

Sortir de l'échec La politique du logement au Luxembourg

MARCO HOFFMANN

1. Introduction

Parmi les autres crises, la crise du logement revient régulièrement à la une des médias luxembourgeois. Malgré le « pacte logement¹ » et plus récemment le « paquet logement² », l'accès au logement devient de plus en plus difficile pour une partie croissante de la population, car les prix continuent à augmenter sans cesse. 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 Luxembourg³, 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 appartements⁴. Parallèlement à cette réalité socio-économique, il faut affronter les défis écologiques et énergétiques. A l'intersection entre le social et l'écologie, la précarité ou pauvreté énergétique dévient de plus en plus préoccupante.

En analysant de près les efforts de la politique du logement, on aboutit à la conclusion que celle-ci ne réussit pas le traitement symptomatique du problème, mais n'en affronte pas non plus les causes fondamentales qui sont d'une part la croissance démographique effrénée et d'autre part un marché du logement dysfonctionnel. La présente contribution soutient que le bien-être commun en matière de logement est au prix d'une ingérence (plus) forte de l'État dans le marché. Puis, une réflexion sur la croissance économique, à

¹ Loi du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes.

² Le paquet logement, présenté le 8 avril 2011 par le Ministre du Logement, est constitué d'un ensemble de 21 mesures à mettre en oeuvre afin de concrétiser la déclaration gouvernementale en matière de politique du logement.

³ Banque centrale du Luxembourg (2011).

⁴ Observatoire de l'Habitat (2011).

l'origine de la situation démographique problématique, s'impose, car elle est indissociable de la mise en œuvre d'un vrai développement durable au Luxembourg⁵.

Les objectifs sociaux et écologiques sont clairs : Il faut pouvoir loger décemment *tous* les habitants du Luxembourg de telle manière que leur style de logement n'empiète pas sur les besoins des générations futures. Où en sommes nous par rapport aux mesures en place ou à mettre en place et leur cohérence avec ces objectifs ?

2. Une croissance démographique effrénée

Dans l'introduction du Rapport d'activité 2010 du Ministère du Logement, on peut lire : « L'offre de logements est insuffisante, surtout à l'égard d'une population qui va toujours croissante⁶ . » Le Luxembourg comptait 511.840 habitants au 1^{er} janvier 2011. L'exceptionnelle croissance démographique luxembourgeoise est surtout due au solde migratoire qui lui « est le miroir de l'évolution économique du pays⁷ ». De 2009 à 2010, la population a augmenté de 9.774 unités et le solde migratoire a atteint 7.660 personnes⁸.

Une diminution du solde migratoire pourrait donc résoudre une partie du problème du logement au Luxembourg. Cette option n'est cependant pas discutée, car il faudrait alors mettre en question la croissance économique du pays. Or, pour beaucoup de gens (et malheureusement surtout les décideurs), la croissance économique est une condition du bien-être de la société ou de la viabilité de nos systèmes de sécurité sociale. En vérité, elle ne fait que postposer les problèmes et renforce toutes les tendances non-durables énumérées dans le Plan national du développement durable⁹. Le problème de base a déjà été pointé en 2000 par le Premier Ministre Jean-Claude Juncker et en 2002 par le Ministre Claude Wiseler : « Les fruits de la croissance luxembourgeoise sont tout juste suffisants pour financer les conséquences de cette même croissance. Effectivement, les rentrées fiscales générées par la croissance suffisent à peine pour faire face à tous les besoins de cette société grandissante »¹⁰.

⁵ Chilla & Schulz (2011), p. 336.

⁶ Ministère du Logement (2011), p. 8.

⁷ Statec (2011), p. 8.

⁸ Statec (2011), p. 1.

⁹ Ewringmann et al. (2010).

¹⁰ CSDD (2008), p. 32.

Ignorer ce message réduit la politique du logement à un traitement symptomatique de la croissance démographique et des effets de la croissance au lieu de l'inscrire de manière cohérente dans une réelle politique de développement durable¹¹. Dans ce contexte, il faut prendre en compte un deuxième élément fondamental, celui du prétendu libre marché.

3. Un marché du logement dysfonctionnel¹²

La politique du logement d'un pays dépend de l'idée que les décideurs se font du rôle du marché du logement. Le courant néolibéral, toujours en vogue, soutient qu'un marché idéal et fonctionnel est un marché libre et autorégulateur selon le concept d'Adam Smith de la main invisible. Le concept de la main invisible a été repris par certains auteurs de l'école néoclassique (parfois 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. Le modèle du marché libre et parfait inclut en plus les caractéristiques suivantes :

- Transparence : tous les acteurs sont complètement informés.
- Concurrence libre : les prix évoluent librement.
- Adaptation flexible au prix : aussi bien les producteurs que les consommateurs doivent pouvoir réagir à un changement de prix ; une condition en est que la marchandise doit être mobile et fongible¹³.
- Homogénéité : des préférences individuelles n'existent pas. Le consommateur agit de manière entièrement rationnelle.

Il est facile de conclure ici que la plupart de ces éléments ne se retrouvent pas sur le marché du logement réel, au Luxembourg et autre part. Les sympathisants du (néo-)libéralisme n'en déduisent cependant pas qu'il faut intervenir dans le marché, mais qu'il faut tout faire pour le rendre plus parfait. L'État ne doit donc surtout pas s'immiscer à l'aide de réglementations diverses dans le marché, mais figurer tout au plus comme protecteur du marché en veillant au développement des conditions énumérées ci-dessus. Une telle philosophie est à la base de la spéculation immobilière, dont nous observons aujourd'hui les conséquences néfastes.

¹¹ Cf. Confédération Caritas Luxembourg (2011), p. 119-140.

¹² <http://de.wikipedia.org/wiki/Wohnungsmarkt>.

¹³ Le bien dit « fongible » est un bien que l'on ne peut pas individualiser. Cela veut dire qu'une unité de ce bien peut être échangée contre toute autre unité du même bien, sans que l'utilité pour l'utilisateur ne change.

En général, le marché du logement est donc un marché imparfait, non pas par une intervention étatique mal ajustée, mais par nature. Il faut souligner avec force que le marché du logement ne peut pas fonctionner librement et qu'il est donc impératif de le réguler pour réaliser les droits de l'homme en la matière¹⁴.

Le Plan directeur sectoriel logement (PSL) mentionne également cette problématique pour légitimer ainsi l'intervention étatique dans le marché du logement.¹⁵ Le PSL, réalisé en avril 2009 par un institut autrichien, est davantage une étude et une réflexion, complétée par des recommandations, qu'un plan bien ficelé. Il doit assurer l'articulation entre la politique d'aménagement du territoire¹⁶ et la politique du logement proprement dite. Aujourd'hui, il est malheureusement toujours au stade d'un avant-projet de règlement grand-ducal.

