emploi et/ou de vie;

- un marché en forte tension, résultant schématiquement des déséquilibres entre une demande soutenue (pression démographique; hausse des ménages composés d'une seule personne; haut niveau d'attractivité et de compétitivité du pays; développement des fonds immobiliers; pouvoir d'achat globalement élevé; conditions favorables de financement tels que la baisse des taux d'intérêt ou l'allongement de la durée des prêts; comportements spéculatifs; etc.) et une offre de logements trop limitée, et cela en dépit de la prolifération de constructions qui rythme le paysage du Grand-Duché.

Côté loyers, même si, dans la période récente, ils ont augmenté deux fois moins vite que les prix de vente, ils restent à des niveaux très élevés, voire localement prohibitifs, a fortiori depuis la flambée de l'année 2018.

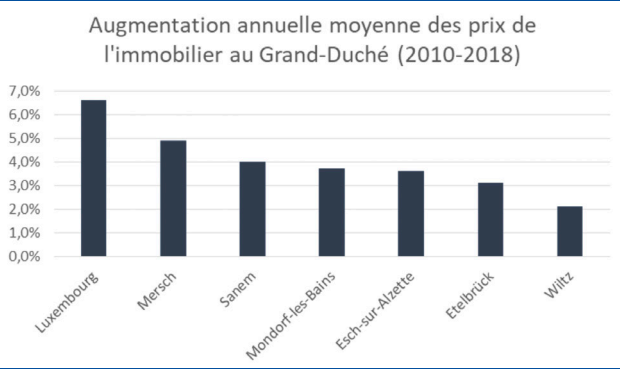
## J'ai mal à mon logement...

On l'aura compris: non seulement l'immobilier atteint des niveaux stratosphériques, mais, de plus, un retournement du marché, à un horizon prévisible, semble peu probable. Qu'on se le dise, ce n'est pas près de s'arrêter...

Faut-il le déplorer? Cette situation n'est-elle pas le pendant inévitable – et donc, dans une certaine mesure, acceptable – de l'attractivité du pays, la reconnaissance du statut métropolitain rattaché à sa capitale – autrement dit, la rançon de son succès? Le secteur ne recouvre-t-il pas un gisement significatif d'activités et d'emplois difficilement délocalisables (artisanat, services intermédiaires, etc.)? Il faut ajouter à cela que, en 2016, 75 % des ménages étaient propriétaires de leur logement – ils peuvent apparaître à ce titre non seulement «sortis d'affaire», mais gagnants – et que le rapport entre le coût du logement et les revenus des locataires apparaît comparable à celui de nombreux pays européens. Le beurre et l'argent du beurre, donc: non seulement la flambée immobilière doperait économiquement

2719 hectares de terrains constructibles en présence, détenus à 75% par des particuliers

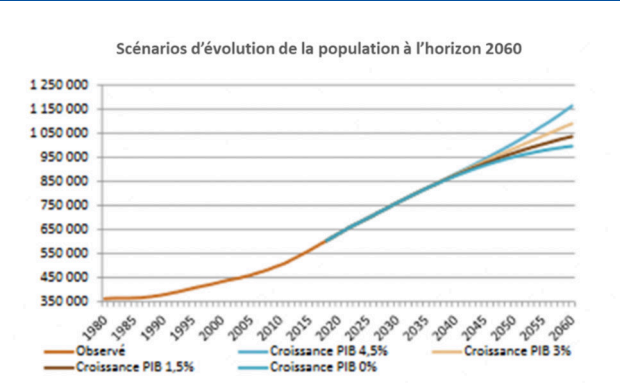




Source: Ministère du logement - Observatoire de l'habitat

Des dynamiques locales nuancées

- La singularité de Luxembourg-Ville**
  - Une hausse des prix très importante, s'établissant à 6,6% par an depuis 2010 pour un prix moyen, tous biens confondus, de 8000 €/m²
  - La spécificité de la demande, émanant en particulier des catégories socio-professionnelles moyennes/ supérieures et/ ou expatriées
- Une «flambée» à Mersch** (+50,2% entre 2010 et 2018), en partie imputable à un renforcement de l'ancrage de la commune dans l'aire d'influence de la capitale depuis la mise en service de l'autoroute du Nord (A7)
- Une envolée des prix plus modérée des prix à Esch sur-Alzette** (hausse de 4%/an) et **Sanem** (hausse de 3,6%/an), soit des niveaux situés en-deçà de la moyenne nationale, en dépit de l'essor d'Esch-Belval
- Une maîtrise relative des prix dans des communes plus «excentrées»** (+3,1%/an pour Ettelbruck; 2,1%/an pour Wiltz)



Source: Statec

le pays, mais le logement au Luxembourg resterait à ce jour accessible pour la majorité des résidents.

