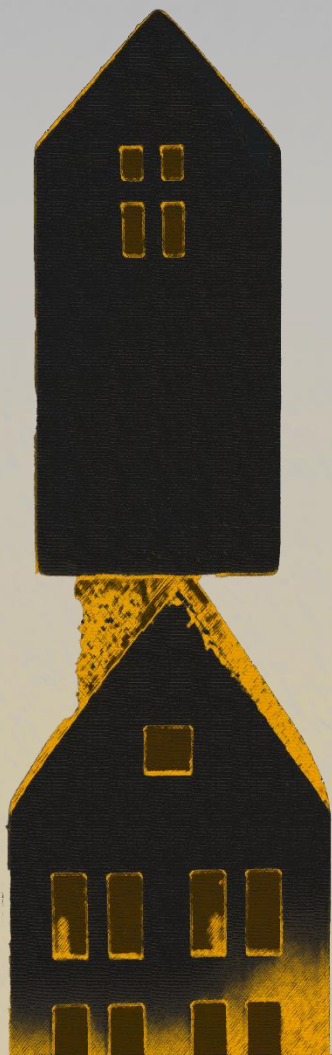


La politique du logement

Juin 2022

Entre bons motifs et gros montants !



Juin 2022

La politique du logement
Entre bons motifs et gros montants

Auteurs :

Pierre Ahlborn – Nathan Vitiello – Sarah Mellouet
Jean-Jacques Rommes – Michel-Edouard Ruben
Victor Weitzel – Michel Wurth

Directeur de la publication :

Muriel Bouchet,
Directeur de la Fondation IDEA asbl.

Édition :

Fondation IDEA asbl.

Illustration de couverture : Julien Mpia Massa

© 2022 Fondation IDEA asbl

7, rue Alcide de Gasperi

L-1615 Luxembourg

www.fondation-idea.lu

info@fondation-idea.lu

Sommaire

| | |
|--|----|
| Préface..... | 5 |
| Le logement au Luxembourg : Une fabrique d'histoires à dormir debout !..... | 7 |
| Les interventions de l'État sur le marché immobilier | 17 |
| Besoin en logements : Une estimation par l'évolution attendue (à court terme) de la population | 24 |
| Crises du logement : Encore, toujours, tout le temps ! | 31 |
| Quelques principes et propositions pour un renouveau de la politique du logement..... | 37 |

Commentaires

| | |
|---------------------------|----|
| Nathan Vitiello..... | 47 |
| Victor Weitzel..... | 51 |
| Jean-Jacques Rommes | 55 |
| Michel Wurth..... | 60 |
| Pierre Ahlborn | 70 |
| Sarah Mellouet | 75 |

Préface

Principal poste de dépenses des ménages, élément central de sociabilité et de bien-être, puissant moteur d'inégalités, déterminant capital de l'attractivité, probable pièce maîtresse future du financement de la dépendance, actif dit réel assurant a priori une protection contre l'inflation, le logement est au cœur de la vie économique et de la question sociale. Dans un pays de la dimension du Luxembourg où les centres d'emploi ne sont pas multiples¹, le pouvoir d'achat élevé, la population en forte croissance à la faveur d'une immigration nette soutenue, et le désir de devenir propriétaire largement répandu, il est logiquement le sujet de préoccupation numéro un.

Hélas, la compréhension des mécanismes qui déterminent les prix immobiliers, influencent l'activité du secteur de la construction ou dictent les difficultés à se loger fait parfois défaut et la grille d'analyse de la politique du logement est plus souvent subjective, voire politico-passionnelle, que factuelle.

Dans ce recueil de la Fondation IDEA, agrémenté de commentaires externes, le verre (immobilier) n'est décrit ni à moitié vide, ni à moitié plein, mais tel quel. Puissent les réflexions qui y figurent alimenter

¹ La Ville de Luxembourg, occupant 2% du territoire, concentre 40% de l'emploi.

judicieusement les débats et avoir autant de succès dans l'art de l'analyse que dans celui de la persuasion.

Muriel Bouchet

**Le logement au Luxembourg : Une fabrique
d'histoires à dormir debout !**

Le mot d'ordre *Bleift doheem* (Restez à la maison) répété durant le Grand Confinement a démontré combien, avant d'être un actif échangeable sur le marché immobilier, le logement était un élément capital au bien-être des individus. L'interdiction des déguerpissements et le blocage répété des loyers ont rappelé qu'il s'agissait par ailleurs d'un « bien tutélaire », c'est-à-dire un bien dont les effets externes sont jugés si importants que l'État refuse qu'ils relèvent seulement des mécanismes de marché.

N'est-il donc pas surprenant que les résidents du Luxembourg - qui ont une pierre dans le ventre et bien souvent dans le portefeuille - parlent du logement avec passion ... au point de tenir parfois des propos relativement excessifs !

1- Tout va très mal

Pour près de 8 ménages sur 10, la charge financière liée au logement est (déclarée) préoccupante, c'est-à-dire « de nature à (leur) causer de l'inquiétude ». C'est ce qu'indique le STATEC dans son rapport Travail et cohésion sociale 2021 (p.107).

Sachant que l'État consacre annuellement plus de 800 millions d'euros (en dépenses budgétaires et fiscales) en aides au logement, qu'environ la moitié des ménages propriétaires n'ont pas d'emprunt à rembourser et que 52% des résidents vivent dans un logement sous-occupé, la proportion de ménages préoccupés par la charge financière liée au logement semble quelque peu exagérée.

2- L'autonomie communale est à la source des difficultés en matière de logements

L'autonomie communale, c'est-à-dire le droit pour les communes de gérer elles-mêmes les intérêts exclusivement locaux, serait un frein qui empêcherait de relever de manière cohérente les défis en termes de logements auxquels le pays tout entier est confronté. Que les communes soient à l'avant-garde de la politique du logement² et que les règlements sur les bâtisses différent d'une commune à l'autre seraient source de grandes inefficacités dans un petit pays de la taille du Luxembourg qui ne devrait pas se permettre un tel effritement de décisions au sujet d'un bien de première nécessité aussi demandé que le logement.

Si ces critiques ont leur pertinence et qu'il est probablement possible d'améliorer la répartition des compétences et des responsabilités entre l'État et les communes en matière immobilière, elles sont néanmoins incomplètes, voire partiales.

Les communes sont certes autonomes, mais elles ne sont pas pour autant souveraines. C'est l'État qui a reconnu leur existence sur son territoire et il organise le fonctionnement de leur autonomie (e.g. l'État impose aux administrations communales d'assurer, dans la mesure du possible, le logement

² En vertu de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain « toute réalisation, transformation, changement de mode d'affectation, ou démolition d'une construction sont soumis à l'autorisation du bourgmestre ».

de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune ; l'État permet aux communes d'obliger les propriétaires des immeubles non occupés destinés à servir de logement à les déclarer à l'administration communale et a fixé le montant des amendes (entre 1 et 250 euros) en cas de non-respect par des propriétaires de l'obligation de déclaration³ ; l'État impose aux communes des zonages urbanistiques avec les plans directeurs sectoriels; etc.).

Par ailleurs, l'autonomie communale est régulièrement contournée par des régulations gouvernementales, notamment dans les domaines de l'environnement et de la préservation du patrimoine culturel, qui répondent certes à des objectifs louables mais allongent les procédures et tendent à limiter l'offre de logements⁴.

Aussi, les aides à l'accession à la propriété, réputées inflationnistes et mal ciblées, émanent principalement du Ministère des Finances et - en dépit des moyens mis à sa disposition et des hectares de terrains constructibles en sa possession - le Fonds du logement (établissement public sous la tutelle du Ministère du Logement) ne

³ Jadis, l'État permettait aux communes de réquisitionner les immeubles destinés à servir de logement et non occupés.

⁴ Voir à ce sujet : Sébastien Couvreur, Élie Dohogne (2022), Une contrainte supplémentaire pour les propriétaires de constructions classées au niveau communal : la ministre de la Culture s'en mêle !

brille pas toujours par un volume conséquent de logements construits.

De nombreux torts immobiliers seraient donc, a minima, partagés entre les communes et l'État.

3- Il manque des dizaines de milliers de logements

Il existe un certain consensus autour de l'idée qu'il manquerait environ 30.000 logements au Grand-Duché et que faute de pouvoir se loger au Luxembourg de nombreux résidents ont quitté le pays pour la Grande Région.

Mais puisqu'un ménage est composé en moyenne d'un peu plus de deux personnes, s'il manquait véritablement 30.000 logements il devrait se trouver environ 60.000 individus qui vivent dans leur voiture, sous un pont ou dans un taudis; ce qui, fort heureusement, n'est pas le cas.

S'agissant du prétendu exode vers la Grande Région, s'il est vrai que 2.308 résidents de nationalité luxembourgeoise sont allés s'établir dans les régions frontalières des trois pays voisins du Luxembourg entre décembre 2019 et décembre 2020 et que 10.000 frontaliers de nationalité luxembourgeoise résident en Allemagne, en Belgique ou en France, près de 21.000 étrangers sont venus s'installer au Luxembourg pour la seule année 2020. La réalité est donc davantage celle d'un Luxembourg attractif que celle d'un Grand-Duché impayable qui se viderait.

4- Construire plus et le tour est joué

Un appartement de 100 m² valait 4 années de salaire moyen en 1990, 7 en 2010 et plus de 11 en 2021 ; il y a donc indéniablement eu une importante détérioration du pouvoir d'achat immobilier au Luxembourg. Créer un choc de construction est souvent présenté comme étant la solution qui permettra(it) mécaniquement de stabiliser - voire de réduire - le prix de l'habitat⁵.

Mais le marché immobilier étant un marché particulier, le lien économique traditionnel qui veut qu'une augmentation de l'offre cause une modération du prix y est moins automatique qu'ailleurs. Une situation où seraient construits de plus en plus de logements qui coûteraient de plus en plus cher est ainsi tout à fait possible.

Il est dès lors utile de ne pas trop se bercer d'illusions au sujet de l'impact à attendre d'une éventuelle construction massive de logements sur les prix immobiliers et le coût du logement dans un pays aussi dynamique (économiquement et démographiquement) que le Luxembourg. Car même en admettant que l'objectif souvent évoqué de construire jusqu'à 6.000 logements par an serait atteint⁶, l'offre marginale qui en résulterait - à

⁵ Voir à ce sujet : Rapport de la Commission des classes moyennes, du tourisme et du logement sur le projet de loi (5696) portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

⁶ Il s'agit là d'une hypothèse forte car construire (beaucoup) plus au Luxembourg est, compte tenu du mal de terres, des

laquelle il conviendrait de soustraire la création supplémentaire de logements en mains publiques dont les prix sont fixés hors marché - n'apparaît pas comme pouvant significativement peser sur la dynamique des prix d'un stock constitué de plus de 244.000 logements. L'argument du choc d'offre automatiquement décélérateur des prix de vente semble donc assez peu robuste.