4. L'avant-projet du Plan directeur sectoriel logement

Si, en 2009, le Plan directeur sectoriel logement tablait encore sur un besoin de 3.400 nouvelles constructions par an, les chiffres actuels dépassent largement cette estimation. La population du Luxembourg atteindra 646.740 personnes en 2030 (scénario baseline du Stotec)¹⁷. Tenant compte de l'évolution de la composition des ménages (divorces, personnes isolées, ...), le nombre correspondant de ménages s'élève à 284.438 contre 202.736 pour l'année 2010. Il faudra construire au moins 6.280 logements par an (4.000 pour compenser l'accroissement démographique et 2.280 pour les besoins de

¹⁴ Article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme : 1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. <http://www.un.org/fr/documents/udhr/>.

¹⁵ Stadtland Dipl.-Ing. Alfred Eichberger GmbH (2009), p.12 : Zum Thema „Eingriffe der öffentlichen Hand in den Bodenmarkt“ sind die Meinungen geteilt. Dabei sind gerade der Wohnungsmarkt wie auch der Bodenmarkt auf Grund zahlreicher spezifischer Eigenschaften und der Stellung der Marktteilnehmer keine „funktionsfähigen Märkte“ nach der marktwirtschaftlichen Lehre. Dass zudem der „freie Markt“ zu Marktungleichgewichten tendiert, zeigen zurzeit die Finanzmärkte. In der Praxis besteht eine enge Verflechtung zwischen dem freien Markt und den auf Grund gesellschaftspolitischer Grundsätze und Zielvorstellungen gestalteten Rahmenbedingungen und lenkenden Eingriffen der öffentlichen Hand. Für den „Plan sectoriel logement“ gilt daher, dass die öffentliche Hand auch am Boden- und Wohnungsmarkt sowohl lenkend eingreifen kann (soll), wie auch selbst aktiv werden sollte, wenn die hoheitlichen Instrumente die rechtlich gebotene Verhältnismäßigkeit in Relation zu den Grundrechten und den angestrebten Ergebnissen wahren. Zur Entlastung des Bodenmarktes und zur Wahrung der ökologischen Zielsetzungen wird in Zukunft der Nutzung von Flächenreserven in bestehenden Siedlungsstrukturen großer Stellenwert zukommen.

¹⁶ Cf. Programme directeur d'aménagement du territoire de 2003 et l'IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept).

¹⁷ Peltier (2011).

remplacement) – c'est-à-dire près de 130.000 logements sur 20 ans – pour loger tout ce monde. Or, on a achevé, selon les derniers chiffres¹⁸, 2.266 logements en 2006, 3.023 en 2007, 4.444 en 2008 et 3.740 en 2009. La régression en 2009 s'explique par les effets de la crise financière. Il est donc urgent de doubler les efforts en matière de création de logements.

L'avant-projet du PSL propose cinq axes pour atteindre cet objectif¹⁹. Il vise à

- piloter la construction de logements en ce qui concerne l'implantation dans l'espace et au niveau régional,
- déterminer des espaces constructibles et assurer une utilisation efficiente des terrains,
- imposer des constructions durables et une densification du bâti,
- augmenter les capacités de construction et assurer l'accès au logement,
- établir et maintenir une bonne coordination et communication entre tous les acteurs institutionnels et envers les citoyens.

Il met en musique le principe général et national de l'aménagement du territoire qui est celui de la « concentration décentralisée » (polycentrisme). Sur base de la constatation que le sol est une ressource limitée, il 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. Il soulève le problème du manque global de terrains au niveau national avec des pénuries assez dérangeantes dans certaines communes qui justement ont été désignés centres de développement et d'attraction (CDA) dans le cadre du paquet logement. Les chiffres les plus récents datent de 2007²⁰ : 2.712 hectares sont disponibles pour l'habitat au Luxembourg, dont 33% (908ha) sont rapidement mobilisables. Malheureusement, 14% (388ha) seulement font partie des communes CDA. Avec plus de 211 hectares constructibles, la Ville de Luxembourg dispose de réserves foncières importantes. 20% appartiennent à des propriétaires publics (36,5ha appartenant directement à la ville), 44% à des personnes physiques et 25% à des personnes morales. La propriété est mixte pour 1% des parcelles

¹⁸ Zahlen (2012).

¹⁹ Stadtland Dipl.-Ing. Alfred Eichberger GmbH (2009) : Plan directeur sectoriel « Logement », p. 28.

²⁰ Observatoire de l'habitat (2009).

et inconnue pour 10% des réserves, car ces parcelles ont été dans des phases transitoires au moment de l'enquête.²¹ .

Après son entrée en vigueur, le PSL fournira la base juridique du développement communal tout en déterminant de nouveaux espaces constructibles. La publication de l'avant-projet est imminent semble-t-il. En l'absence de mécanismes de freinage, elle risque cependant de renforcer la spéculation sur les terrains.

5. Lenteurs et hésitations politiques

A l'heure actuelle et malgré tous les efforts déployés, la crise du logement ne fait qu'empirer. Dans l'Almanach social 2007, il a déjà été constaté qu'une politique visant à être à la hauteur de ses objectifs devrait se doter d'un staff ministériel plus conséquent²² et de sérieux moyens. D'un autre côté, on ne peut qu'espérer que les mesures en place et en voie de réalisation porteront bientôt leurs fruits. Mais passons en revue les principaux éléments de la politique du logement actuelle, afin de déterminer s'il existe des chances pour qu'enfin la sauce prenne et afin d'analyser si les mesures ont aussi une incidence sur les conditions de vie des pauvres.

Les moyens d'action de toute politique du logement sont de trois ordres²³ : mesures légales, mesures économiques et mesures de communication et de coopération. Selon les différents acteurs sur le marché du logement, ces mesures peuvent être de nature incitative (pull factors) ou contraignante (push factors). Nous allons voir que la majorité des mesures déployées opère avec des attraits financiers, mais il apparaît que l'effet de pilotage ne sera renforcé que par des règles contraignantes, sans lesquelles l'impact sur les problèmes écologiques et sociaux restera faible.

5.1 L'aide au logement

Afin de procéder à une analyse sommaire du cadre réglementaire, commençons par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement qui constitue le socle de la politique du logement luxembourgeoise et qui a été modifiée à 17 reprises jusqu'aujourd'hui²⁴. Elle prévoit la mise en œuvre des mesures suivantes :

²¹ http://observatoire.ceps.lu/potentielfoncier_fiche.cfm?comid=22.

²² Urbé (2007), p. 53.

²³ Stiess (2011).

²⁴ Krier (2011).