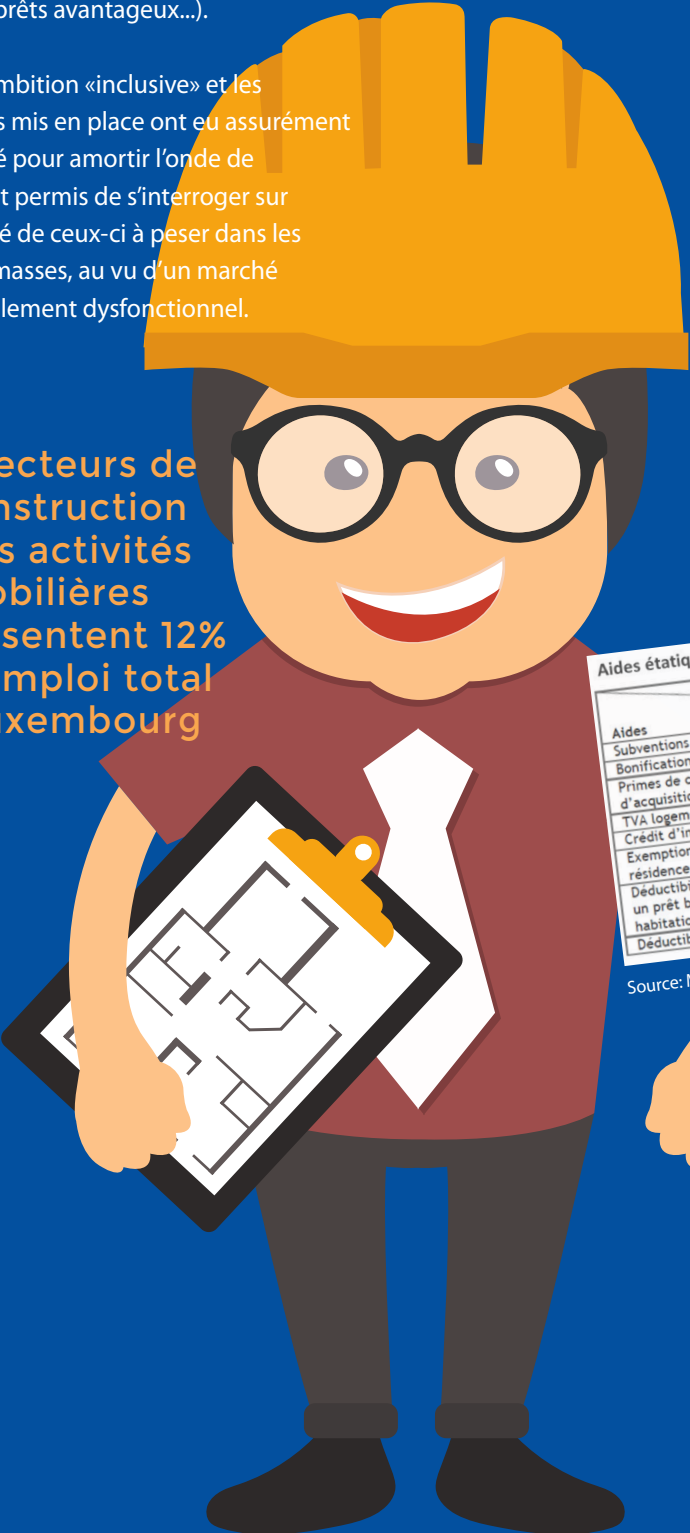
Il n'empêche, les menaces d'un accès toujours plus difficile à la propriété, d'une fissuration de la cohésion sociale dont la fracture immobilière serait le principal moteur, ou dans une moindre mesure, de l'impact, à terme, de la hausse de l'immobilier résidentiel sur la compétitivité du Luxembourg, préoccupent. Le renforcement des inégalités, l'écart qui se creuse entre les propriétaires et les locataires, le décalage entre une montée en gamme globale du parc de logements - confort, intégration urbaine, performance thermique, énergétique et environnementale, etc. - et les freins financiers entravant leur accessibilité, notamment parmi les plus jeunes, ou encore la ségrégation socio-spatiale inéluctable risquant de mettre à mal les conditions d'une indispensable mixité sociale sont des enjeux débattus depuis des années.