Aussi, les ménages qui font face aux plus grandes difficultés (réelles) de logement sont les locataires dont le taux d'effort moyen s'élevait à 37,3% en 2019. Compte tenu de la déconnexion observée sur une longue période entre l'évolution des loyers et celle des prix immobiliers, il n'est pas certain qu'une « improbable » hausse importante de l'activité de construction couplée à une modération des prix de vente conduiraient forcément à une baisse de l'effort financier qu'ils devraient fournir pour se loger.

Enfin, souhaiter une baisse durable du prix de l'habitat (comme exprimé lors des débats de 2008 sur la mise en place du premier pacte logement) revient à espérer que l'actuelle crise du logement se transforme en une crise immobilière à même de paupériser les ménages propriétaires qui ont des emprunts à rembourser.

obligations règlementaires, du manque de main-d'œuvre, de la problématique des décharges pour déchets inertes, du NIMBYsme, un objectif plus facile à décréter qu'à atteindre.

5- C'est l'offensive pour rendre le logement abordable

La multiplication de logements abordables et à coût modéré est devenue un objectif affiché de la politique du logement. Le pacte logement 2.0 qui impose de réserver au logement abordable une fraction de la surface brute construite dans chaque PAP « nouveau quartier », la création du Fonds spécial de soutien au développement du logement et le projet de loi (7937) relative au logement abordable soulignent ce tournant stratégique.

Perçu comme étant matière à scandale par le directeur de la SNHBM⁷, qualifié d'arnaque par le président de la Chambre immobilière du Grand-Duché⁸ et présenté par la Chambre des Notaires comme étant de nature à empêcher des possibilités de mobilité sociale intergénérationnelle⁹,

⁷ « Tout ceci (ndlr baux emphytéotiques avec droit de rachat) est une arnaque qui repose sur un modèle économique qui ne tient pas la route ». – Jean-Paul Scheuren cité sur le site de wort.lu le 8 octobre 2021.

⁸ Si les règles de l'emphytéose actuellement en vigueur avaient été appliquées il y a un siècle, les premiers baux viendraient à échéance en cette année 2020... Le directeur de la SNHBM depuis 2008, Guy Entringer, se prête au jeu d'histoire alternative « Il y aurait alors deux options : soit on prolongerait l'emphytéose, soit on rachèterait la maison à la valeur du gros-œuvre fermé. C'est-à-dire que les propriétaires toucheraient entre 50 000 et 100 000 euros – ce qui ferait probablement scandale ».- d'Lëtzebuurger Land du 13.03.2020.

⁹ « L'immeuble tenu en emphytéose ne donne pas à l'emphytéote ni un sens du droit de propriété classique surtout lorsque l'emphytéose n'a plus que quelques années à courir, mais devient un bien de consommation peu adapté à être

l'important volet « vente » de logements en bail emphytéotique de cette politique serait en réalité incapable de permettre une modération des prix immobiliers à court terme et s'apparenterait à une machine à déclassement de ménages de la classe moyenne à long terme.

Par ailleurs, plutôt que d'imposer aux bailleurs de respecter la loi de 2006 sur le bail à usage d'habitation en vertu de laquelle certains logements (notamment ceux qui ont été hérités) devraient être loués à des prix réglementés très abordables (5% du capital historiquement investi dans le bien), le Ministère du Logement a proposé une nouvelle loi de réglementation des loyers¹⁰ qui, si elle était adoptée, permettrait, en rupture avec le cadre légal actuellement en vigueur, que les logements hérités donnés en location aient des loyers légalement alignés sur les prix de marché et ce peu importe le capital qui y aura été réellement investi.

Conclusion

Le (nécessaire) renouveau de la politique du logement du Luxembourg suppose de dépasser certaines contradictions, d'admettre que les performances du passé sont loin d'être aussi

transmis aux héritiers en ligne directe. Elle met la valeur refuge en question » - Avis de la Chambre des Notaires au sujet du projet de loi portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

¹⁰ Voir à ce sujet : Projet de loi (7642) modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

catastrophiques que souvent évoquées et de reconnaître, après une décennie de crédit bon marché qui semble toucher à sa fin, que le plus dur (pour certains ménages et en termes de défis à résoudre par la politique du logement) est peut-être à venir.

**Les interventions de l'État sur le marché
immobilier**

L'immobilier (notamment l'immobilier résidentiel, c'est-à-dire le logement) est le vecteur principal d'accumulation de patrimoine privé au Luxembourg où la propriété est sanctuarisée par l'article 16 de la Constitution qui indique que : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi ».

L'investisseur en logements (propriétaire occupant, bailleur, promoteur) et le détenteur de terrains à bâtir doivent toutefois composer avec un ensemble important et étendu d'obligations qui - en concourant à aménager harmonieusement le territoire et à empêcher les abus de position dominante qui peuvent dériver de la possession immobilière - leur enlèvent d'importants degrés de liberté. Règlement-type sur les bâtisses, conditions minimales de salubrité, densité de logement, coefficient d'utilisation du sol, coefficient d'occupation du sol, obligation de construire, plafonnement des loyers, autorisation préalable de changement d'affectation d'un immeuble, pourcentage de la surface construite brute destinée au logement réservé au logement abordable, reclassement de terrains en cas de rétention prolongée, normes environnementales, préemption, protection des établissements classés (construction à conserver, alignement à maintenir, gabarit à préserver, etc.), sont autant (de possibilités) d'interventions publiques - souvent décriées à cause de leurs effets pervers (réels ou supposés) -

qui brident le bon vouloir des détenteurs de biens immobiliers.

En plus d'imposer les normes et règles susmentionnées, les pouvoirs publics interviennent dans la « vie immobilière » également par les voies fiscale et budgétaire.

D'un côté, il existe de nombreux prélèvements - TVA (3% sur la résidence principale, 17% sur les investissements locatifs), droits d'enregistrement/de transcription/de succession, taxes communales sur les droits d'enregistrement réduits, impôts fonciers, taxe communale spécifique sur immeubles bâtis qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement, taxe communale spécifique sur les terrains à bâtir qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu, imposition des plus-values réalisées, imposition des FIS immobiliers, imposition des revenus locatifs - destinés à contrecarrer les abus, à orienter les actions des agents économiques et - surtout - à remplir les caisses de l'État et des communes.

De l'autre, il y a les aides substantielles qui constituent - historiquement - la composante essentielle de la politique du logement du Luxembourg. Ces dépenses, principalement à charge de l'administration centrale, se répartissent entre aides aux propriétaires occupants, aides aux locataires, aides à l'investissement locatif et aides aux producteurs de logements abordables.

Détail des principales aides au logement
(MIO €, 2021)

| | |
|--|------|
| Aides aux propriétaires occupants | |
| • Bëllegen Akt | 202 |
| • TVA logement | 273 |
| • Aides en capital ¹¹ | 4,5 |
| • Bonification d'intérêt | 9 |
| • Subvention d'intérêt | 13,6 |
| • Déductibilité des intérêts | 87 |
| • Déductibilité des cotisations d'épargne-logement | 32 |
| • Exemption de la plus-value de cession | 190 |
| • Déduction des frais d'assurance soldes restant dus | N.C. |
| Aides aux locataires | |
| • Subvention de loyer | 10,5 |
| Aides à l'investissement locatif | |
| • Amortissement accéléré | 50 |
| • Amortissement pour usure normale | N.C. |
| • Déductibilité des intérêts (non plafonnés) | N.C. |
| • Déductibilité des frais de gérance | N.C. |
| • Déductibilité des frais d'entretien et de réparation | N.C. |

¹¹ Primes de construction, d'acquisition, d'épargne et d'amélioration.

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Déductibilité des dépenses d'investissement • Abattement décennal (50.000 euros ou 100.000) sur la plus-value | N.C. |
| <p>Aides aux producteurs de logements abordables</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fonds du logement • SNHBM • ASBL, fondation et Kierchefong • Promoteurs privés • Communes | <p>41</p> <p>28</p> <p>49</p> <p>2</p> <p>33</p> |

Sources: Ministère des Finances, Ministère du Logement

S'il est à regretter que ces dépenses soient plus souvent décrites qu'évaluées, il est tout de même permis d'avancer :

- 1) Qu'en dépit d'importants effets d'aubaine, les aides destinées aux propriétaires-occupants ont eu des résultats globalement satisfaisants (taux d'effort contenu (autour de 30%), pourcentage de ménages propriétaires maintenu à un niveau élevé (70%), faible taux de défaut des emprunteurs, proportion de ménages propriétaires dont la dépense de logement dépasse 40% de leur revenu (1,2%) largement inférieure à la moyenne européenne (6,4%)) ;

- 2) Que si les aides versées aux investisseurs locatifs - le plus souvent sans conditions sur les loyers pratiqués - ont certes contribué à solvabiliser les acquéreurs et à alimenter l'offre locative (puisque à chaque locataire correspond un bailleur), elles n'ont pas permis de soulager les locataires dont le taux de risque de pauvreté après prise en compte des coûts du logement atteint 50%¹² ;
- 3) Que la subvention de loyer - dont le taux de recours n'est que de 20% - rate grandement ses cibles ;

Evolution de la subvention de loyer

| | Nombre de ménages aidés | Nombre de ménages éligibles | Taux de recours |
|-------------|--------------------------------|------------------------------------|------------------------|
| 2016 | 1.090 | 18.600 | 6% |
| 2017 | 1.873 | 18.600 | 10% |
| 2018 | 4.433 | 33.000 | 13% |
| 2019 | 5.636 | 33.000 | 17% |
| 2020 | 6.541 | 33.000 | 20% |
| 2021 | 7.146 | 36.000 | 20% |

Source : Chambre des Députés

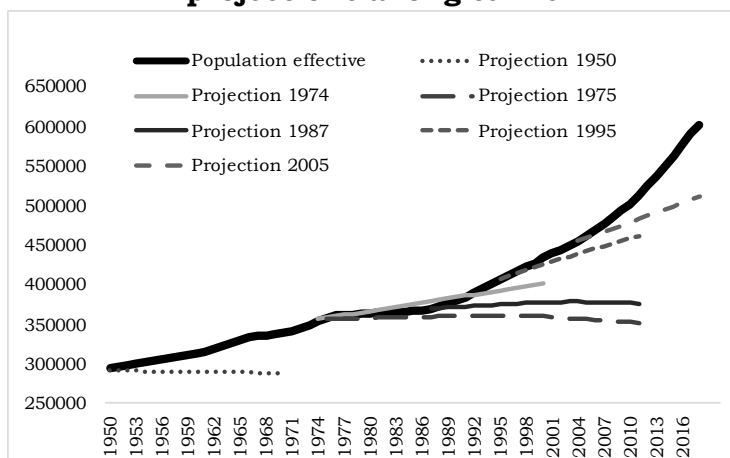
¹² Voir à ce sujet : Fofu Ametepe (2019), Le logement, amplificateur des inégalités au Luxembourg.

