

Logement social, logement abordable : deux facettes d'une crise

La hausse des prix de l'immobilier, des loyers supérieurs aux salaires, l'offre insuffisante et le coût de la vie ne permettent plus au plus grand nombre de se loger, notamment aux jeunes. Une situation dénoncée par différents observateurs européens qui surveillent l'évolution de la situation, et plus récemment l'Union européenne. Une crise qualifiée de fléau.

Le logement social est trop souvent agrégé au logement abordable : des contours flous, une confusion fréquente, exacerbée par le besoin croissant de logements à prix modérés. Bien que ces deux types de logements visent à faciliter l'accès au logement, ils diffèrent par leurs objectifs, leurs financements et leurs bénéficiaires. Ainsi, le logement abordable, qui ne relève nullement de l'action sociale, est une solution intermédiaire, temporaire parfois, pour améliorer l'accès au logement de ménages dont les revenus sont modestes, et qui sont exclus de facto du marché privé où la spéculation à grande échelle va bon train, notamment au Luxembourg – vide locatif volontaire, rétention de terrains, etc.

En France, la confusion est entretenue à dessein par des acteurs publics/privés dont la crainte affichée est que les aides publiques au logement social ne soient utilisées pour financer de manière déguisée du logement « abordable » (type intermédiaire). Des attaques d'élus à peine voilées, dirigées contre le logement social (2 millions créés) et qui accueille la « petite classe moyenne », fragilisant chaque fois un peu plus le modèle qu'était le logement social français, déjà bien ébranlé dans ses fondements.

Au Luxembourg, la Chambre des députés a présenté un projet de loi en mai 2025 qui vise à renforcer l'efficacité et la cohérence du cadre juridique entourant le logement abordable, en améliorant la gouvernance et la transparence des aides publiques, et en favorisant une collaboration plus étroite entre acteurs publics et privés dans la production et la gestion du parc de logements abordables.

Un projet retoqué par la Chambre de Commerce qui appelle à une différenciation claire entre logement social et logement abordable, avec des régimes, des objectifs et des soutiens financiers distincts. Dans cette optique, elle invite les auteurs à définir un cadre contrac-

tuel solide pour les partenariats public-privé, ce dernier étant jugé trop imprécis. Le logement social en particulier devrait demeurer prioritairement le domaine d'action des promoteurs publics et des associations sans but de lucre, en ciblant les ménages présentant des besoins sociaux spécifiques et nécessitant un accompagnement particulier.

Le LISER définit le logement abordable comme un segment intermédiaire (en termes de prix d'acquisition ou de loyer) entre les logements d'urgence et les logements du marché privé. Proposant que ce segment « abordable » englobe les logements locatifs étudiants, les logements locatifs à coût modéré, ainsi que les logements à coût modéré en vente et en propriété abordable construits par les promoteurs privés.

Difficile de s'y retrouver... Le besoin de clarification se fait aussi ressentir en France où le logement abordable couvre désormais la vente à coût modéré, la location abordable et la gestion locative sociale (GLS), englobant un spectre plus large que le simple logement HLM.

L'exemple du projet *Rout Lëns* est à cet égard éclairant. Fruit d'une collaboration entre la Ville d'Esch et l'État, 1.700 logements sont programmés, dont la moitié en location abordable et sociale. Dans la catégorie logements abordables (30%), on trouve une résidence destinée aux personnes âgées, l'autre aux étudiants. À terme sont prévus des bureaux, des commerces et des services. Le promoteur IKO REAL Estate, promoteur privé, à la fois concepteur et développeur de ce projet, semble avoir des difficultés à répondre à une logique de projet public en termes de mixité sociale, de transports, de proximité, de voisinage et d'habitat. Il est vrai que la logique d'un promoteur privé repose sur la maximisation de la rentabilité. Même adossé à l'État – une garantie –, la crainte est de ne pas récupérer son investissement.

De leur côté, les pouvoirs publics ont des difficultés à régler cette situation : pourquoi alors ne pas opter pour un partenariat public/privé afin de faire émerger des solutions ?

La pénurie en question

« *Le problème du logement est la spéculation et la financiarisation du secteur, pas la pénurie* », titrait le journal *Le Monde*, citant le cas de Paris où il existe un certain nombre de logements, plus de 18.000 à Paris (évalués en France à 1,2 million en situation de longue vacance et 8 millions en forte sous-occupation). Au moins 9 millions de mètres carrés de bureaux, souvent situés dans de grands centres urbains, sont vides en France. La pression est particulièrement forte dans les grandes villes, affectant étudiants, jeunes actifs et familles.

Le Luxembourg n'est pas en reste avec une spéculation foncière et immobilière rampante : moins de 1.000 personnes posséderaient plus de 30% des terrains à bâtir, selon le LISER ; un grand nombre de logements vacants inoccupés, et non comptabilisés, sont ainsi aux mains de quelques-uns, contribuant de ce fait à la pénurie de logements et à une envolée dramatique des prix des loyers. La création d'un Registre national des bâtiments est toujours en cours d'élaboration.