- a) la prise en charge de garanties de bonne fin ainsi que l'octroi d'aides aux particuliers en vue de l'acquisition, de la construction, de la transformation ou de l'amélioration de logements ;
- b) la participation financière de l'État à la construction d'ensembles de logements ;
- c) l'assainissement de logements anciens par zones ;
- d) la création de disponibilités foncières par la constitution de réserves foncières et l'obligation de construire ;
- e) la création d'un fonds pour le développement du logement et de l'habitat ;
- f) l'introduction d'un carnet de l'habitat destiné principalement à promouvoir la rénovation de logements existants ;
- g) la création d'une aide de l'État pour soutenir le financement privé de la garantie locative réclamée aux locataires de logements à usage d'habitation principale.

Trois de ces mesures (b, e, g,) visent plus particulièrement les personnes en risque de pauvreté. La mesure « b » permet à l'État de cofinancer jusqu'à 75% le coût de construction de logements « sociaux »²⁵. La mesure « e » crée le Fonds du Logement qui s'investit dans la construction de logements « sociaux ». La mesure « g » n'a malheureusement qu'une portée très limitée puisqu'elle n'est accordée qu'à des ménages dont le loyer ne dépasse pas le tiers des revenus. Or, vu les loyers souvent exorbitants sur le premier marché du logement, cette mesure ne s'applique pratiquement qu'aux demandeurs d'un logement « social » et perd ainsi son potentiel d'accès au logement locatif pour une population dans le besoin, plus large.

S'il faut porter un jugement global sur la politique du logement des dernières décennies du point de vue Caritas, qui est donc celui d'une option préférentielle pour les pauvres, le constat d'une politique foncièrement inégalitaire s'impose. L'accès au logement des classes moyennes reste au centre des soucis politiques. Le locataire à faible revenu est pour la plupart du temps délaissé au jeu du marché et avec l'accroissement des loyers, sa situation empire et le met devant des problèmes existentiels. Au Luxembourg, le logement « social » locatif ne représente que 2% du parc total de logements (en comparaison : Pays-Bas 32%, Autriche 23%, Royaume Uni 18% et France 17%). Avec ce chiffre, le

²⁵ Nous allons voir au chapitre 6 que le terme logement social n'existe pas dans les textes de loi luxembourgeois. On parle plutôt de logements à coût modéré pour le locataire (ou l'acheteur) et subventionné à cet effet par l'État. C'est pour cela que le terme social est mis entre guillemets dans la suite du texte.

Luxembourg range parmi les derniers pays de l'Europe²⁶. L'existence de marchands de sommeil, la location de chambres de café vétustes, voire insalubres et l'accroissement du sans-abrisme constituent non seulement l'aboutissement de cette évolution, mais malheureusement aussi la pointe d'un énorme iceberg, nommé exclusion sociale liée au logement.

5.2 Le pacte logement

La loi du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes, est communément appelée « pacte logement » bien que le pacte avec les communes n'est finalement qu'une des mesures de cette loi. Cette loi constitue une nouvelle étape dans la politique luxembourgeoise du logement. Son objectif général est d'augmenter l'offre de logements. Sa visée sociale est cependant beaucoup trop limitée.

Tableau des mesures politiques mises en place par la loi sur le pacte logement²⁷

Instruments créés	Objectif spécifique
Convention État-Communes dénommée « pacte logement »	<ul style="list-style-type: none"> - Augmenter la population de 15% sur dix ans. - Inciter financièrement les communes à participer activement aux efforts de l'État tendant à réduire le coût du foncier. - Assurer une mixité sociale. - Viser une utilisation plus rationnelle du foncier par une densité du bâti appropriée²⁸.
Le droit de préemption en faveur de certains promoteurs publics	Ce droit porte sur des terrains situés dans une zone d'aménagement différée du Plan d'Aménagement Général (type 1) et les terrains directement adjacent au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci (type 2).
Le droit d'emphytéose et le droit de superficie	Ce droit vise à neutraliser le prix du foncier.
Taxe communale spécifique de 0,5-5 € par m ²	Il s'agit d'imposer les logements non occupés et les terrains situés dans le périmètre de construction.
Exemption de l'impôt sur les revenus pour les terrains vendus à l'État ou les communes	Cette mesure vise à faciliter l'acquisition de terrains aux pouvoirs publics.
Obligation pour tout projet supérieur ou égal à un ha de réserver 10% de la surface nette ou des logements au logement à coût modéré	L'objectif est de promouvoir le logement à coût modéré.
Extension des missions du Fonds du Logement	Le Fonds du Logement bénéficie également du droit de préemption. L'article 54 de la loi du 25 février 1979 est complété par l'alinéa suivant : « Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre de tutelle, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions. »

²⁶ CECODHAS (2011), p. 24.

²⁷ Grand-Duché de Luxembourg (2008).

²⁸ Le pacte logement impose au moins 25 logements par hectare.

	<p>A l'article 55 de la loi du 25 février 1979, la liste des missions du Fonds est remplacée par la liste suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location ; - constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération ; - créer de nouveaux quartiers de ville, des lieux d'habitat et des espaces de vie ; - promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique ; - réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir ; - promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie ; - agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.
--	---

5.3 L'impact du pacte logement

Lors d'une conférence de presse²⁹ en date du 5 décembre 2011, le Ministre du Logement a présenté les résultats atteints en trois ans depuis la création du pacte logement, cela pour le volet de la croissance de la population demandée aux communes, de la création de logements et de la réalisation d'équipement collectifs. L'initiative est louable.

Notons tout d'abord que 98 des 106 communes restantes après les fusions communales ont signé une convention « pacte logement ». Jusqu'à maintenant et selon les projections calculées, toutes les communes vont dépasser les 15% d'accroissement démographique exigé. Les communes se sont engagées à créer 51.811 unités de logement en 10 ans, dont 21.295 sont seulement « en voie de planification ou à envisager ». Nous avons vu plus haut que les projections sur 20 ans calculent un besoin en logements de 130.000 unités, c'est-à-dire environ 65.000 logements sur 10 ans. Il faudra donc s'y mettre encore. En décembre 2011, le montant prévu pour le pacte logement était de 77.155.589 €. Cependant, 56% de cette somme (43.075.912,87 €) n'ont pas encore été utilisés au niveau communal.