- 4) Que les aides aux producteurs de logements abordables sont rentrées dans une nouvelle phase (création du Fonds spécial de soutien au développement du logement, réforme du Fonds du logement, nouveau pacte logement, lancement de nombreux projets d'envergure (Wunne mat der Wooltz, Wältgebond, Elmen, Neischmelz, An der Schmëtt)) qui devrait permettre, à moyen terme, d'augmenter le famélique parc locatif social.

**Besoin en logements : Une estimation par
l'évolution attendue (à court terme) de la
population**

Définir une politique du logement appropriée requiert, entre autres, d'anticiper l'évolution future de la population dont découlent, en grande partie, les besoins en matière d'habitat. Mais comme la démographie du Luxembourg est principalement guidée par des flux migratoires qui sont largement influencés par des facteurs (économiques, sociaux, politiques, technologiques) dont les évolutions au cours du temps ne sont pas toujours régulières, ce travail d'anticipation y est particulièrement difficile. Les projections démographiques ratent ainsi systématiquement leur cible au Grand-Duché.

Evolution de la population et différentes projections à long terme



Sources : STATEC, IDEA

La récente révision de l'évolution de la population contenue dans les projections macro-économiques

à moyen terme du Statec¹³ peut toutefois être considérée comme étant entourée d'un haut degré de certitude car elles portent sur une période relativement courte (5 ans) durant laquelle les ruptures démographiques causées par les deux crises - sanitaire et géopolitique - en cours devraient progressivement s'estomper¹⁴.

713.000 Awunnerstaat

La perspective d'un Luxembourg à 700.000 habitants évoquée pour 2050 par le Bureau International du Travail en 2001¹⁵ et tant redoutée lors des débats sur la réforme des pensions de 2002 (Rentendösch) devrait, selon le Statec, devenir réalité dès 2026. A cet horizon, 713.450 habitants répartis dans 315.410 ménages (privés et collectifs¹⁶) vivraient dans le pays.

¹³ Voir à ce sujet : STATEC (2022), Projections Macroéconomiques à moyen terme 2022-2026.

¹⁴ Voir à ce sujet : PIIE (2022), Fiscal support and monetary vigilance: Economic policy implications of the Russia-Ukraine war for the European Union.

¹⁵ Voir à ce sujet : BIT (2001), Évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension.

¹⁶ Les ménages privés sont réputés habiter dans une résidence principale qui leur est propre ; les ménages collectifs comprennent les établissements d'exécution des peines, les centres d'hébergement de requérants d'asile, les établissements d'hébergement de congrégations religieuses, les centres intégrés pour personnes âgées, les maisons de soins et les logements encadrés. Voir à ce sujet : Office fédéral de la statistique (2009), Guidelines concernant la délimitation entre ménages collectifs et ménages privés Recommandations aux cantons et aux communes.

La croissance démographique ainsi projetée (68.000 habitants et 36.000 ménages supplémentaires entre 2021 et 2026) poursuivrait la tendance observée depuis plusieurs décennies d'une progression plus rapide du nombre de ménages (+13% entre 2021 et 2026) que de la population totale (+10%) qui résulte, entre autres, de ce que de moins en moins de personnes vivent maritalement¹⁷, de ce que les familles monoparentales soient de plus en plus nombreuses, de ce que les ménages étendus intergénérationnels (regroupant un noyau familial et un ascendant) soient devenus très rares et du fait que quand les jeunes décohabitent du domicile parental, c'est plus souvent pour vivre seuls (au moins transitoirement) que pour fonder une famille.

Evolutions comparées de la population et du nombre de ménages

| | 1986 | 1996 | 2006 | 2016 | 2026 | Evolution 1986 - 2026 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------------------|
| Population | 369.500 | 416.850 | 476.187 | 590.667 | 713.448 | 93% |
| Nbre de ménages | 136.665 | 162.649 | 193.572 | 250.283 | 315.412 | 131% |

Source : STATEC

¹⁷ En 2001, le Luxembourg comptait 202.000 personnes mariées, 22.000 personnes divorcées et 185.000 célibataires ; en 2021, il comptait 270.000 personnes mariées, 45.000 divorcées et 288.000 célibataires.

Le besoin en logements

Le besoin en logements peut être approximé par la croissance projetée du nombre de ménages privés compte tenu des hypothèses retenues au sujet, notamment, de la vacance résidentielle, du parc de résidences secondaires, de la situation antérieure de mal logement et des opérations qui affectent les logements existants (destruction, transformation nette d'immobilier résidentiel en locaux commerciaux, création de logements intégrés dans des maisons unifamiliales, etc.).

Le jeu d'hypothèses le plus simple consiste à supposer :

- Que le nombre de ménages privés (non renseignés dans les projections à moyen terme du Statec) continuera de représenter 98,6% (la moyenne des 10 dernières années) des ménages totaux et que la population dans les ménages privés continuera de représenter 98,2% (la moyenne des 10 dernières années) de la population totale. Il y aurait dès lors 700.608 personnes dans 310.996 ménages privés en 2026 et la taille moyenne des ménages, c'est-à-dire le nombre moyen d'occupants par résidence principale passerait sous les 2,3, alors qu'il était de 2,7 en 1986 ;
- Qu'il n'y a pas de déficit de logements accumulé à résorber en dépit d'un nombre de logements achevés qui aura été chaque

année inférieure au nombre de ménages privés supplémentaires depuis le début des années 2000 ;

- Que le stock de logements actuellement vacants, forcément en retrait par rapport au début des années 2000 (puisque le contraire signifierait qu'il y a eu surproduction de logements durant les deux dernières décennies), constitue une réserve de mobilité¹⁸ adéquate jusqu'en 2026 ;
- Qu'il sera nécessaire de construire 250 logements par an (soit environ 0,1% du stock de logements existants) au titre du remplacement des logements vétustes à détruire ;
- Que les besoins de résidences secondaires et de relogement au titre du mal-logement sont marginaux.

Avec ces hypothèses, qui tendent à minorer les besoins, il faudrait disposer de 7.340 logements supplémentaires par an entre 2022 et 2026, soit un niveau sans commune mesure avec le nombre de logements habituellement construits dans le pays, largement supérieur au rendement observé dans les pays les plus dynamiques en termes de

¹⁸ La réserve de mobilité correspond au nombre de logements nécessairement vacants afin de permettre la fluidité adéquate du marché immobilier (e.g. déménagement).

construction au sein de l'OCDE¹⁹ et environ 30% au-dessus du nombre d'autorisations de bâtir récemment délivrées.

Le décalage prévisible entre le besoin en logements pour loger les ménages supplémentaires et les capacités de construction devrait continuer à être comblé par le développement des formes alternatives d'habitation (e.g. colocation, sous-location) et - surtout - par la mobilisation, le plus souvent à bas bruit, du stock disponible qui - entre logements vacants et logements sous-occupés - est encore relativement à même d'absorber une fraction de la demande de logements, jusqu'au moment où, peut-être, le pays sera réellement confronté à une pénurie d'habitat²⁰.

¹⁹ Construire 7.340 logements par an au Luxembourg équivaldrait à réaliser environ 3 logements neufs pour 100 existants ; la Corée du Sud, pays le plus performant en la matière au sein de l'OCDE, construit 2,4 logements pour 100 existants.

²⁰ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2019), Logement au Luxembourg : le pire serait-il à venir ?

**Crises du logement : Encore, toujours, tout le
temps !**

Peu importe la décennie considérée, le logement a toujours été en tête des préoccupations au Grand-Duché. Le Luxembourg a pour ainsi dire « toujours » été en prise avec une « crise continue du logement.

Au début de l'ère industrielle, la pénurie de logements pour les ouvriers était décrite comme un « véritable fléau »²¹. En 1898 (déjà), le Conseil d'État appelait de ses vœux une réforme « sérieuse » du régime d'habitation des « petites gens » ; la loi sur les habitations à bon marché date de 1906 ; la Société Nationale des Habitations à Bon Marché est née de la collaboration entre l'État, les communes de Luxembourg, Hollerich, Esch, Schiffflange, Dudelange, Differdange et des partenaires privés (Fonderies Duchscher, Paul Wurth, Ideal Lederfabrik, Arbed) en 1919 ; les conseils communaux de Differdange, Esch-sur-Alzette et Luxembourg ont officiellement déclaré l'état de pénurie en 1922.

Après la seconde guerre mondiale, une loi de 1946 a permis que soient réquisitionnés, dans les communes en tension immobilière, les immeubles inoccupés ou occupés par des étrangers ennemis ainsi que par des Luxembourgeois condamnés à au moins un an de prison pour infraction contre la sûreté extérieure de l'État.

Durant les années 50, la loi de 1955 sur les baux à loyer instaura un plafonnement des loyers afin de remédier « aux situations difficiles voire même tragiques provoquées par la crise du logement ».

²¹ Voir à ce sujet : Nadine Schmitz (2011), Le paternalisme d'Emile Mayrisch.

Dans les années 70 marquées par la crise sidérurgique, le gouvernement - craignant avec l'accroissement des prix de la construction (près de 20% en 1974) que le problème du logement qui n'était (toujours) pas résolu ne s'aggrave - décidera d'« arroser » à tout va en instaurant une grande loi concernant l'aide au logement (1979) qui devait servir l'objectif - prioritaire depuis 1956 - que le Luxembourg compte une large majorité de ménages propriétaires.