L'accès au logement est désormais érigé en cause nationale. L'accumulation de réflexions et stratégies

- songeons au «Plan Sectoriel Logement» qui prévoit notamment «d'augmenter la construction de logements et de garantir l'accès à un logement abordable» - témoigne, si besoin était, de l'urgence de la question. Différentes politiques publiques sont mises en œuvre pour stimuler l'offre - politiques foncières, allègement progressif de certaines contraintes d'urbanisme, etc. -, ou soutenir la demande - il en va ainsi par exemple des politiques «historiques» visant à encourager et faciliter l'accès à la propriété (incitations fiscales, aides directes, prêts avantageux...).

Si cette ambition «inclusive» et les dispositifs mis en place ont eu assurément leur utilité pour amortir l'onde de choc, il est permis de s'interroger sur la capacité de ceux-ci à peser dans les grandes masses, au vu d'un marché structurellement dysfonctionnel.

Les secteurs de la construction et des activités immobilières représentent 12% de l'emploi total du Luxembourg



Aides étatiques à l'accession à la propriété : cadre général

Aides	Prise en compte de la capacité contributive (revenus)	Montants 2017 (MIO. €)
Subventions d'intérêt	OUI	17.6
Bonifications d'intérêt	OUI	11.2
Primes de construction d'amélioration et d'acquisition	OUI	7.9
TVA logement	NON	198
Credit d'impôt sur les actes notariés	NON	163
Exemption de la plus-value de cession pour la résidence principale	NON	74
Deductibilité des intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle	NON	49
Deductibilité des cotisations d'épargne logement	NON	27

Source: Ministère du Logement - Ministère des finances - Fondation IDEA

Les aides gouvernementales à l'accession à la propriété totalisaient plus de 550 millions d'euros en 2017, soit 15% du montant total des ventes de logements

On soulignera en particulier une part de logements «abordables» qui reste faible. En dépit de leur qualité globale, on ne compte ainsi qu'environ 3 000 logements sociaux à ce jour, soit à peine 2% du total des logements existants. Au-delà de l'enjeu de répondre à la demande et d'inscrire ces produits dans un parcours résidentiel fluide et cohérent, il s'agit également de se prémunir contre toute dérive qui conduirait des personnes en situation de fragilité à s'installer, faute de mieux, dans un logement dégradé, aux mains de propriétaires indelicats. Le gouvernement en a bien conscience et a inscrit le développement du «logement abordable» au rang de ses priorités. Pour ce faire, il peut s'appuyer notamment sur le Fonds du logement, la Société nationale d'habitation à bon marché (SNHBM) - laquelle a déjà triplé sa production entre 2014 et 2017 -... ainsi que sur les communes, dont le montée en régime en la matière apparaît déterminante.

Cela conduit à une question centrale: quelle est la réalité - aujourd'hui et demain - du «mal logement», à savoir des

publics «empêchés» dans leur accès à un logement décent? Quid des phénomènes collatéraux d'exclusion liés au logement? Si certains indicateurs paraissent rassurants - le «taux de privation sévère» lié au logement concernerait à ce jour moins de 2% des ménages et il n'ait a priori pas constaté d'augmentation des sans-abris -, la question peut se poser de savoir si ces phénomènes sont suffisamment connus et caractérisés dans leur complexité, en fonction non seulement de l'âge et du statut de la personne (étudiant, senior...) mais aussi de la situation «humaine» dans laquelle elle se trouve (accident de la vie; recherche d'emploi; (ré)insertion; décohabitation suite par exemple à un divorce; etc.). Sans nécessairement parler de mal-logement, certains individus peuvent ainsi se retrouver de manière transitoire dans une «zone grise» qu'il convient d'accompagner à la faveur de produits résidentiels adaptés et de prestations personnalisées.

Et maintenant on fait quoi?

Le contexte actuel a au moins une vertu: celle de replacer le débat au niveau où il doit être, en réaffirmant le principe selon lequel chacun doit pouvoir accéder à un logement décent. Sans même parler de «droit», il s'agit là d'une aspiration personnelle fondamentale. Le «logement», l'«habitation» la «maison»: on ne parle pas ici d'un bien comme un autre, non seulement en ce qui concerne les fonctions qui lui sont attachées, mais aussi en termes de représentation, laquelle recouvre une dimension tout à la fois émancipatrice, affective, intime ou protectrice (ne parle-t-on, par exemple, de «cocon» ou, sur un autre plan, de «valeur refuge»? Les fondations d'une maison ne sont-elles pas aussi celles d'un «parcours» de vie?)