L'évaluation des instruments créés par le pacte logement conduit à un résultat mitigé. Par le biais du droit de préemption 31% (19,16ha) de l'offre globale des terrains en cause (61,54ha) a été acquise par l'État et les communes, surtout (à hauteur de 87,6%) dans les régions du centre-nord et du centre-sud. L'instrument est relativement peu utilisé par les

²⁹ http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Monitoring_Pacte_Logement_conf__rence_de_presse.pdf.

communes (21% de tous les terrains acquis). Il en est de même pour le droit d'emphytéose et le droit de superficie. Le Ministère du Logement ne fournit pas de chiffres en rapport avec ces outils de sorte qu'il est probable qu'on n'ait pas encore dépassé l'étape de la sensibilisation. Il faudrait semble-t-il surmonter encore les appréhensions dues surtout à la longue durée du bail emphytéotique. Pas de données non plus sur l'utilisation de la taxe communale sur les logements non occupés et les terrains de construction potentiels dans le périmètre, ni sur l'exemption fiscale des plus-values.

Dans le cadre de l'obligation pour tout projet supérieur ou égal à un hectare de réserver 10% des constructions au logement à coût modéré, 6 projets sont en phase de réalisation avec un total de 77 logements à coût modéré. Faut-il souligner que le chiffre est dérisoire par rapport au problème? Le Fonds du Logement continue à assurer son rôle, mais là aussi le résultat est largement insuffisant. Il est actuellement en train de réaliser 631 logements sociaux sur 24 chantiers. 22 projets supplémentaires avec 185 logements vont débiter très prochainement et 95 projets sont encore à l'étude³⁰. Nous allons voir un peu plus loin quels sont les réels besoins en la matière.

Les 33 communes où l'activité de construction a été importante lors des dernières années peuvent faire valoir une option rétroactive (depuis 2003) pour financer leur effort qui se chiffre à 2.490 nouvelles unités de construction (6.660 personnes). Leurs conventions courent de 2003 à 2013, mais vu que le pacte logement n'est entré en vigueur qu'en 2008, la majeure partie de cette activité de construction n'est pas imputable aux instruments qu'il a mis en place.

Le pacte logement crée aussi des effets non voulus comme p.ex. la croissance des petites communes autour des centres d'attraction où les terrains restent plus compétitifs. Il est aussi difficile de démontrer son impact spécifique sur la croissance voulue des communes prioritaires. Puis, il faut critiquer le fait que les communes peuvent se décharger entièrement sur des promoteurs privés qui construisent en fonction de la meilleure rentabilité et non pas nécessairement en fonction des besoins. Les incitations pour la commune à devenir un vrai acteur du logement durable sont finalement minimales.

³⁰ Saint-Paul Luxembourg (2012), p. 3.

En résumé, l'impact spécifique du pacte logement est difficilement évaluable à l'heure actuelle. Il échoit surtout de se donner les instruments d'évaluation qui manquent, car ils serviront aussi pour le pilotage de la politique du logement. Le recensement systématique des logements et des bâtiments, tel que prévu dans l'article 3 de l'avant-projet de loi du Statec, en est un exemple et contribuera certainement à ce que les futurs bilans ministériels soient plus précis³¹.

5.4 Le paquet logement

Avec la présentation du paquet logement du 8 avril 2011, l'actuel Ministre du Logement publie en fait son programme de travail et concrétise ses intentions politiques en la matière, tout en suivant les grandes orientations définies par la déclaration gouvernementale. Le paquet logement n'est donc pas un texte de loi, mais un ensemble de mesures à réaliser.

Tableau des mesures politiques planifiées dans le cadre du paquet logement

Mesures	Intention
1. Elargissement des ayants droit d'aides collectives dans le contexte locatif en faveur de personnes à resocialiser.	Jusqu'à présent, ces aides n'étaient prévues que pour des familles nombreuses et à faible revenu.
2. Location-vente.	Instrument de financement pour favoriser l'accès au logement aux ménages à revenu modéré
3. Portage foncier.	Dissociation du coût du terrain et de celui du logement par un remboursement différé dans le temps. Le coût du terrain qui est payé dans une 2 ^e phase est supporté entre-temps par le promoteur public
4. Société coopérative immobilière.	Soutien étatique de personnes qui s'associent pour réaliser un projet de construction commun
5. Prix national de l'habitat durable.	Encourager les promoteurs publics ou privés à répondre de manière exemplaire aux objectifs de la loi
6. Guichet unique des aides au logement.	Faciliter l'accès aux aides
7. Allocation de loyer et de logement.	Il s'agit du projet de loi 6252 ³² qui vise à prévenir le déguerpissement et stabiliser la situation de logement par une contribution au paiement du loyer respectivement le remboursement de prêts hypothécaires.
8. Revalorisation des barèmes du taux de la subvention d'intérêt.	<p>Depuis le 1er janvier 2012, l'État a procédé à certaines améliorations des modalités d'octroi de la subvention d'intérêt, afin de renforcer son soutien financier auprès des ménages propriétaires dont le revenu est modeste.</p> <p>En effet, le taux de base (plus communément appelé "taux social"), qui s'élevait dernièrement à 2%, a été modifié et en compensation, le taux maximal de la subvention d'intérêt a été majoré de 0,45%. Dès lors, l'obtention de la subvention d'intérêt ne dépend plus de l'octroi d'un prêt hypothécaire au taux social par son établissement de crédit, ce qui rend l'allocation de la subvention d'intérêt plus juste et permet à un plus grand nombre de ménages remplissant les conditions d'accéder à cette aide</p>

³¹ <http://www.statistiques.public.lu/fr/acteurs/statec/missions/projetloi.pdf>.

³² Projet de loi introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

	individuelle au logement. Les demandeurs d'une subvention d'intérêt dont le dossier a été refusé parce qu'ils ne bénéficiaient pas d'un taux social peuvent dorénavant présenter une nouvelle demande auprès du Service des aides au logement ³³ .
9. Eco-prêt à taux zéro.	Soutenir les constructions écologiques et les assainissements énergétiques
10. Introduction d'une éco-bonification.	Soutenir les constructions écologiques et les assainissements énergétiques
11. Observatoire du logement et de l'habitat.	Intégration de l'observatoire dans le Ministère du Logement
12. Certification du logement durable.	Compléter l'actuel certificat de performance énergétique d'un bâtiment par des critères écologiques (matériaux utilisés, les répercussions sur la santé, les possibilités de mobilité douce, ...) voire sociaux.
13. Administration des aides au logement.	L'actuel service des aides au logement sans base légale est institué légalement.
14. Assurance responsabilité décennale/biennale.	Assurer le dédommagement de propriétaires lésés par des promoteurs ou entrepreneurs en faillite
15. Fiscalité verte dans le secteur logement	Promouvoir la rénovation énergétique des logements existants par l'octroi d'un « taux d'amortissement accéléré ³⁴ » dans le cadre du paiement des impôts et le recours au « taux superréduit » TVA de 3%
16. Crédit d'impôt sur les actes notariaux	Le projet de loi 6336, qui lie une tranche du crédit à des critères écologiques, est en instance. L'avis du conseil d'État date du 06.03.2012.
17. Monitoring du Pacte Logement	Mesurer l'impact de la loi. Un premier essai a été présenté en date du 5 décembre 2011 (cf plus haut).
18. Plan sectoriel logement	Réaliser par voie de règlement grand-ducal les objectifs du programme directeur de l'aménagement du territoire et du concept intégré des transports et du développement spatial (Integriertes Verkehrs- und Landesplanungskonzept-IVL).
19. Cadre juridique pour l'AIS.	Ancrer légalement l'activité de l'agence immobilière sociale.
20. Société nationale de développement urbain (SNDU).	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien des communes dans la réalisation de grands projets immobiliers. - Constitution d'une réserve foncière nationale. - Mise à disposition de terrains.
21. Modification du règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation.	Prévenir les conséquences négatives d'une pénurie des énergies fossiles.