Dans les années 80, à côté de la nécessité de continuer à stimuler l'accession à la propriété immobilière, améliorer l'état du parc de logements locatifs et augmenter le retour sur investissement des bailleurs faisaient partie des urgences. D'un côté, les logements étaient de plus en plus chers pour les familles et 50% des locataires vivaient dans un logement sans chauffage central; de l'autre, de nombreux « petits propriétaires souvent moins bien lotis que leurs locataires » se plaignaient de la régulation obsolète (veille de près de 30 ans) des loyers. Le rehaussement des aides aux acquéreurs prévues dans la loi concernant l'aide au logement de 79, la modification du régime de déductibilité des intérêts débiteurs des emprunts contractés pour les habitations occupées par leur propriétaire et la réforme de la législation sur les baux à loyer de 1987 tentèrent de changer la donne.

Après une décennie 80 durant laquelle les prix immobiliers avaient quasiment doublé et le Ministère du Logement créé, il y a eu dans les années 90 une pléthore de publications faisant état d'un important déficit cumulé de construction - estimé entre 6.600 et 30.000 logements. Dans ces

années-là, le gouvernement conduira une « politique active du logement » avec des mesures articulées autour de l'offre « tout en continuant à favoriser l'accession des particuliers à la propriété d'un logement en maintenant les différents moyens d'aides existants ». Si la défiscalisation du revenu locatif - idée populaire à l'époque - ne fut pas retenue, il sera décidé, afin de soutenir le secteur du bâtiment et de booster l'offre, d'introduire un taux super-réduit de TVA (3%) sur la construction de logements et d'appliquer un amortissement accéléré aux immeubles bâtis donnés en location.

Dans les années 2000, les coûts du logement continuaient de peser lourdement sur les revenus modestes et de plus en plus sur les revenus moyens. En conséquence, seront conduites de nombreuses actions (mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, réforme de l'encadrement des loyers, réduction des droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles, augmentation de l'amortissement accéléré, pacte logement 1.0) visant à accroître l'offre, à solvabiliser la demande, à protéger les locataires, à stabiliser les prix de l'habitat et à lutter sous tous azimuts contre les « difficultés liées au logement ».

Dans la foulée d'une étude publiée par le STATEC en 2011 (qui confondait la demande potentielle en logements et le nombre de logements à construire²²), le Luxembourg a été quasiment

²² Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2018), Logement au Luxembourg : une histoire à dormir debout !

« obsédé » dans les années 2010 par la question de la pénurie de logements dans un contexte de forte poussée démographique, de crédits bon marché et d'envolée des prix immobiliers. Cette décennie verra, d'un côté, des recommandations faites pour dynamiser l'offre (allonger la durée d'application du taux d'amortissement accéléré de 6% pour les immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif de 6 à 11 ans²³, constituer une Société Nationale de Développement Urbain, promouvoir de nouvelles formes de logements, créer un fonds spécial d'investissement pour le logement permettant aux autorités publiques d'acquérir les terrains nécessaires pour de futures constructions, introduire des mesures coercitives pour favoriser la mobilisation de terrains à bâtir, étendre les périmètres d'agglomération, simplifier les démarches en matière d'autorisations de construire) et, de l'autre, des appels contre le caractère potentiellement inflationniste et assurément inégalitaire des mesures de soutien de la demande²⁴ (ne pas augmenter le plafond des intérêts débiteurs, supprimer la déductibilité des cotisations d'épargne-logement, rendre moins généreux le Bëllegen Akt, etc.). Les pouvoirs publics jongleront entre aides aux locataires (introduction de la subvention de loyer), solvabilisation des acquéreurs (réforme fiscale de 2017), mesures réglementaires et fiscales destinées à provoquer un choc positif de construction, refonte stratégique des

²³ Voir à ce sujet : CES (2018), Evolution économique, sociale et financière du pays.

²⁴ Voir à ce sujet : Fondation IDEA (2016), Quelques doutes subsistent !

promoteurs publics, constat d'une faible élasticité de l'offre et incrédulité devant l'évolution des prix immobiliers malgré les différentes mesures décidées.

Après une décennie durant laquelle « logement abordable » est devenu un terme ultrapopulaire en même temps que le prix du m² progressait de plus de 80%, les années 2020 ont débuté par l'« affaire du locataire du Limpertsberg » - considérée par certains comme le symbole de la capture des régulateurs par les (multi)-propriétaires et présentée par d'autres comme l'emblème du caractère insensé de toute mesure d'encadrement des loyers -, une accélération des prix immobiliers (près de 30% en deux ans), une métamorphose de la société salariale causée par le télétravail qui tend à transformer le résidentiel (chez soi) en commercial (lieu de production)²⁵ et la remontée progressive des taux d'intérêt sur les prêts immobiliers.

En somme, le Luxembourg traverse désormais « une grave crise de logement qui risque de déboucher sur une grave crise sociale » comme l'écrivait la commission spéciale logement de la Chambre des Députés dans un rapport publié en novembre 1990.

²⁵ Voir à ce sujet : Jean-Jacques Rommes, Michel-Edouard Ruben (2021), Le temps des crises. Livre édité par l'Institut Grand-Ducal.

**Quelques principes et propositions pour un
renouveau de la politique du logement**

Obligée de se préoccuper d'une multiplicité d'objectifs (droit au logement, développement durable, mixité sociale, solvabilisation des acquéreurs, soutien aux locataires, amélioration de la rentabilité de l'investissement immobilier locatif, préservation du patrimoine, etc.), la politique du logement, qui a longtemps promis (et permis) au Luxembourg d'être une démocratie de propriétaires, doit se réinventer. Mais plutôt que d'être révolutionnaires, les évolutions à envisager devraient de préférence s'inscrire dans la continuité de ce qui est déjà à l'œuvre et s'articuler, prioritairement, autour de trois grands axes : les aides au logement, la fiscalité de l'immobilier et l'utilisation de la réglementation comme allié objectif de l'accès au logement.

Éléments de rationalisation des aides publiques au logement

1. Evaluer les coûts d'opportunité et sociaux des ventes de logements à coût modéré et à prix abordables²⁶. Une telle évaluation devrait également être l'occasion de questionner la pertinence réelle d'un engagement contraignant qui lie sur une période de 99 ans des communes, des fonds

²⁶ Ces acquisitions, que les ménages financent grâce à des emprunts, se font à des conditions (bail emphytéotique assorti d'un prix de revente prédéfini) qui suppriment la valeur patrimoniale de l'actif logement et interdisent tout effet de levier ; elles sont par conséquent assorties d'un coût d'opportunité élevé. Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2018), Le bail emphytéotique, une fausse bonne idée ?

publics (SNHBM, Fonds du logement) et des ménages qui font l'acquisition d'un logement obligé d'être leur résidence principale et dont le prix de revente prédéfini est sous-indexé à l'inflation ;

2. Réduire les effets d'aubaine sur lesquels la politique d'encouragement à l'accession à la propriété se fonde. Les aides aux propriétaires-occupants devraient cesser d'être généralistes et intégrer davantage, à l'instar du RMG/Revis, des éléments de revenus - voire de patrimoine. Une fraction du manque à gagner pour le Trésor public au titre d'aides à l'acquisition de sa résidence principale (Bëllegen Akt, TVA-logement, déductibilité des intérêts, cotisations-épargne, non-taxation des plus-values sur la résidence principale) devrait plutôt servir à réduire le coût du logement pour les plus fragiles ;
3. Réserver l'amortissement accéléré sur les logements donnés en location (déchet fiscal de 50 millions d'euros par an) aux bailleurs qui acceptent de « louer abordable », le conditionner à des éléments de patrimoine, ou le supprimer. Une alternative serait de porter, comme avant la réforme fiscale de 1990, les amortissements (réévalués) en déduction du prix d'acquisition au moment de taxer la plus-value ;
4. Viser l'automatisme du versement de la subvention de loyer (dont le taux de recours n'est que de 20%) aux ménages éligibles.

Si cela ne devait pas être possible, rendre une fraction des loyers versés déductible du revenu imposable est une option qui devrait être considérée ;

5. Permettre, sous conditions de revenus, la mise en gage d'une fraction des cotisations à l'assurance pension afin d'acquérir sa résidence principale.

Éléments de restauration de la cohérence de la fiscalité de l'immobilier

6. Conduire une réforme des impôts fonciers qui au Luxembourg n'ont qu'un caractère symbolique (0,1% du PIB) en raison notamment de l'inadéquation des valeurs unitaires qui sont encore calculées en référence à la situation des prix de 1941. Cette réforme devrait à la fois servir les intérêts du fisc (en termes de rendement²⁷) et contribuer à orienter le développement territorial dans la direction souhaitée :

- Pour les logements habités par leurs propriétaires ou donnés en location, le montant de l'impôt foncier devrait être fonction de la valeur réelle du bien, nette du montant des crédits restant dus. Suivant le niveau d'imposition foncière retenu par les communes, l'exonération du revenu réalisé sur la

²⁷ Voir à ce sujet le projet de loi (2713) portant adaptation des valeurs unitaires de la propriété foncière et relèvement des abattements personnels en matière de l'impôt sur la fortune déposé en 1983.

vente de sa résidence principale et la sous-taxation des plus-values pour les autres logements (demi-taux, abattement de 50.000 à 175.000 euros) pourraient être maintenues ou revisitées²⁸ ;

- La taxe spécifique qui frappe les immeubles bâtis ou les parties d'immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement²⁹ devrait être obligatoire, fonction de la valeur réelle du bien et croissante avec la durée d'inoccupation ;
- Pour les terrains à bâtir à des fins d'habitation, il faudrait instaurer une taxe obligatoire assise sur la valeur/localisation du terrain et reflétant les volontés d'aménagement du territoire (terrains constructibles dans les communes ayant le statut de centre de développement et d'attraction (CDA), terrains constructibles dans les communes à

²⁸ Pour les propriétaires avec des contraintes de liquidités, des exonérations pourraient être accordées ou l'impôt foncier cumulé dû pourrait valoir droits de succession à payer par les héritiers.

