



LA NOTE 26

DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT



Le « Logement abordable » au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels¹

Introduction

Les difficultés financières pour accéder à un logement décent menacent la qualité de vie des ménages privés (Waldron & Redmond, 2017). Le besoin en **logements abordables, adéquats et attractifs, répondant aux besoins et préférences** hétérogènes des différents résidents ne cesse de croître dans le monde entier et notamment dans les espaces urbains connaissant une forte dynamique économique et démographique, comme c'est le cas pour le Grand-Duché de Luxembourg. Vu les besoins croissants en logements et les prix élevés pratiqués sur le marché immobilier il devient de plus en plus difficile pour les ménages à revenus modestes de trouver un logement abordable.

Bien que le terme « logement abordable » soit de plus en plus utilisé au Luxembourg, il lui manque une définition claire et une base légale. La loi de 1979 sur les aides au logement a introduit le terme de « logement à coût modéré », cependant il n'apparaît que dans le chapitre 3 concernant la construction d'ensembles subventionnés par l'Etat et ne distingue pas les logements en accession à la propriété de ceux mis en location. De plus, la loi ne précise pas si le terme « coût modéré » correspond au coût de la construction, ou s'il reflète un coût modéré d'accès au logement pour les ménages (le prix d'acquisition ou le loyer). D'autre part, il n'est pas explicite dans la loi si les logements construits par les personnes physiques ayant bénéficié d'aides étatiques sont également considérés « à coût modéré ».

Néanmoins, les différents types de logements aidés sont parfois associés au terme « logement abordable ». Dans le Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale du Premier Ministre (2009), on peut lire :

*« Pour répondre à la pénurie de **logements à prix abordables**, le Gouvernement poursuivra la mise en place d'une **agence immobilière sociale**², cet instrument devant compléter les mesures existantes. L'agence gèrera un immeuble au nom et pour le compte du propriétaire, auquel est garanti un loyer mensuel modéré. Le logement est mis à la*

¹ Note : Ce travail est soutenu par le Fonds National de la Recherche, Luxembourg, Projet n° 12700468.

² Depuis 2009, cette Agence (AIS) a été mise en place et gère actuellement plus de 500 logements.



disposition de personnes en situation de détresse et sélectionnées sur base de critères objectifs. En collaboration avec les travailleurs sociaux, une guidance des locataires sera mise en place. » (p.90).

Le Rapport d'activité 2015 du Service Logement de la Ville de Luxembourg mentionne que :

*« Depuis 2015, le service Logement s'occupe également de la **location de logements dits « abordables »** et a conclu 10 locations. »*

Le Rapport d'activité du Ministère du Logement de la même année indique que :

*« Le problème du manque d'offre de logements locatifs reste très important. L'effort de sensibilisation surtout envers les communes mais également envers les promoteurs privés est permanent afin non seulement de promouvoir la création de **logements abordables en matière de location mais également de diversifier autant que possible la variété des logements.** »*

Dans le Rapport d'activité du Ministère du Logement de 2018 le terme « logement abordable » est utilisé de manière interchangeable avec le terme « logement à coût modéré » par rapport aux logements construits dans le cadre des plans d'aménagement particuliers (PAP) « nouveau quartier » dépassant 25 unités (p. 7). De plus, il est prévu d'augmenter l'offre de logements pour étudiants à prix abordables.

Le but de cette note est multiple. Dans un premier temps, en se référant à la littérature scientifique, nous présentons différentes façons de définir ce qu'est un « logement abordable ». Dans un deuxième temps, nous mettons en avant cinq « bonnes pratiques » mises en place dans le domaine du logement abordable à l'étranger. Dans un troisième temps, nous présentons les conditions de logement au Luxembourg à travers l'évolution du taux d'effort des ménages en fonction de leur statut d'occupation, de leur revenu, et de la composition de leur ménage. Une analyse des caractéristiques des bénéficiaires des aides au logement au Luxembourg et des bénéficiaires des logements aidés complète cette partie. Enfin, ce document met en relation les différentes définitions des logements aidés adoptées au Luxembourg. Sur la base de ces quatre éléments, le document développe une structuration conceptuelle des « logements abordables » en partant des pratiques existantes et en les complétant par une proposition d'un nouveau segment du marché du logement au Luxembourg, le « **logement locatif intermédiaire** ».