Le Ministre du Logement a également annoncé³⁵ qu'une subvention au loyer est à l'étude au sein de son Ministère. Une telle subvention est destinée à soutenir les ménages à revenu modeste pour lesquels le loyer constitue une lourde charge budgétaire. Une contribution spécifique est réservée dans cet Almanach à la subvention au loyer, de sorte que nous n'allons pas approfondir le sujet ici. Disons simplement qu'en l'absence de logements sociaux suffisants, c'est la seule alternative de l'État pour aider les personnes à revenu modeste ou en situation de pauvreté à loger décemment.

³³ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2012/01-janvier/16-logement/index.html.

³⁴ Saint-Paul Luxembourg (2012), p. 3.

³⁵ Saint-Paul Luxembourg (2012), p. 3.

5.5 L'impact escompté du paquet logement

Même si ce paquet logement réunit des mesures utiles et sensées, il faut l'analyser avec un œil critique. Plusieurs mesures laissent espérer un impact réel (n°2, n°3, n°4 et n°20), mais ne peuvent cacher celles qui sont simplement de l'ordre du faisable (n°5 p.ex.) ou de ce qui aurait déjà dû être fait (n°9, n°10 et n°18 p.ex.). D'autres mesures sont de l'ordre d'une réorganisation institutionnelle (n°6, n°11 et n°13) et deux mesures sont en voie de réalisation (n°8 et n°17). Puis, il y a celles qui sont mal préparées (n°7 et n°16) et donc fortement critiquées. Il apparaît ainsi que le paquet logement n'est pas un tout ordonné et qu'il ne contribue pas non plus à ordonner l'ensemble de la politique du logement. L'introduction du développement durable comme principe transversal de la politique du logement complexifie les choses, mais il est loin d'être omniprésent, comme par exemple pour le cas du taux superréduit de la TVA de 3% qui n'est lié, ni à des critères écologiques, ni à des critères sociaux, mais a coûté en 2009 à l'État 165 millions euros³⁶ (!). Pour un Ministre qui prend le développement durable au sérieux, c'est un vrai défi. L'actuel paquet, fortement axé sur la composante écologique et énergétique (et cela à juste titre), risque cependant de négliger le volet social. Il est vrai que plusieurs des mesures sont « sociales » au sens large, mais il y a lieu de constater qu'à nouveau est visée surtout la classe moyenne, c'est-à-dire ceux qui sont propriétaires ou sont accédants à la propriété et peuvent contracter des prêts. Néanmoins, un autre objectif plus spécifiquement social, la promotion du logement locatif, est quand même aussi mentionné dans le paquet logement. Mais, le logement locatif, en l'absence d'un programme de construction ambitieux, ne deviendra vraiment social qu'avec l'introduction d'une subvention au loyer. Puis le logement « social » en tant que tel, parent pauvre de la politique actuelle, devrait être développé par des mesures supplémentaires. La pénurie dans ce domaine est énorme.

6. Le logement « social » au Luxembourg : des mesures différenciées et insuffisantes face à une réalité complexe

Un logement social, en France, est 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 libre³⁷. Au Luxembourg, l'article 9 la loi du 8 novembre 2002 remplace le terme logement social utilisé jusque-là dans la loi modifiée du 25 février 1979

³⁶ Chambre des Députés (2012), p. 2.

³⁷ http://fr.wikipedia.org/wiki/Logement_social_en_France.

concernant l'aide au logement « tout simplement » par le terme 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 logement³⁸.

Cependant les ménages à revenu modeste sont clairement avantagés par la formule utilisée. Le tableau suivant montre que le loyer croît disproportionnellement avec l'augmentation du revenu, de sorte que pour des ménages aisés, le loyer devient tellement cher que le locataire se voit forcé de chercher un logement moins cher sur le premier marché du logement. Ce mécanisme est susceptible de garantir l'octroi ciblé de logements locatifs à coût modéré à des ménages à faible revenu. Une famille avec deux enfants de moins de 6 ans par exemple dont le revenu net disponible (= revenu minimum garanti et/ou salaire net + allocations familiales + boni pour enfants) correspond à 7.000 € paie déjà un loyer sans charges de 2.369 € (34% du revenu) pour un appartement avec deux chambres à coucher de 106m². Il y a moyen de trouver moins cher sur le premier marché du logement. Les deux premiers exemples calculent le loyer pour un ménage identique touchant le RMG respectivement pour un ménage gagnant le salaire social minimum et touchant un complément RMG.

Exemples	Revenu net disponible	Loyer total	%
Exemple 1	2.787 €	300 €	11%
Exemple 2	3.261 €	332 €	10%
Exemple 3	4.000 €	531 €	13%
Exemple 4	5.500 €	1.308 €	24%
Exemple 5	7.000 €	2.369 €	34%
Exemple 6	8.500 €	3.873 €	46%
Exemple 7	10.000 €	5.586 €	56%
Exemple 8	12.000 €	8.481 €	71%

Au cours des deux dernières décennies, une autre forme de logement « social » s'est développée en parallèle et en partie à partir des foyers et structures d'hébergement traditionnels. Cette forme de mise à disposition de logements à loyer adapté au revenu vise en fait l'inclusion sociale *par* le logement. Le logement devient un moyen associé à d'autres pour faire partie d'une démarche cohérente de travail social visant à restaurer l'autonomie des bénéficiaires ou à compenser leur handicap. Ce type de logement,

³⁸ Grand-Duché de Luxembourg (1998).

constituant un moyen de travail social et thérapeutique, est cadré par les règlements d'exécution de la loi dite ASFT³⁹ et non pas par la loi sur le bail à loyer.⁴⁰

Il s'agit de différentes formes d'hébergement ou de mise à disposition de logements bon marché, le plus souvent temporaires. Caritas Accueil et Solidarité asbl a développé le concept des logements encadrés et accompagnés (LEA), la Wunnengshëllef asbl, la Stëmm vun der Strooss asbl et l'Agence immobilière sociale (AIS) louent sur le premier marché en offrant aux propriétaires certains services et garanties en contrepartie d'un loyer réduit pour mettre ces logements alors à disposition de personnes en détresse multiple ; Ënnerdaach asbl s'est engagé dans l'acquisition et la restauration d'immeubles pour associer logement « social » et travail social, puis différentes associations louent auprès du Fonds du Logement pour sous-louer à leurs clients. Les modèles sont multiples et les bases juridiques de ces dispositifs en partie récents ne sont pas toujours très précises (cf les différents règlements grand-ducaux de la loi ASFT).