²⁹ L'état de non-occupation d'un immeuble résulte du fait qu'aucune personne n'y est inscrite sur les registres de la population ou qu'aucune personne n'y est recensée en qualité d'occupant d'une résidence secondaire pendant une période de 18 mois consécutifs.

proximité et étant directement agglomérées à un CDA, terrains constructibles dans les zones prioritaires d'habitation, etc.). La notion de spéculation, trop subjective, devrait être absente de la philosophie d'une telle taxation dont la visée devrait être, avant tout, de taxer explicitement les rentes terriennes de situation ;

7. Réduire, en parallèle de la réforme des impôts fonciers, certains impôts et taxes qui portent sur les transactions immobilières afin d'augmenter la fluidité du marché et dans l'espoir de réduire les coûts d'accès au logement. L'investissement locatif pourrait de nouveau bénéficier d'un régime de TVA favorable dont le manque à gagner serait éventuellement financé par une modification du régime de frais d'obtention sur les biens donnés en location³⁰ ; aussi, les droits d'enregistrement, élevés en comparaison européenne³¹, pourraient être abaissés (e.g. suppression de la majoration de 2/10 mise en place en 1964) ;
8. Inciter fiscalement les entreprises à tenir un rôle plus important dans le domaine du logement. Si le temps où des industriels

³⁰ Cette réduction pourrait s'accompagner de conditions, notamment concernant les loyers des logements bénéficiant de la faveur fiscale.

³¹ Voir à ce sujet : Salvador Barrios, Cécile Denis, Viginta Ivaškaitė-Tamošiūnė, Andriana Reut, Estefanía Vázquez Torres (2019), Housing taxation: a new database for Europe.

constituaient la Société anonyme pour la construction de maisons ouvrières à Dudelange (SAMOD) et où des usines assuraient le logement d'environ 20% de leurs salariés est révolu, il est tout de même sans doute encore possible d'augmenter la participation des employeurs dans la lutte pour rendre le logement plus abordable. Pour ce faire, une possibilité est de créer un fonds - abondé par des contributions assises sur la masse salariale et des dotations provenant du Fonds de soutien au développement du logement - qui investirait dans des logements au Grand-Duché et dans la Grande Région, lesquels seraient loués à coût modéré, voire à terme vendus à des conditions préférentielles à des salariés qui travaillent au Luxembourg. Une alternative est d'inciter fiscalement les entreprises à verser des aides au loyer à leurs salariés (sur le modèle actuellement en vigueur de bonifications hypothécaires par les employeurs).

Éléments de mobilisation de la réglementation comme allié objectif de l'accès au logement

9. Veiller à l'application et au respect véritable de la règle - encore en vigueur - de plafonnement des loyers à 5% du capital réellement investi en vertu de laquelle un logement dont la valeur vénale est très élevée

peut légalement avoir un loyer bon marché³² ;

10. Interroger le principe de l'utilité publique en matière de construction de logements puisqu'en l'état actuel : « dans la mesure où des immeubles à exproprier ne sont pas destinés à un usage public mais doivent servir à procurer des logements à des personnes privées, il peut être considéré que de telles expropriations ne servent pas un objectif public³³ » ;
11. Mener une réflexion de fond sur les responsabilités envers la collectivité qui découlent de l'exercice légitime du droit de propriété immobilière³⁴ au moment où la réforme de la constitution du Luxembourg va consacrer que « l'État veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié » ;
12. Utiliser pleinement les mesures réglementaires de nature à concourir à augmenter l'offre de logements (e.g. obligation de construire, droit de préemption, obligation de déclarer les immeubles et

³² Voir à ce sujet : Ministère du Logement (2021), Vademecum, plafond légal du loyer où il est expliqué qu'une maison achetée en 1970 pour 2 millions de francs (maison qui doit avoir au moins 3 chambres et valoir plus d'un million d'euros actuellement) peut légalement devoir être louée autour des 1.000 euros.

³³ Source : Avis du Conseil d'État sur le projet de loi (4232) relatif à l'assainissement de la Cité Syrdall.

³⁴ Voir à ce sujet la Constitution de Weimar de 1919, article 155.

parties d'immeubles non occupés, déclaration de zone de réserves foncières, mise en place d'un règlement uniformisé sur les bâtisses, création d'un guichet unique de l'urbanisme, etc.).

Commentaires

Nathan Vitiello

Cette succession de textes ambitieux sur la problématique du logement pose de nombreuses questions pertinentes, offre des réponses provocantes (dans le sens qu'elles réveillent du sommeil dogmatique) mais est loin d'épuiser le sujet. Plusieurs questions fondamentales pour appréhender les défis (actuels et à venir) de la politique du logement ne sont hélas pas traitées :

1. Comment éviter que la (nécessaire) réforme de l'impôt foncier ne se transforme en charges fiscales supplémentaires pour les entreprises qui risquent d'être doublement pénalisées (hausse de l'impôt foncier et hausse de l'impôt sur la fortune) par une réévaluation des valeurs unitaires de la propriété foncière ?
2. Pourquoi la future réforme des impôts fonciers est-elle encore entourée d'autant d'ambiguïtés non-constructives (volonté de taxer les loyers fictifs, promesse de ne pas pénaliser les propriétaires occupants, taxation des terrains retenus avec des visées spéculatives, régime de faveur sur les terrains à bâtir que leurs propriétaires veulent réserver à leurs enfants, etc.) alors que le Gouvernement a mis en place en juin 2017 un (nouveau) groupe de travail avec l'objectif d'élaborer des pistes de réflexion pour réformer la législation sur l'impôt foncier dans un esprit d'équité, de

transparence et de simplification administrative³⁵ ?

3. La proportion élevée de ménages propriétaires au Luxembourg n'est-elle pas une anomalie compte tenu du renouvellement annuel important de sa population (20.000 entrées, 10.000 sorties) ?
4. Le destin du Grand-Duché, en termes de statut d'occupation, n'est-il pas de tendre vers la situation des métropoles (e.g. Bruxelles, Ile de France, Londres, Berlin) qui sont généralement des territoires locatifs ?
5. Quelle nouvelle répartition de compétences et de responsabilités entre l'État et les communes afin de servir au mieux le droit au logement en passe de faire son entrée dans la constitution ?
6. La dette hypothécaire des ménages, passée de 47% de leur revenu disponible en 1999 à 141% en 2020, n'est-elle pas un facteur de risque sous-estimé ? Quelle est la proportion de ménages propriétaires vulnérables à la hausse des taux qu'il faudra à tout prix solvabiliser ?
7. L'envolée des prix immobiliers au Luxembourg est-elle en ligne avec les fondamentaux ? S'agit-il d'une bulle robuste

³⁵ Source : Réponse commune de Monsieur Pierre Gramegna, ministre des Finances et de Monsieur Dan Kersch, ministre de l'Intérieur, à la question parlementaire n°3754.

qui va perdurer ou d'une bulle spéculative qui risque d'éclater ?

8. L'évolution sur longue période des prix de la construction au Luxembourg n'indique-t-elle pas un manque de concurrence dans le secteur de la construction ?

S'agissant des principes et propositions retenus pour un renouveau de la politique du logement, deux mesures (le plafonnement des loyers à 5% du capital investi et la (sur)taxation des logements vacants) mises en avant sont indéniablement à ranger dans la catégorie fournie des fausses bonnes idées en faveur de l'accès au logement.

Les avantages à attendre d'un plafonnement des loyers - qui ne devraient bénéficier qu'à une poignée de locataires déjà en place - sont assurément moins importants que les inconvénients qui pourraient en résulter³⁶. Les tensions entre des locataires réclamant des baisses de loyers et des bailleurs s'estimant lésés devraient augmenter, les résiliations pour motifs graves et légitimes devraient se multiplier, et les propriétaires ayant hérité ou ayant investi il y a des décennies devraient, rationnellement, préférer laisser leurs logements vacants plutôt que de devoir les louer à des montants (légalement) dérisoires.

³⁶ Voir à ce sujet : Kenneth R. Ahern, Marco Giacoletti (2022), *Robbing Peter to Pay Paul? The Redistribution of Wealth Caused by Rent Control*.

La (sur)taxation des logements vacants, au même titre que l'idée d'une forte imposition des terrains à bâtir non-construits, constitue une dangereuse invitation à pénaliser le libre choix des propriétaires et s'apparente à une expropriation déguisée. Vouloir (sur)taxer un propriétaire qui préfère laisser son bien vacant et ne pas percevoir de loyers est aussi douteux que de vouloir (sur)taxer le propriétaire d'une voiture sous prétexte qu'il la laisse au garage au lieu de la louer à d'autres qui sont obligés de prendre les transports en commun car ils ne possèdent pas leur propre voiture.

En définitive, si malgré des politiques volontaristes et interventionnistes depuis 1920 les autorités luxembourgeoises ne sont pas parvenues à rendre le logement abordable, ce n'est pas tant un échec, mais le résultat logique de l'insolente réussite économique du Grand-Duché et de sa capacité à attirer de nouveaux résidents.

Une croissance moins riche en emplois, de moindre mobilité sentimentale, une plus grande neutralité fiscale entre les statuts d'occupation et une meilleure répartition des activités sur le territoire pourraient contribuer à ralentir, quelque peu, l'évolution des prix immobiliers ; mais tant que l'économie du Luxembourg se portera bien (ce qui est hautement souhaitable), les coûts du logement devraient continuer à représenter une part importante du budget des ménages !

Victor Weitzel

« L'opinion répandue veut que les Luxembourgeois seraient en passe de devenir un peuple de propriétaires », pouvait-on lire dans l'exposé des motifs de ce qui deviendra la loi de 1979 concernant l'aide au logement. Quarante ans après, partant du fait que 70 % des résidents du Luxembourg sont propriétaires de leur résidence principale, et un peu pour ironiser sur le concept de « crise du logement » invoquée en boucle depuis quelques décennies, certains vont plus loin et parlent d'un Luxembourg devenu une « démocratie de propriétaires ».

Il est vrai que depuis 1979, aucun parti susceptible de faire partie d'un gouvernement n'a vraiment osé faire de la question du logement une de ses priorités essentielles. Et ceux qui en ont fait un cheval de bataille municipal au début d'une pénurie de logements constatée dès la fin des années 80 ont subi des déconfitures durables. Difficile de dire si elles furent infligées par des propriétaires toutes obédiences confondues qui ont exprimé par le biais du suffrage démocratique leur refus par réflexe, ou si à la fin, les électeurs, en majeure partie des nationaux, croyaient qu'ils allaient, même en panne de logement satisfaisant, arriver par leurs propres forces et leurs réseaux personnels à dégotter l'objet se rapprochant de leur désir.