L'intervention publique ou la politique des petits pas

Le développement économique du Luxembourg et la demande de logements supplémentaires qu'il a suscité n'a pas été anticipé par les pouvoirs publics qui ont laissé le secteur aux mains du marché, autrement dit la porte ouverte à la spéculation.

Les projets de réformes envisagés sont... à l'état de projets, sous la pression de différents acteurs. Ainsi en est-il du projet de modernisation (2025) du vieil impôt foncier datant de 1941 et qui vise à lutter contre la



Photo-Andrii Yalanskyi/Shutterstock

rétenion du foncier dans des zones constructibles. Mis à plusieurs reprises sur le tapis tout au long de ces décennies, il a et continue de susciter de nombreuses oppositions. Il est prévu que cet impôt foncier pourrait devenir effectif dans les années à venir, vers 2030-2035 : cinq ans de réflexion ? Et encore si le calendrier est respecté...

Parallèlement, l'introduction d'un impôt national sur les logements non occupés est envisagée mais difficile à mettre en place en raison de l'inexistence d'un registre de données. Dans la presse, RTL enfonce le clou en faisant savoir que les identifier est une priorité afin de puiser dans ce stock de logements existants.

Le directeur de la Fondation pour l'accès au logement défend l'idée qu'une réglementation adaptée peut limiter la spéculation foncière et augmenter l'offre de logements accessibles, s'appuyant sur les efforts fournis par la ville de Vienne (Autriche), où 66% des nouveaux projets sont dédiés à des logements abordables. Un modèle centenaire constamment élargi et adapté aux besoins de logements, et un stock élevé de logements sociaux. Une ville qui a donné la priorité aux logements publics. Une version luxembourgeoise de cet effort pourrait imposer 20-30% de logements abordables dans les nouvelles programmations des communes.

La Suède fait partie également des bons élèves en Europe, offrant des conditions avantageuses pour l'achat d'un bien. De manière générale, les pays scandinaves continuent de se distinguer par la qualité et l'abordabilité ; ils peuvent s'enorgueillir aussi du plus haut pourcentage de logements

sociaux, comparativement aux grandes villes européennes. Au Luxembourg, la spéculation, il est vrai, est largement présente et acceptée dans le pays. C'est bien là le hic.

Le problème des bases de données volatiles ne permet pas à l'État de bâtir efficacement son budget, comme l'observe le laboratoire d'idées IDEA. Bien que le gouvernement s'engage sur l'élaboration d'un registre de logements vacants qui ferait état de la durée d'inoccupation ainsi que des avantages fiscaux que le propriétaire en tire, il se retrouve face à une situation complexe, celle d'une collecte difficile de données. L'introduction par ailleurs d'une allocation destinée à soutenir les petits propriétaires privés tarde ; elle pourrait les inciter à vendre ou louer leurs terrains à l'État pour des projets spécifiques comme les logements sociaux ou alternatifs.

Des incitations fiscales attractives et des modèles juridiques adaptés pourraient encourager la participation au bien commun des uns et des autres.

Conclusion

De toute évidence, le succès repose sur une collaboration entre les gouvernements locaux, les promoteurs, les associations et les citoyens. Pour cela, il est essentiel de sensibiliser les parties prenantes quant à la nécessité de résoudre la crise du logement. Le Luxembourg est-il prêt ? La gouvernance est un angle mort de sa politique gouvernementale dans ce secteur. Quelle vision a-t-il pour lui-même, en 2050, voire en 2100 ? Le pays veut-il continuer à croître, économiquement, démographiquement et spatialement ?

Corriger les défaillances du marché, réduire les inégalités sociales ne font-elles pas partie des missions que l'État se doit de poursuivre ? Pourtant, dans ce domaine comme dans d'autres, la financiarisation l'emporte dans la plupart des pays d'Europe, le Luxembourg et le Royaume-Uni caracolant en tête. Le vent de l'histoire qui est passé par là fait que le logement est devenu un produit financier.

Martine Borderies

Pour aller plus loin

logement.lu, Rout Lëns.

<https://logement.public.lu/fr/actualites/2023/09/22-routlens.html>

[infogreen.lu](https://www.infogreen.lu), *Vers une stratégie cohérente pour le logement au Luxembourg*, Sébastien Yernaux, novembre 2024.

<https://www.infogreen.lu/vers-une-strategie-coherente-pour-le-logement-au-luxembourg.html>

<https://fondation-logement.lu>. La Fondation pour l'accès au logement est un acteur clé face à la crise du logement. Elle gère aujourd'hui près de 700 logements sociaux, collabore avec 57 communes et emploie 52 salariés.