Dans le domaine du logement « social » locatif, les choses sont cependant claires. Le client a un statut de locataire et il signe un contrat de location régi par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. Il bénéficie alors de la prorogation automatique de son contrat (art. 12.2) et aussi longtemps qu'il paie son loyer et que le propriétaire n'a pas besoin lui-même du logement, il ne peut être mis à la porte. La loi assure un haut degré de protection.

Dans le domaine de l'inclusion sociale par le logement, le client a un statut d'hébergé et il signe un contrat d'hébergement, résiliable avec un préavis d'un mois. Pourquoi la protection est ici moindre tandis que les clients sont souvent plus fragilisés? En fait, le client en détresse, souvent incapable de loger seul, est admis et hébergé par un service pour mener à bien un projet d'inclusion sociale par le logement. Il s'engage à contribuer à ce projet, mais il arrive qu'en cours de route le client se comporte de telle manière (consommation de drogues, violences, rechute, ...) que le projet devient irréalisable ou qu'il perturbe gravement d'autres clients et que l'hébergement dans le dispositif en cause

³⁹ Grand-Duché de Luxembourg (1998).

⁴⁰ Grand-Duché de Luxembourg (2006) : Art. 1.(3) La loi ne s'applique pas : (...) – aux logements meublés ou non-meublés dans des structures d'hébergement spéciales telles que maisons de retraite, centres intégrés pour personnes âgées, centres de gériatrie, centres pour personnes handicapées, et notamment les logements meublés et non-meublés dans les structures d'hébergement tombant sous la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

perd son sens ou devient même contreproductif. Selon les cas, il est alors réorienté ou mis à la porte. Dans la mesure où le Luxembourg dispose de foyers pour sans-abris ou de traitements intra-muros, psychiatriques et autres, le client ne se retrouve pas à la rue, mais doit recommencer son parcours d'intégration à un degré ultérieur. Ce modèle d'intégration, voire de guérison, en étapes (« staircase model ») mène de l'institution à un logement en milieu ouvert, cela toujours dans le même cadre réglementaire, celui d'un contrat d'hébergement assorti d'un projet (écrit) d'inclusion sociale détaillant les droits et devoirs de part et d'autre. Une dernière différence avec le logement subventionné par l'État concerne le « loyer », dont la fixation n'est pas soumise à la loi de 1998⁴¹.

En conséquence, les dispositifs d'inclusion sociale par le logement ont un caractère temporaire et transitoire et une base juridique différente du logement « social ». Il s'agit de deux systèmes qui s'interpénètrent, mais qui ne sont pas réductibles l'un à l'autre. Celui de l'hébergement en milieu ouvert ne se serait certainement pas développé de manière si importante si à toute époque le nombre de logements « sociaux » avait été suffisant. Il faut se demander par ailleurs si, hors des foyers et traitements intra-muros traditionnels, un système qui associe tout simplement logement « social » et services, avec le propriétaire d'un côté et les aides médico-psycho-sociales de l'autre (« floating support »), ne serait pas à préconiser pour le futur. Ce modèle, du « housing first » ou des « housing led policies », venant des Etats-Unis, préconise une mise à disposition rapide d'un logement définitif. Il semble efficace et meilleur marché que l'institutionnalisation des personnes en détresse dans le modèle en escalier.

Cependant, en attendant un nombre de logements « sociaux » suffisants, les services d'hébergement en milieu ouvert garderont leur légitimité d'autant plus qu'il existe certainement une clientèle spécifique, mais moins nombreuse, pour le dispositif. Une discussion des améliorations à proposer surtout du côté des bases juridiques de l'inclusion sociale par le logement (la loi ASFT et ses règlements) dépasse le cadre de cette contribution. Puis la problématique n'a pas uniquement une dimension qualitative (c'est-à-dire réglementaire dans ce cas-ci), mais aussi et surtout quantitative.

⁴¹ Grand-Duché de Luxembourg (1998).

La pénurie de logements locatifs à coût modéré pour différents types de populations cibles, est énorme et dépasse largement, vu son impact sur l'existence sociale des personnes, la problématique générale du logement au Luxembourg.

Comment évaluer le besoin en logements « sociaux » au Luxembourg ? Un simple calcul sur base d'une approche prudente permet d'imaginer l'ordre de grandeur. 14,5% de la population luxembourgeoise se situent en dessous de la ligne de pauvreté relative, en nombre absolu environ 75.000 personnes composant environ 30.000 ménages (moyenne de 2,5 personnes par ménage). Du moins cette tranche de la population est susceptible de nécessiter un logement « social » pour vivre décemment. Cela correspond à 15% des 202.736 ménages en 2010. Un calcul plus précis devra inclure la couche de population située immédiatement au-dessus du risque de pauvreté. Il s'agit, en gros, des ménages bénéficiant de prestations de la loi sur le revenu minimum garanti, à l'exception de ceux qui ne bénéficient que de la simple allocation complémentaire⁴².

Combien de logements « sociaux » existent à l'heure actuelle ? Dans le cadre du « Plan national de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement » en voie d'élaboration, un effort de dénombrement a été réalisé. Le Ministère de la Famille et de l'Intégration et le Ministère du Logement ont envoyé un questionnaire aux communes pour déterminer le nombre de logements « sociaux » en leur possession. Le taux de réponse de l'enquête, réalisée en août 2011, est de 71% et inclut toutes les moyennes et grandes communes. Le nombre de logements « sociaux » 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 « social » locatif au sens strict. Il manque probablement ici un certain nombre de logements « sociaux » appartenant à des fondations, congrégations ou ASBL, mais leur nombre ne fera pas de grande différence. Les organismes du secteur social et sanitaire gèrent en plus quelques 1.600 lits dans des structures et logements divers. Les clients sont souvent des personnes isolées, mais un certain nombre 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 un ménage est de 1,5 (la moyenne nationale étant de 2,5). Le résultat se chiffre à 1.000 logements « sociaux ».

⁴² Grand-Duché de Luxembourg (2004), art. 1.