Il n'en reste pas moins que jusqu'à aujourd'hui, alors que la pénurie de logements abordables est devenue une épine sociétale que jusque-là nul n'a su pallier, une politique de logement conséquente

rapporte en fin de compte peu de voix, même s'il en est beaucoup question. Les grands acteurs bancaires, sauf la Banque centrale, temporent et misent sur le marché qui finira par arranger les choses. Aux propriétaires les mieux lotis, elle fait peur, car elle insiste sur le fait que la propriété n'est pas seulement un droit, mais implique des obligations que gouvernements et communes pourraient décliner de manière (encore ?) plus contraignante. Pour les moins bien lotis, les non-propriétaires, des jeunes de la tranche d'âge 25-40 ans pour la plupart, et à supposer qu'ils votent ou aient le droit de voter, lui accorder leurs suffrages serait aussi le passage à l'aveu qu'ils ont un gros problème. Articulé clairement dans leurs réseaux de tout ordre où ils cherchent naturellement à se placer/vendre le mieux possible du point de vue professionnel et social, cet aveu pourrait même y être perçu comme une faiblesse, ce qui équivaldrait à un sabotage. Devenir propriétaire, c'est plus qu'un objectif biographique, c'est une *conditio sine qua non* pour faire partie de la bande de ceux qui ont réussi au Luxembourg.

Postuler que le Luxembourg est une « démocratie de propriétaires » n'est donc pas entièrement faux du point de vue atmosphère socio-politique. Mais elle est aussi mystifiante. Cet oxymoron suggère que 70% des résidents aient atteint une condition sociale souhaitable parmi toutes, qu'ils se soient réalisés pleinement, qu'ils jouissent de leur propriété comme un citoyen de ses droits politiques et civils, que leur état soit un aboutissement.

Bref, tout en étant une monarchie, le Luxembourg serait une *res publica* des satisfaits.

La réalité est toute autre. Certes, bien que les ménages luxembourgeois aient le plus haut niveau d'endettement privé de l'UE, les défauts de paiement de dettes hypothécaires sont inférieurs à 2% des contractants. Mais que savons-nous, pour ceux qui ne sont propriétaires que de leur seule résidence principale, et vu le prix du mètre carré, de la proportion de ménages dont les biens sont toujours hypothéqués, de la durée et du degré de la pression financière de la dette ou des frais de rénovation, des effets limitatifs de ces engagements sur leur vie de parents ou de citoyens ? Et que savons-nous des vicissitudes et servitudes de la copropriété, notamment dans les cas où les promoteurs vendeurs d'appartements s'occupent aussi de l'administration des immeubles à travers des structures de poupées russes ? Avant 1789, un système qui mettait en place des dépendances similaires s'appelait féodalisme. Sans parler de l'effet des espaces ouverts qui dominent actuellement le marché sur la vie des membres d'une famille qui bénéficient de moins en moins d'espaces de retrait ? Des années 1850 à 1950, on appelait cela la promiscuité.

En démocratie, les citoyens sont censés être égaux devant la loi. Devant la propriété, surtout immobilière, ils sont, c'est le cas de le dire, foncièrement inégaux. Dans certains cas, leur temps est entièrement soumis aux exigences de la

dette. 70 % de résidents propriétaires, mais quels propriétaires ? Tous heureux, tous aboutis ? Le doute est légitime. Le Luxembourg est devenu une machine à contraintes pécuniaires et sociales, une machine à fabriquer de la souffrance sociale jusque dans les classes moyennes bien rémunérées mais mal logées. De ce phénomène aux connotations néo-féodales, puisqu'il y a aussi des concentrations foncières tout à fait inédites depuis le XVIIIe siècle, les sciences sociales devraient s'occuper au-delà des statistiques pour aider les gouvernants à réfléchir sur l'avenir de la démocratie politique en relation avec le temps dont disposent encore les personnes endettées ou encourant de gros frais « de propriétaires » ou de locataires pour être aussi des citoyens. Faut-il ? Oui, car la démocratie aura besoin de toutes les « forces vives », et non pas de sujets paralysés par la dette hypothécaire ou le surcoût locatif, pour se colleter avec des défis qui ont pour nom euphémistiques « conflit géopolitique » ou « changement climatique », ou ne serait-ce que la mise en place d'une « démocratie de bien logés ».

Jean-Jacques Rommes

Le logement au Luxembourg est cher. Tous le disent, ce doit donc être vrai. Ce n'est cependant pas vrai pour tout le monde, puisque 70% des résidents sont propriétaires de leur logement et la très grande majorité d'entre ceux-là le sont depuis assez longtemps pour ne pas avoir eu à souffrir des montées des prix des dernières dix ans. En vérité, ils en ont profité. Mais pour la minorité des nouveaux arrivants sur ce marché - donc notamment pour les plus jeunes - le logement devient à peine abordable. Ils souffriraient moins s'ils occupaient l'espace vide laissé dans les maisons sous-occupés des aînés. Mais c'est là une autre histoire ...

Pour pallier les difficultés d'accès à l'habitat des outsiders de la propriété, le gouvernement promet que l'État créera des logements «abordables», notamment en rajoutant de nouvelles réglementations et lois fiscales à un marché où une multitude d'intervenants étatiques se donnent déjà la main pour veiller à ce qu'ils croient être le mieux – avec le résultat que l'on sait.

Pourtant le marché du logement au Luxembourg fonctionne car, à voir l'offre et la demande, il semble parfaitement normal que les prix explosent. Les chiffres sont sans équivoque : en 20 ans, le Grand-Duché est passé d'environ 440.000 à 640.000

habitants, soit une augmentation de la population qui correspond à 10 fois la ville de Dudelange. Au cours de la même période, le nombre de travailleurs frontaliers a augmenté jusqu'à dépasser les 200.000, ce qui fait qu'entre 300 à 400.000 personnes (en considérant les frontaliers et les membres de leur foyer) habitant dans la Grande Région ont un intérêt potentiel à vivre ici. Le STATEC estime qu'il faudrait créer plus de 6.000 logements chaque année. La vitesse de croisière actuelle se situe entre 3 et 4.000 nouvelles constructions auxquelles l'État et les municipalités contribuent à hauteur de 10%. Depuis plus de 20 ans, environ 3.000 logements manquent à l'appel chaque année.

Certains soutiennent qu'il n'est pas réaliste d'espérer la livraison de 6.000 logements par an. Ils n'ont peut-être pas tort, mais il est un fait qu'on ne construit pas assez au Luxembourg et ce depuis des dizaines d'années.

Ceux qui s'en étonnent ne sont pas au bout de leurs étonnements. Dans mille domaines, le pays n'est pas en phase avec sa propre croissance démographique. Que ce soit en matière de transport, d'éducation, de pensions, de santé, de dimensions de certaines administrations et généralement de finances publiques, le pays engrange sans hésitations les fruits de l'apport en femmes et hommes à notre main-d'œuvre sans

conscience des coûts à plus long terme. Pire, il distribue en pouvoir d'achat d'aujourd'hui les futurs coûts en infrastructures, prestations sociales et pensions. En politique, la dette est utile, mais rien ne vaut la dette cachée. Elle est même à l'origine de notre apparente richesse ce qui n'encourage pas à reconnaître le problème.

Le transport et le logement sont les premiers signes extérieurs d'un décalage que la politique peine à avouer. Elle tente de renverser la vapeur sur les transports depuis une douzaine d'année, elle n'a pas encore vraiment commencé en matière de logement et elle n'a pas du tout identifié les pensions comme prochain point de rupture de son manque de cohérence.

A cela s'ajoutent plusieurs épiphénomènes des 20 dernières années qui ont augmenté la demande de logements: taux d'intérêt bon marché sur les prêts, délais de remboursement plus longs, « Bëllegen Akt», baisse de la taille des ménages, taux d'intérêt nuls sur les comptes bancaires, etc. Tout cela, en plus du harcèlement administratif de plusieurs administrations qui ralentissent la construction et des hausses des coûts de la construction, a fait grimper les prix et profite en réalité aux fiers propriétaires que sont la majorité des électeurs.

A défaut de solution à court terme sans catastrophe concomitante, la politique rêve de spéculation

nocive comme le Grand inquisiteur rêvait de sorcières. Mais la spéculation et la rareté sont comme la poule et l'œuf : tant que la pénurie de logements s'aggravera, tous ceux qui comptent sur de nouvelles hausses de prix auront raison. Actuellement, la bulle spéculative est loin. Une bulle éclate après investissements massifs dans des choses dont personne n'a besoin. Le Luxembourg, en revanche, a un besoin urgent de logements. La poursuite de l'inflation des prix de l'immobilier est donc inévitable, surtout qu'actuellement toutes les politiques - nationales et internationales - se précipitent pour aggraver les problèmes d'approvisionnement et donc d'inflation. Et plus elle galopera, plus il est juste d'être investi en « pierres ».

Le logement ne devient pas non plus « abordable » par les quelques dizaines de logements que le Fonds du Logement et la SNHBM inaugurent en triomphe chaque année. Ce ne sont que des gouttes d'eau sur des pierres brûlantes. Si 100 personnes se disputent 90 logements, 10 resteront sur le carreau et 90 paieront trop cher. Sur ces derniers, à en croire le ministre du logement, quelques-uns paieront moins cher, bientôt. Malheureusement, en fin de compte, il ne s'agira que de capacité de financement et de volumes globaux : si les promoteurs privés ne construisent pas à la hauteur des besoins, aucun Pacte n'arrivera à faire pousser les logements "abordables" requis. Et pourtant,

l'inefficacité spectaculaire de l'État ne l'empêche pas de tirer la conclusion que le secteur privé est coupable de la misère et qu'il doit rester exclu de toute recherche de solution.

Si au moins l'aversion devant l'initiative privée avait pour conséquence que l'État montre un courage à la hauteur du problème. Mais où est-il, cet État qui osa s'approprier à bon compte les terrains du Kirchberg il y a 60 ans, qui jeta un pont rouge dans le vide, donnant naissance à une seconde ville ; l'État qui osa garantir les satellites de SES, qui construisit le barrage de la Haute-Sûre ou qui monta le 5^{ième} plus important aéroport de fret du continent et qui libérait, récemment encore, un terrain pour Google ? Cet État-là n'a, vraisemblablement, pas encore compris que le logement constitue depuis vingt ans sa plus grande urgence sociale.

Michel Wurth

Du fait de mes activités professionnelles auprès de l'Arbed et ensuite d'ArcelorMittal, la politique du logement et l'aménagement du territoire m'ont forcément toujours intéressé. N'était-ce pas en effet l'Arbed qui avait proposé en 1997, c'ad au moment de la décision de la fermeture des hauts-fourneaux de l'usine de Belval, de transférer gracieusement à l'Etat les terrains libérés par le passage à la filière four électrique pour y construire une ville nouvelle et préparer le bassin minier au défi des opportunités du XXIe siècle. L'objectif était de créer un espace moderne côtoyant une sidérurgie qui pour survivre avait relevé le défi de changer de processus de production pour passer au recyclage de la ferraille et d'augmenter la productivité d'un facteur sept (une heure de travail nécessaire par tonne de produit fini contre sept dans les années 1970). Le gouvernement de l'époque n'a pas immédiatement saisi cette opportunité, craignant sans doute d'être confronté à un cadeau empoisonné tant, à l'époque déjà, on avait la peur d'assainir des terrains qui avaient été utilisés pendant un siècle à des fins industrielles et avaient été à l'origine de la richesse économique du Grand-Duché.