A l'évidence, la solution miracle n'existe pas. Au-delà de l'ajustement ou du recalibrage des politiques publiques («choc» de l'offre, renforcement ou diversification des formes d'appui à la demande, allègement des pesanteurs administratives, densification urbaine, organisation spatiale...), la situation actuelle renvoie à des questions politiques majeures.

On l'aura compris, en matière de logement, la «main invisible» censée équilibrer le marché, apparaît peu opérante. Schématiquement, laisser faire le marché, c'est risquer d'exclure. Ce qui interpelle directement les pouvoirs publics et le rôle qu'ils s'attribuent: jusqu'où sont-ils prêts à intervenir dans l'intérêt commun?

La crise actuelle interroge également sur la manière de

concevoir et de porter les politiques du logement, dont l'Etat est à ce jour le principal dépositaire. Or, il apparaît que la solution passera par une plus forte mobilisation de la Grande Région, à la faveur d'une stratégie intégrée et cohérente (prise en compte des enjeux de mobilité, d'emploi, de formation...), comme le prévoyait au demeurant il y a quelques années le PSL. Symétriquement, les communes sont désormais reconnues à juste raison comme incontournables dans la bataille à mener. Ce «rattrapage» devra s'opérer sur des fonctions qu'il conviendra de définir, en articulation avec les opérateurs publics nationaux, les services de l'Etat et les acteurs associatifs: observation des situations; information-accueil-orientation des publics; accompagnements individualisés;

développement d'une offre de produits locatifs abordables...Ce qui renvoie, au-delà d'une nécessaire acculturation des élus et services communaux, aux conditions d'une «capacité à faire», en termes d'ingénierie, d'outils, de conseil, et de financements – notamment pour construire en régie propre à des prix modérés. De ce point de vue, le développement d'une version 2.0 du «Pacte logement» représentera assurément une échéance importante.

Enfin, au regard de l'évolution du marché, de la diversification de la demande et des mutations sociétales à l'œuvre, c'est bien le modèle luxembourgeois de «démocratie des propriétaires» qui paraît questionné, et cela à trois niveaux au moins.

La situation actuelle implique de sensibiliser dans la durée les propriétaires aux enjeux du logement et, au vu de la pénurie d'offre, de les mobiliser pour accélérer la mise sur le marché de logements ou terrains inoccupés. Au-delà de l'ajustement éventuel de la fiscalité sur le bâti ou le foncier, une démarche de cette nature paraît difficilement envisageable sans le relais des organisations de propriétaires, des agences immobilières et des notaires.

L'objectif visant à rééquilibrer les relations entre propriétaires et locataires, ne serait-ce que par l'application stricte du droit en vigueur – compte tenu du décalage

existant entre celui-ci et certaines pratiques et conditions imposées aux locataires – mérite de la même manière d'être débattu.

Enfin, le contexte actuel doit nous pousser à être imaginatifs et audacieux, en reconsidérant – en «réinventant»? – le modèle résidentiel de référence. Comment promouvoir et mieux accompagner «d'autres façons d'habiter» en consacrant de nouvelles formes d'accès à la propriété et de location actuellement émergentes (emphytéose, location sociale avec option d'achat...), voire en promouvant l'habitat partagé et/ou solidaire (coopératives d'habitations, colocation intergénérationnelle, nouvelles prestations résidentielles mutualisées à l'échelle des immeubles, des quartiers ou des îlots; ...?)

## Interview



**Philippe Streff,**  
*Directeur de Caritas*

### Comment définir le mal-logement?

Schématiquement, il me semble que trois critères peuvent être retenus pour caractériser le mal-logement : un critère «d'adéquation» entre les besoins et l'offre de logements, renvoyant notamment aux enjeux de «sur» ou «sous»-peuplement ainsi qu'aux grands cycles du parcours de vie en rapport à certaines évolutions sociétales majeures (décohabitation suite à une séparation, familles monoparentales, vieillissement global de la population, etc.);

un critère «géographique» ou «spatial», suggérant une cohérence entre le lieu d'habitation et les lieux de vie/d'emploi, l'éloignement des uns des autres pouvant générer sur la durée du mal-logement; un critère de «confort», renvoyant à l'état général du bâtiment, aux enjeux de sécurité, de salubrité et de performance thermique, ou encore aux prestations qui lui sont associées, le tout pouvant toutefois donner lieu à des charges locatives élevées.