1. Définition de l'abordabilité du logement et du logement abordable

1.1. L'abordabilité vue depuis la situation du revenu des ménages

Afin de définir l'abordabilité du logement nous distinguons entre deux approches : l'approche normative et l'approche comportementale (Bramley, 1994). L'approche comportementale est très qualitative et elle tente d'appréhender les choix et les décisions résidentiels des ménages, et en particulier, ce que les ménages avec des revenus et des caractéristiques données, confrontés à des prix donnés, choisissent de dépenser pour le logement. L'approche normative est couramment adoptée et elle se base sur le seuil d'abordabilité. Ce dernier met en relation les revenus des ménages³ et leurs dépenses pour le logement (voire pour l'accession à un logement). Dans cette note, nous nous focalisons sur l'approche normative par rapport à l'abordabilité.

Généralement, des indicateurs comme le **taux d'effort** des ménages, le **budget de référence** ou le **revenu résiduel** (*'une fois le logement payé, reste-t-il assez pour couvrir les autres paiements nécessaires ?'*) sont utilisés pour

³ La définition d'un ménage varie entre les différents types d'enquêtes réalisées (Cf. Annexe pour la définition d'un ménage au Luxembourg).

identifier le nombre de **ménages habitant dans des logements non-abordables** ou qui sont **pauvres dans un logement** (Stone, 2006).

Concernant le **taux d'effort**, il est défini par trois types d'indicateurs :

- a. **le prix moyen ou médian du logement rapporté au revenu moyen ou médian (*price-to-income ratio*, PIR) ;**
- b. **le loyer moyen ou médian rapporté au revenu moyen ou médian (*rent-to-income ratio*, RIR) ;**
- c. **les dépenses pour le logement rapporté au revenu disponible du ménage** (Hancock, 1993; Hulchansky, 1995).

En effet, selon une règle arbitraire, on considère que les ménages qui dépensent plus de 30 à 40% de leurs revenus pour leur logement sont « surchargés » par le coût du logement ; donc, ils habitent des logements non-abordables.

Une autre batterie d'indicateurs du taux d'effort nous permet d'évaluer le **niveau d'abordabilité du logement pour les ménages souhaitant accéder à la propriété**. Elle inclut des mesures comme un ratio prix du logement-revenu (McCord et al., 2011), l'accès abordable au logement (l'écart entre l'apport personnel et l'apport requis), l'abordabilité de l'acquisition (une capacité d'emprunt) et l'abordabilité résiduelle (une charge de remboursement imposée par des coûts hypothécaires). Pour comprendre les facteurs qui déterminent l'abordabilité lors de l'accession à la propriété, Gan & Hill (2009) ont établi une distinction entre l'abordabilité du revenu, de l'achat et du remboursement. **L'abordabilité du revenu** est liée au ratio classique prix-revenu (PIR). **L'abordabilité d'achat** évalue la capacité d'un ménage à contracter un emprunt hypothécaire pour acquérir un logement. Bourassa (1996) souligne qu'il existe un maximum qui peut être prêté par rapport au revenu d'un ménage, ce qui fixe **une limite d'abordabilité**. Enfin, **l'abordabilité des remboursements**⁴ est défini par une surcharge liée aux remboursements hypothécaires.