À la suite de ce refus poli, l'État et la sidérurgie ont décidé de réaliser une étude de faisabilité financée

en commun pour tester l'idée d'une reconversion des anciens sites désaffectés.

Le résultat est connu: Agora a été créée en l'an 2000 et a permis la réalisation du quartier de Belval qui héberge plusieurs milliers de personnes, un grand nombre d'entreprises et regroupe le triangle de la connaissance (recherche, innovation, enseignement) du Luxembourg. Et le succès de Belval - réalisé en l'espace de 20 ans - sera suivi par la reconversion - également par Agora - de la friche de Schiffflange qui se développera en l'espace de 15 ans en centre urbain du XXI^e siècle axé sur le logement et qui réunira spatialement les villes d'Esch et de Schiffflange (avec l'idée de réaliser la grande métropole du sud).

Pour la sidérurgie, les projets de Belval et de Schiffflange, qui permettent de donner de nouvelles vocations aux anciennes usines et de rendre à la société les espaces utilisés jadis pour la production de fonte et d'acier, sont des réussites éclatantes et importantes. Cette relation sidérurgie-immobilier n'est évidemment pas nouvelle au Luxembourg. Des milliers de logements sociaux, appartements et villas d'ingénieurs ont été construits par la sidérurgie dans les communes du bassin minier et dans la ville de Luxembourg (Eich, Dommeldange, Verlorenkost, Limpertsberg) et mis à disposition du personnel comme logements de service à un coût très modéré.

Que retenir de ces initiatives à l'usage du futur en matière de logements ?

Premièrement: Voir grand pour être à la hauteur du défi

Avec la croissance soutenue de la population et du nombre d'emplois, le parc de logements devra nécessairement augmenter de façon significative. L'alternative prônée par certains d'une croissance zéro résoudrait certes le problème du logement mais verrait les prix du parc immobilier baisser dramatiquement en rapport avec l'ampleur de la crise économique, financière et sociale qui en serait la cause.

Dans la perspective d'un Luxembourg dynamique, il est illusoire de penser, comme d'aucuns le font, que les soi-disant « Baulücken » feront l'affaire et permettront à elles seules de résoudre le problème dans un pays où le morcellement du territoire est particulièrement important par rapport à la densité de la population. Ceci est d'autant plus vrai que les longues procédures d'autorisation et le grand nombre de petites parcelles foncières appartenant souvent en indivision à beaucoup de propriétaires retardent la réalisation de la plupart des projets de construction. Voilà pourquoi il est sans doute sage de ne pas se limiter aux « Baulücken » et de concentrer l'effort sur les grandes agglomérations et les grands ensembles comme le plateau de Kirchberg, les friches de Belval, de Wiltz, de

Dudelange ou de Schifflange, voire de nouveaux grands sites à développer et y construire avec moins de contraintes et plus en hauteur.

Pour tous ces projets d'envergure, il faudrait un calendrier convenu et des engagements précis de type contractuel pour chacune des parties prenantes (propriétaire, promoteur, commune, administrations, etc.) et un cadre législatif réformé réduisant drastiquement le nombre et les possibilités de recours. Dans ce contexte, le PAG d'une commune une fois adopté devrait constituer le cadre juridique d'un projet et il ne devrait pas y avoir d'autres biotopes que ceux qui y ont été constatés au moment de son adoption. La loi devrait également prévoir la possibilité d'effectuer un remembrement obligatoire avec possibilité d'échange ce qui deviendrait un moyen de pouvoir réaliser un projet même contre l'avis de quelques-uns des propriétaires.

Une disposition similaire pourrait régir les règles de copropriété dans l'hypothèse d'un projet de transformation ou d'assainissement d'un grand immeuble à appartements, notamment pour améliorer son efficacité énergétique.

Voir grand, signifie également avoir une vision pour l'avenir et le développement de la région transfrontalière. Il est objectivement malsain que le prix du foncier d'un côté de la frontière soit le quintuple de celui prévalant de l'autre côté. Le

niveau des prix devrait tendre à être nivelé comme on le constate à l'intérieur du pays en relation avec la distance ou le temps de parcours à destination de la ville de Luxembourg ou d'autres grandes agglomérations. Le marché unique européen devrait prendre en compte le volet immobilier et la politique luxembourgeoise en matière de Grande Région devrait viser à réduire cette fragmentation des prix du foncier de part et d'autre de la frontière.

Deuxièmement: Créer un deuxième marché de l'immobilier

Le Grand-Duché de Luxembourg c'est 480.000 emplois (qui malgré le home office ont besoin d'espace pour travailler), 640.000 habitants (qui ont besoin d'un toit) et 200.000 frontaliers, en croissance de l'ordre de 2 à 3% par an. Compte tenu de la forte demande en logements qui en découle et d'une offre contrainte par des réglementations en tout genre, il est impossible d'avoir des prix de marché accessibles à toutes les bourses. La démarche qui est désormais retenue par le Gouvernement et qui vise à mettre en place un deuxième marché immobilier à coût et loyer modérés, comme il en existe aux Pays-Bas ou en Autriche, est par conséquent logique. Le hic est qu'il s'agit d'un changement de cap à 180 degrés de la politique publique traditionnelle menée depuis la guerre et qui a abouti à la situation actuelle où le parc de logements sociaux (càd à coût et loyer

modérés) du Luxembourg est l'un des moins fournis de l'UE et représente moins de 2% du parc immobilier. Le Luxembourg part donc de très loin et il faudra(it) mettre en place un arsenal de mesures conséquentes pour atteindre le taux visé de 20 % de logements de ce type (et je pense que 20 % est un objectif minimum).

L'attribution de 15% de logements abordables dans un PAP « nouveau quartier », l'objectif de 30% de logements à coût modéré prévus dans le projet Agora de Schiffflange, le développement de projets de grande envergure soutenus par le Fonds spécial de soutien au développement du logement, la généralisation d'une subvention des loyers, le modèle de vente d'immeubles en bail emphytéotique ôtant la possibilité aux acquéreurs de réaliser une plus-value tout en leur offrant un logement de qualité pour le long terme, sont des mesures permettant d'augmenter la taille de ce second marché immobilier tout en limitant la part du revenu des ménages à allouer au logement. L'attractivité et la croissance de ce deuxième marché sont de nature à diminuer la pression sur le premier en donnant le choix à un ménage entre consacrer 40% - voire plus - de son revenu disponible pour devenir plein propriétaire ou limiter la mise à 20% (ou un loyer correspondant) sur le deuxième marché pour un logement de qualité similaire et consacrer la différence soit à l'épargne (y compris dans une résidence secondaire à un coût

inférieur dans un autre pays), soit à une qualité de vie plus élevée en termes d'autres dépenses.

Pour réussir l'établissement d'un tel deuxième marché susceptible de concurrencer le premier, il faudrait aller plus vite, voir plus grand et envisager des nouveaux modes d'habiter (droit d'occupation, copropriété en SCI solidaire, community land trust, etc.). Les entreprises pourraient également être incitées à participer au développement du deuxième marché à l'instar de - mais dans des formes différentes - ce que faisaient les maîtres de forge d'antan avec leurs logements de service dont la qualité est encore aujourd'hui remarquable comme en témoignent les cités ouvrières ou autres immeubles classés dans les localités du bassin minier.

Troisièmement: Revoir la relation finances publiques et logement

D'aucuns soutiennent que la batterie de mesures prises par l'État en faveur de l'accès à la propriété (« Bellegen Akt », taux de TVA réduit, aides au logement de toutes sortes y compris aux fins de rénovation ou pour améliorer l'efficacité énergétique, épargne-logement, imposition des plus-values immobilières au demi-taux, déductibilité des intérêts débiteurs, etc.) seraient autant de transferts financiers injustes, voire contre-productifs, dans la mesure où ils bénéficieraient surtout aux mieux lotis. Sachant

que les politiques successives de subvention de l'acquisition ont fait de la plupart des 70% de résidents (et de 80% des électeurs) qui sont propriétaires des millionnaires en termes de patrimoine, le bilan à cet égard semble plus nuancé que généralement évoqué et il faudrait faire pour chacune des mesures citées une vraie évaluation en termes de coûts/avantages.

De plus, l'activité de construction et l'immobilier en général procurent à l'Etat et aux communes beaucoup plus de ressources qu'ils ne génèrent de dépenses.

À l'exception de l'impôt foncier qui du fait de son mode de calcul basé sur des valeurs historiques est anormalement bas, la somme de prélèvements opérés par l'État et les communes sur l'immobilier est très élevée et constitue une source majeure de revenus. Ces prélèvements concourent d'ailleurs au renchérissement du coût de la construction et des prix immobiliers.

Citons un certain nombre d'entre eux:

- les droits de mutation qui représentent en règle générale 7% du coût d'une transaction ;
- les impôts sur les plus-values taxées au demi-taux global sur base des valeurs historiques proches de zéro (contrepartie des valeurs unitaires proches de zéro) et le bénéfice de réalisation d'une promotion imposé au taux plein;

–le taux de TVA de 17% (hormis le taux de 3 % limité à 50.000 € pour l'acquisition d'un logement à titre d'habitation ou dans le cas d'une rénovation) sur le chiffre d'affaires réalisé;

–les compensations financières pour remédier aux biotopes réels ou présumés sur des terrains qui se situent bien dans le périmètre constructible d'une agglomération; le coût y relatif est d'autant plus élevé que le propriétaire a été respectueux de l'environnement et a laissé se développer de tels biotopes sur son terrain constructible à l'intérieur d'un PAG;

–l'impôt sur le revenu provenant des loyers, d'autant plus élevé que l'âge de l'immeuble est grand et l'assiette d'amortissements petite.

Mon propos n'est pas tant de remettre en cause le bien-fondé de tous ces prélèvements mais de rendre attentif au fait qu'ils contribuent à renchérir les constructions et les transactions du premier marché. En exemptant d'une grande partie de ces coûts des investissements à effectuer au bénéfice du deuxième marché, on trouverait probablement nombre d'investisseurs institutionnels, de particuliers ou d'entreprises prêts à s'y investir ce qui permettrait d'atteindre plus rapidement la taille critique nécessaire et d'embarquer à grande échelle le secteur privé dans la production de logements abordables.