En conclusion, nous pouvons donc évaluer le manque à la différence entre 30.000 et 4.000, c'est-à-dire à plus de 26.000 (!) logements « sociaux » (Il s'agit d'une estimation minimale). Nous avons vu plus haut qu'en 2030, le nombre de ménages que le Luxembourg va compter sera de 284.438 unités. Toutes choses restant égal par ailleurs, le besoin en logements « sociaux » 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. Si le Gouvernement luxembourgeois veut atteindre cet objectif jusqu'en 2030, il faudra construire plus de 2.300 logements « sociaux » par an (!!!). Pour cela, il ne suffira pas de créer encore quelques « Fonds du Logement », mais il faudra mobiliser des investisseurs institutionnels puissants et introduire un cadre clair et juste pour les promoteurs privés.

7. Développer le logement locatif à coût modéré et les dispositifs d'inclusion sociale par le logement

La Chambre immobilière du Grand-Duché de Luxembourg asbl (CIGDL) vient de lancer une idée pour soi-disant augmenter l'offre de logements « sociaux ». Elle propose « d'ouvrir le marché » en sortant le logement « social » du carcan légal étroit de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. De la sorte des loyers plus chers que ceux prévus par cette loi, mais toujours bon marché, pourraient être perçus et augmenter les bénéfices du propriétaire, qui dans le contexte de la loi actuelle semblent dérisoires aux yeux des représentants de la CIGDL asbl. En effet, la construction de logements « sociaux » locatifs par le secteur marchand au cours des dernières années est nulle. La moyenne des loyers perçus actuellement dans le cadre du logement « social », c'est-à-dire subventionné, est de l'ordre de 382 € ; la Chambre immobilière propose d'augmenter cette somme à 650, voire 850 €. Cela revient en gros à doubler le loyer perçu et il est clair qu'alors les ménages en risque de pauvreté (14,5% de la population) ne sont plus visés (cf tableau ci-dessus). Le modèle prévoit en plus un système de déductions fiscales, c'est-à-dire un financement public.

En faisant cette proposition, la CIGDL affirme implicitement que le système des aides étatiques actuelles n'offre pas le cadre adéquat pour permettre au secteur marchand de contribuer à la construction de logements « sociaux » locatifs. Cela n'est cependant pas tout à fait le cas. En effet :

- « L'État est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de

promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location »⁴³.

- « Les critères de définition des promoteurs privés au sens de la loi sont précisés par voie de règlement grand-ducal »⁴⁴.
- « Les participations de l'État sont arrêtées dans le cadre d'un programme annuel ou pluriannuel⁴⁵. Ce programme tient compte des besoins régionaux et locaux de logements et des projets soumis par les promoteurs. Il fait l'objet d'un règlement grand-ducal. Ce règlement grand-ducal fixe également les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'État, les droits et les obligations du promoteur ainsi que les droits de contrôle de l'État »⁴⁶.

Le cadre légal existe donc, il faut simplement le préciser et l'appliquer. Il faut p.ex. encore fixer les critères de définition de tous les promoteurs privés par voie de règlement grand-ducal. A l'heure actuelle, le législateur a uniquement défini le taux de participation pour quelques promoteurs privés : « L'État peut participer jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs réalisés par des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils ou offices sociaux. »⁴⁷
Y a-t-il une raison à cela ? Le subventionnement de promoteurs privés visant un bénéfice maximal pose effectivement un problème en termes de dilapidation du denier public.

Dans l'hypothèse d'avoir construit des logements « sociaux » et en cherchant à les occuper, le promoteur privé sélectionnera évidemment – dans une approche de minimisation des coûts et de maximisation des bénéfices – les clients qui lui semblent les plus fiables pour le paiement régulier du loyer. Il va donc viser la tranche des locataires avec un revenu se situant autour de l'exemple 4 ou 5 du tableau ci-avant (5.500 € / 7.000 €) où les loyers peuvent déjà être considérables (entre 1.308 et 2.369 €) et excéder largement la moyenne de 382 €, moyenne qui s'explique par le fait que le peu de logements sociaux actuellement disponibles sont réservés aux catégories de revenus les plus faibles. A partir du moment, où l'on choisit des locataires avec des revenus plus

⁴³ Grand-Duché de Luxembourg (2008), art. 15.

⁴⁴ Grand-Duché de Luxembourg (1983), art. 16.

⁴⁵ Grand-Duché de Luxembourg (2010), 9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés.

⁴⁶ Grand-Duché de Luxembourg (1983), art. 19.

⁴⁷ Grand-Duché de Luxembourg (2002), art. 30ter.

substantiels, la moyenne des loyers perçus, que le promoteur-propriétaire privé est en droit de demander, sera proche de et dépassera même la moyenne actuelle sur le marché normal non subsidié. Une subvention de 50% serait alors tout à fait inadéquate parce que cela générerait des bénéfices exagérés. Le taux de subventionnement du promoteur privé à but lucratif doit donc être bien calculé pour être juste et attractif et il faudra réguler également l'admission des locataires ou la confier éventuellement à une instance publique. En tout cas, un nouveau dispositif légal est superflu, il faut simplement adapter l'existant par voie de règlement grand-ducal.

8. Les exigences prioritaires d'une équation durable

Bien que la politique soit l'art du faisable, elle ne peut se passer de la question de ce qui doit être fait. Quelles sont les exigences qui s'imposent sur base du tableau brossé ci-avant ?

Il est prioritaire

- de diminuer le prix de l'immobilier et de réguler le marché pour freiner la spéculation immobilière⁴⁸,
- de continuer à constituer des réserves foncières,
- d'accroître le nombre de logements construits et d'accroître substantiellement le pourcentage de logements sociaux,
- de combattre les vides locatifs⁴⁹,
- de garantir l'accès au logement surtout pour les ménages à revenu modeste,
- de lutter contre la précarité énergétique,
- de transformer l'ensemble du parc de logement en basse énergie ou à consommation zéro.

Parmi la panoplie des idées et mesures utiles pour réaliser les objectifs précédents, citons les plus importantes d'un point de vue socio-écologique :

- Réformer l'impôt foncier, taxer les plus-values en cas de reclassement et de vente, voire créer des prix administrés pour les terrains.

⁴⁸ Urbé (2012).

⁴⁹ 2.900 logements sont vides rien qu'à Luxembourg-Ville ; d'Lëtzebuerger Land (2012), p. 38.