### La situation s'est-elle dégradée avec la crise du logement?

La hausse des prix de l'immobilier est en premier lieu indissociable de l'explosion démographique du pays au cours des années 1990, laquelle n'a depuis fait que s'accroître. La perspective d'accueillir 1,1 million d'habitants en 2060 doit nous faire réfléchir, au-delà des objectifs quantitatifs de croissance économique, financière et démographique, au modèle de développement que nous souhaitons et à la qualité de vie à laquelle nous aspirons dans le futur.

### Quel rôle les communes peuvent-elles jouer pour relever le défi du mieux-logement?

Les communes doivent agir sur plusieurs fronts, en premier lieu en urbanisant et aménageant de manière qualitative, ce qui suppose notamment d'intégrer dans les documents d'urbanisme et les procédures d'aménagement des objectifs de densification de l'occupation des sols et de verticalisation des édifices. La question de la taille des logements devrait être également questionnée, pour prendre en considération les puissantes mutations sociétales et familiales à l'œuvre. Il me semble par exemple que l'offre en «petits» logements est actuellement insuffisante, notamment dans le cadre des opérations de lotissement. La connaissance fine des logements vacants et leur valorisation me

paraît également être un champ d'intervention privilégié pour les communes, dans une logique de grande proximité. Sans compter que, bien entendu, les communes ont un rôle majeur à jouer dans le développement d'une offre de logements «abordables». Cela étant, nous faisons le constat que les communes sont insuffisamment outillées à ce jour, au plan stratégique ou opérationnel, pour intervenir à bon escient.

### Le logement social représente le maillon faible de la politique du logement au Luxembourg?

Il faudrait déjà s'entendre sur les termes employés. La loi évoque notamment le «logement à coût-modéré», soit un «fourre-tout» qui gagnerait à être caractérisé plus finement. Moyennant quoi, seule la location à très bas coût (au-dessous de 10 euros au mètre carré) doit relever de mon point de vue du «logement social» stricto sensu et s'articuler à une chaîne d'offres «abordables» beaucoup plus large qu'il convient d'organiser. Aujourd'hui, l'offre de logements sociaux au Luxembourg se limite à 3 000 unités, soit un chiffre dérisoire rapporté au nombre d'habitants et aux standards de nombre de pays européens. Selon nos estimations, l'offre de logements sociaux devrait être multipliée par dix, pour atteindre 30 000 unités. Nous sommes donc loin du compte.

### Ces objectifs vous paraissent-ils atteignables à court terme?

Rien ne sera possible sans une volonté politique sans faille, des objectifs ambitieux et des moyens pour contrôler leur mise en œuvre. Veillons en premier lieu à appliquer les dispositions en vigueur. Il en va ainsi en particulier de la règle des 10 % de logements à coût modéré à intégrer par grand projet, dans le cadre d'une opération de lotissement par exemple, qui à notre connaissance n'était pas toujours respectée depuis qu'elle a été

rendue obligatoire. Nous préconisons également d'imposer à chaque commune un quota de 15% de logements sociaux à atteindre à l'horizon de dix ans. Parallèlement, il est de toute évidence nécessaire de massifier les moyens des promoteurs publics et d'augmenter la réserve foncière publique. Au-delà, l'accroissement du nombre de logements sociaux doit aller de pair avec des ajustements organisationnels, pour favoriser leur financement sur le long terme et garantir davantage de lisibilité vis-à-vis des publics bénéficiaires, dans un domaine où interviennent des acteurs multiples. Concernant enfin la gestion locative sociale, qui permet en substance de louer des logements appartenant à des propriétaires privés pour les mettre à disposition des personnes rencontrant des difficultés pour se loger, nous sommes favorables à sa promotion et son extension. Cela étant, j'observe qu'il est parfois difficile de trouver des logements pour nos propres bénéficiaires, à savoir un public très social, du fait que les propriétaires leur préfèrent d'autres organismes conventionnés, proposant des critères perçus comme moins contraignants.

### Caritas peut-elle être considérée comme active dans ce domaine?

Caritas est en première ligne pour venir en aide aux plus démunis et aux sans-abris. Nous les accueillons dans nos hébergements d'urgence, avec l'objectif constant d'autonomiser les bénéficiaires, dans une logique de réinsertion sociale. Cela étant, notre champ d'intervention et nos offres se sont progressivement élargis, comme en témoigne par exemple la résidence intergénérationnelle de Beggen, qui vise à faire vivre personnes âgées et étudiants sous un même toit, afin de leur permettre de se soutenir mutuellement. Ces produits mériteraient d'être davantage promus et soutenus à travers notamment une fiscalité beaucoup plus incitative – ce qui suppose entre autres de sortir les coopératives d'habitation du régime fiscal des personnes morales.