En somme, tout est simple et tout est compliqué en matière d'immobilier. Il en est ainsi parce qu'à ce sujet tout un chacun a sa petite opinion, sinon un grand intérêt. Le débat sur la politique du logement est par conséquent difficile, voire improductif, car il prend rapidement un caractère émotionnel. Pour les uns, ce sont les méchants spéculateurs qui sont en cause alors que d'autres fustigent la soi-disant mauvaise foi des communes qui refusent de voir augmenter leur population et l'allongement des délais causés par la poursuite d'intérêts contradictoires des différents ministères. Une des caractéristiques du « modèle luxembourgeois » étant d'avoir une analyse d'autant plus lucide et une discussion d'autant plus rationnelle que la crise à combattre est aiguë, à en juger par le caractère passionnel, voire irrationnel, des débats la crise du logement ne serait pas si grave. Cette situation, qui aboutit à n'entreprendre que des actions timides, s'explique peut-être par le fait que la grande majorité des électeurs sont des propriétaires qui vivent avec la hantise de voir la valeur de leur patrimoine diminuer.

Mais à ne pas changer de cap et à ne pas parvenir à atteindre un véritable équilibre entre l'offre et la demande sur le marché immobilier, la crise du logement risque de dégénérer en clivages sociaux et de devenir un facteur d'augmentation insoutenable de la pauvreté, ce qui n'est pas digne d'un pays parmi les plus prospères de la planète.

Pierre Ahlborn

Le taux d'intérêt est tout simplement le prix le plus important qui soit. Loyer de l'argent, il détermine le coût de financement et d'opportunité d'un investissement. Le prix de l'ensemble des actifs du système économique et financier est par conséquent directement relié au niveau et à l'évolution des taux d'intérêt.

Le loyer de l'argent donne également une valeur au facteur temps. C'est ainsi qu'avec la décision de la Banque Centrale Européenne d'abaisser ses taux directeurs à zéro, le temps, supposé être de l'argent, n'a virtuellement quasiment plus eu de valeur. A taux zéro, emprunter 1 million, 2 millions ou 10 millions d'euros pendant 1 jour, 1 an, 2 ans ou 10 ans ne coûte plus rien. Les emprunteurs s'accommodent de cet environnement d'argent « dit facile », les épargnants beaucoup moins puisque dans un contexte de taux 0 et d'inflation même basse (e.g. 2%), l'épargne, non rémunérée, perd de sa valeur ; 100 euros d'épargne au bout d'un an vaudront toujours 100 alors que ce qui coûtait 100 un an auparavant reviendra à 102.

« Immobilier » contient le mot « immobile » qui suggère ses caractéristiques principales, à savoir son attachement à un lieu donné, son ancrage géographique et sa dimension temporelle. Parce que dans la majorité des cas les acquéreurs de biens immobiliers s'endettent (à taux fixe ou variable) sur

de très longues périodes, le logement et le marché immobilier en général se révèlent fort logiquement hyper-sensibles au loyer de l'argent.

Un prêt d'un million d'euros sur 20 ans au taux fixe d'1,5% coûtera (en intérêts) 158.000 euros. S'il s'agit d'un emprunt à taux variable et que le taux passe illico à 3%, le coût total sera, pour le même emprunt, de 330.000 euros. Entre ces deux situations, les mensualités (intérêts + capital) auront évolué de 4.825 à 5.545 euros.

Autrement exprimé, si un ménage est en mesure de consacrer la somme de 4.825 euros tous les mois durant 20 ans au remboursement de son emprunt, il peut nourrir l'espoir de contracter un crédit immobilier d'1 million d'euros au taux d'1,5% ; à 3%, il devra se reporter sur un logement qui vaut 870.000 euros.

| | Taux de 1,5% | Taux de 3% |
|-----------------|--------------|------------|
| Emprunt | 1.000.000 € | 870.000 € |
| Durée | 20 ans | 20 ans |
| Mensualité | 4.825 € | 4.825 € |
| Intérêts totaux | 158.109 € | 288.000 € |

Symétriquement, si les taux reculent (e.g. de 3 à 1,5%), un ménage pourra en principe financer un bien plus grand au même coût (ou le même bien à moindre coût)... à condition que le prix du m² reste

stable. Or il n'en sera rien car l'apparente diminution de charges d'intérêts permise par la baisse des taux sera en partie une illusion. Comme tous les acheteurs potentiels pourront emprunter à meilleur taux, ils soumettront au même moment des offres d'achats de plus en plus élevées ; et tant que la demande restera supérieure à l'offre, les prix des biens augmenteront significativement ce qui tendra à annihiler l'avantage de réduction de taux.

C'est précisément ce qu'il s'est passé au Luxembourg, où il y a un manque persistant de logements offerts sur le marché, dans le sillage de la baisse agressive des taux directeurs de la BCE décidée dans le contexte de la Grande récession et de la crise de la zone euro. Contrairement à ce que l'on a fait miroiter au citoyen en quête d'un logement, l'importante chute des taux d'intérêt n'a pas été une aubaine pour les candidats à l'accession à la propriété puisqu'elle a mécaniquement conduit à une hausse spectaculaire des prix immobiliers ! Ce sont les propriétaires d'actifs réels (terrains constructibles, immeubles) - mais également les détenteurs d'actions cotées en bourse - qui ont été les grands gagnants de l'environnement d'argent « bon marché » via l'envolée de la valeur de leur patrimoine, d'où la montée des inégalités sociales depuis 2008.

Les taux courts, utilisés pour déterminer le tarif des crédits à taux variables, sont directement fixés par les Banques Centrales. Les taux longs, qui exercent une forte influence sur les taux fixes des crédits immobiliers, fluctuent en fonction de la demande et de l'offre d'argent et d'une série d'autres facteurs dont notamment les anticipations d'inflation. Quand les anticipations d'inflation s'ancrent à des niveaux de plus en plus élevés, les taux longs tendent à se redresser sensiblement. C'est ce qui a eu lieu début 2022 ; en l'espace de 6 mois, les taux fixes sur des durées de 25 ans ont quasiment doublé passant grosso modo de 1,5 à 3%. Le renversement d'effets de levier causé par ce renchérissement du crédit, après que les taux d'intérêt hypothécaires ont été à des niveaux bas aussi longtemps et que les prix immobiliers ont atteint des niveaux aussi élevés, est d'une magnitude majeure. Les ménages ressentent ce tremblement via la réduction de leur capacité d'emprunt et le marché immobilier par le biais du recul du nombre de transactions.

S'agissant des prix, il n'y a eu jusqu'à présent aucune correction. Pourtant, avec des acquéreurs/investisseurs privés d'« argent facile », tous les prix d'actifs, donc y compris ceux de l'immobilier, devraient en principe, après avoir fortement progressé entre 2009 et 2021, se réajuster en fonction des nouvelles conditions de financement.

Sans ce réajustement, c'est-à-dire sans une baisse importante du prix des logements, l'accès à la propriété deviendra encore plus difficile avec la hausse des taux. Mais une baisse des prix, c'est-à-dire une crise immobilière, est un facteur de risque systémique, c'est-à-dire un potentiel déclencheur de crises financière, économique, sociale et de finances publiques.

Les Banques Centrales, confrontées à la hausse de l'inflation et à la nécessité de sortir de l'ère de l'« argent facile », font donc face à des choix monétaires bien difficiles ; à se demander si ces choix ne sont pas devenus politiques !

Sarah Mellouet

Au Luxembourg, le logement est un sujet de discussion habituel voire consensuel qui relève, autant que la météo ou les embouteillages, d'une fonction phatique du langage. Plus que de communiquer un vrai message, « parler logement » permet d'établir ou de maintenir le contact entre un locuteur et son destinataire ; presque un « rite fédérateur » entre deux personnes qui entament ou prolongent une discussion, aux contours finalement assez convenus. Plus encore que le logement, le « logement cher » et toutes ses déclinaisons est un thème neutre, sans risque de déplaire, voire à même de fédérer.

Puisque près de 70% des ménages sont propriétaires de leur logement (et même plus de 80% des ménages luxembourgeois), il est probable que nombre d'entre nous se plaignent par habitude, par mauvaise foi ou par simple empathie... Car l'accès à la propriété au Luxembourg a ceci de particulier qu'il fait entrer tout propriétaire de sa résidence principale dans un club d'où l'on sera individuellement soulagé de savoir que les prix continuent de tutoyer des sommets tout en affichant une contrition (pas toujours) de façade vis-à-vis de ceux qui n'en sont pas.

L'affaïssement du taux de propriétaires (passé de 75% à 68% entre 2017 et 2020) est cependant un

potentiel signal faible qui a de quoi faire craindre que l'accession à la propriété risque de devenir de plus en plus difficile au Luxembourg.

Par ailleurs, il est fort probable que les visages de la propriété soient actuellement aussi divers que ceux de la location qui vont de la sous-location sauvage à la colocation en bonne et due forme en passant par la vie en résidence étudiante ou le séjour dans des chambres à café. Quels points communs en effet entre un propriétaire du parc « social », un propriétaire occupant primo-accédant ou sans crédits à rembourser ou encore un bailleur multipropriétaire ? Certes, tous bénéficient d'un soutien public ; mais il est tellement différencié qu'il tendrait à creuser les inégalités plutôt qu'à les résorber et risque d'ancrer une « démocratie de propriétaires bailleurs » puis de verrouiller durablement le système.

Aussi, par souci de cohésion - voire de paix - sociale et de solidarité, nous devons collectivement nous préoccuper de l'accès au logement pour tous et du respect des engagements formulés ici et là... au-delà des discours bienséants. Car, dans un État de droit, il n'est pas acceptable qu'au niveau collectif aussi, le logement remplisse une fonction phatique.

Ce recueil traite d'un ensemble de questions brûlantes - autonomie communale, démocratie de propriétaires, évolution des taux d'intérêt, croissance du nombre de ménages, interventions des pouvoirs publics en faveur des investisseurs immobiliers, etc. - dont la compréhension est nécessaire pour appréhender la crise du logement sans cesse évoquée au Luxembourg.

Aussi, il contient une série de propositions qui constituent une invitation à renouveler la politique du logement, qui en l'état actuel n'est pas toujours à la hauteur des enjeux en présence et à venir.