- Multiplier des incitations et aides communales ciblées⁵⁰ en matière de politique du logement à coût modéré tout en imposant des quotas de logements « sociaux » par commune.
- Solliciter des investisseurs institutionnels et fournir un cadre clair aux promoteurs privés.
- Introduire une subvention au loyer, combinée à un contrôle efficace du loyer et permettant d'amortir des investissements dans l'assainissement énergétique par le propriétaire (Klimawohngeld).
- Favoriser les dispositifs d'accès au logement (Réforme de la législation sur la garantie locative, sécurité juridique des dispositifs d'aide au logement du secteur social⁵¹, développement de l' AIS⁵² et du logement encadré, Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, ...).
- Réformer de manière cohérente l'ensemble des aides individuelles au logement selon des critères sociaux et écologiques.
- Promouvoir de nouvelles formes de logement (habitat intergénérationnel, habitat interculturel, habitat communautaire, maisons kangourou⁵³, « town-houses », résidences-services pour personnes âgées, logement 50+, 60+, logements autonomes dans structures collectives, éco-quartiers ou éco-villages, ...).

⁵⁰ Actuellement beaucoup de communes craignent la complexité et les complications liées à la gestion de logements sociaux. Rares sont celles qui ont les moyens de créer ou de faire fonctionner un service logement propre et il faudra éviter aussi de rattacher ces tâches à l'Office social, puisque cela aboutirait à un mélange malsain de la fonction de propriétaire, intéressé à percevoir le loyer et à défaut en droit de mettre le locataire à la porte, et la fonction d'aide et de soutien de tout dispositif d'aide sociale ayant la mission de dépanner en cas de déguerpissement.

⁵¹ Adapter notamment les règlements grand-ducaux liés à la loi dite ASFT. Ces règlements ont été établis au fur et à mesure des évolutions du secteur social et visent la plupart du temps une population cible particulière : les enfants, les réfugiés, les personnes âgées, les adultes avec ou sans enfants, les femmes, etc. La plupart des règlements contiennent des articles relatifs au logement de la population cible en cause. Il existe des normes de sécurité, d'hébergement et autres. On y parle de contrat d'hébergement, de service logement en milieu ouvert et d'autres mesures ayant trait au logement, mais toutes ces dispositions sont éparpillées et surtout le système réglementaire entier n'a pas suivi les développements récents, comme par exemple la création de l'Agence immobilière sociale. Une réforme est incontournable et la question se pose si la nouvelle architecture réglementaire ne doit pas se structurer autour d'une typologie bien étudiée de services et de prestations. Ainsi les « prestations logement » pourraient trouver un cadre logique et juridique spécifique.

⁵² L' AIS est un instrument pour combattre notamment les vides locatifs. Déclaration gouvernementale de 2009 : « Pour répondre à la pénurie de logements à prix abordables, le Gouvernement poursuivra la mise en place d'une agence immobilière sociale, cet instrument devant compléter les mesures existantes. L'agence gèrera un immeuble au nom et pour le compte du propriétaire, auquel est garanti un loyer mensuel modéré. Le logement est mis à la disposition de personnes en situation de détresse et sélectionnées sur base de critères objectifs. En collaboration avec les travailleurs sociaux, une guidance des locataires sera mise en place. » (<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>).

⁵³ Accueil de personnes dans des ménages vivant dans des logements spacieux, p.ex. une personne âgée isolée accueille un jeune couple, une famille accueille un étudiant, etc.

9. Conclusion

La présente contribution a essayé de brosser le tableau de la politique du logement des dernières années au Luxembourg. Sortons-nous de l'échec ? Les efforts actuels ne suffisent certainement pas, mais au moins, la politique du logement bouge dans la bonne direction sous l'impulsion d'un Ministre du Logement sensibilisé au développement durable. Il faut maintenant renforcer davantage les fondements et éliminer les freins. Les propositions ci-avant ne doivent pas faire l'objet d'un choix. Elles sont complémentaires la plupart du temps et il faudrait idéalement 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 de loger décemment tous les citoyens du pays. Le défi est clairement posé.

10. Bibliographie

BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG (2011) : Bulletin 2011/3, Luxembourg.

CECODHAS (2011) : Housing Europe's Observatory : Logement Social Européen 2012 – Les rouages d'un secteur. Bruxelles.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012) : Projet de loi n°6336 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement - Avis du conseil d'État. Luxembourg.

CHILLA, TOBIAS & SCHULZ, CHRISTIAN (2011, dir.) : Raumordnung in Luxemburg. Luxembourg.

CONFÉDÉRATION CARITAS LUXEMBOURG (2011) : Grundsatzpapier des Luxemburger Caritasverbandes zur nachhaltigen Entwicklung. In : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, dir.) : Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt : Leben in Luxemburg 2020. Luxembourg.

CONSEIL SUPÉRIEUR POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE (2008) : Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen. Luxembourg. http://www.csdd.public.lu/fr/avis/2008/09/finances_publicques/finances_publicques_29092008.pdf.

d'Lëtzebuurger Land (2012) : 2900. Dossier immobilier, Edition d'Lëtzebuurger Land N°7, 17 février 2012, Luxembourg.

EWINGMANN, DIETER & JUNG, ANNA & GERHARDS, EVA & THÖNE, MICHAEL (2010) : Sichert ein Wirtschaftswachstum von 4% eine nachhaltige Entwicklung in

Luxemburg? Fakten und Gedankenspiele für eine offene Diskussion.
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1983) : Loi du 23 juillet 1983 ayant pour objet 1) de modifier la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement 2) de modifier la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, Luxembourg.

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.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2002) : Loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2004) : Loi du 8 juin 2004 portant modification de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006) : Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008) : Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008) : Loi du 22 octobre 2008 portant 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes, Luxembourg

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2010) : Règlement grand-ducal du 24 mars 2010 arrêtant le 9^e programme de constructions d'ensembles de logements subventionnés, ainsi que les participations de l'État, Luxembourg.

KRIER, JÉROME (2010) : Texte coordonné du 08 février 2010 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/loi_aide_au_logement.pdf, Luxembourg.

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2003) : Programme directeur d'aménagement du territoire. <http://www.dat.public.lu/publications/index.htm>, Luxembourg.

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

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT / MINISTÈRE DU LOGEMENT (2009) : Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat au Luxembourg en 2007, Note 13, Luxembourg.

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.

SAINT-PAUL Luxembourg (2012) : Luxemburger Wort, édition du 27 janvier, Luxembourg.

STADTLAND DIPL.-ING. ALFRED EICHBERGER GmbH (2009) : Plan directeur sectoriel « Logement » – Vorentwurf, im Auftrag vom Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement und dem Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Luxembourg.

STATEC (2011) : Statnews n°14. Luxembourg.

STIESS, IMMANUEL (2011) : Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer nachhaltigen Bestandssanierung in Luxemburg. Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main.

URBÉ, ROBERT (2007) : Die neue Mietgesetzgebung und die Lage auf dem Wohnungsmarkt, dans : SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2007 dir.) : Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt : Soziale Gerechtigkeit, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2012) : Spekulation bekämpfen, dans : SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, dir.) : Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt : Nachhaltiges Wohnen, Luxembourg.

ZAHLEN, PAUL (2012) : Regards 02. Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC), Luxembourg.