La plupart des études sur le taux d'effort se concentre sur l'écart entre le niveau d'abordabilité des locataires et de propriétaires, ou de différents types de ménages en fonction de leur composition. En revanche, il est souvent remis en cause par le fait que les différentes mesures du taux d'effort ne prennent pas en compte la position des ménages dans la distribution des revenus. En effet, un taux d'effort de 30% n'a pas la même importance pour un ménage modeste que pour un ménage aisé. Enfin, certaines études montrent que le coût du logement n'est pas un indicateur suffisant pour définir le niveau d'abordabilité. Les ménages dans des logements abordables habitent souvent dans des endroits excentrés, éloignés de leur lieu de travail. En effet, même s'ils dépensent moins pour leur logement, ils sont confrontés à des frais de transport plus élevés. Afin de pouvoir calculer un niveau d'abordabilité réel, il est nécessaire d'inclure le coût du logement et celui du transport (Coulombel, 2018).

En ce qui concerne le **budget de référence**, il contient une liste des biens et des services qu'un ménage d'une taille et d'une composition spécifique doit pouvoir utiliser avec un niveau de bien-être déterminé, ainsi que leurs coûts mensuels ou annuels estimés (Warnaar & Luten, 2009). Les budgets de référence sont liés à un niveau de revenu minimum, alors que d'autres utilisent des termes tels que « besoins de base » ou le « revenu modeste, mais adéquat »⁵. Ceci invite une discussion sur la définition « de combien faut-il disposer au minimum « pour vivre » ? » et du « niveau de vie minimum décent⁶ » (Concialdi, 2014). Souvent, la construction d'un budget de référence se base sur des constats normatifs de groupes d'experts (Franziskus, 2016). Toutefois, comme proposé par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) en France, la construction d'un budget de référence exige une démarche participative mettant en relation groupes de citoyens et experts pour définir le contenu du panier de biens et de services nécessaire pour avoir un niveau de vie minimum décent, en fonction des

⁴ L'abordabilité des achats et des remboursements dépend fortement des marchés hypothécaires et des taux d'intérêt.

⁵ Il existe également des budgets de référence pour des revenus plus élevés, utilisés pour la construction de scores de crédit (ratios prêt / revenu) ou comme point de référence pour les revenus non minimaux.

⁶ Les indicateurs les plus souvent utilisés correspondent au seuil de pauvreté monétaire (50 % et 60 % du niveau de vie médian) ou au taux de risque de pauvreté (le seuil de 60%).

configurations familiales (Concialdi, 2014). Quand après avoir couvert les frais liés au logement, le revenu résiduel du ménage ne couvre pas les autres besoins de base (coûts de la vie), le ménage est considéré comme pauvre dans un logement.

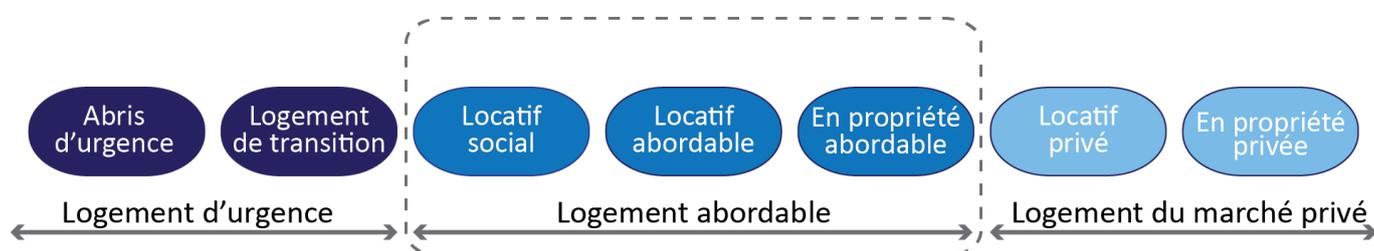
Quant au budget de référence, cette méthode présente certaines forces et faiblesses. D'une part, le budget de référence possède des avantages tels que la transparence (les types de biens et de services inclus dans le panier) et la flexibilité (la possibilité d'ajouter de nouveaux biens ou d'exclure des biens qui sont obsolètes) (Fisher, 2007). D'autre part, la construction du budget reste très subjective et reflète uniquement les vues d'experts. Par ailleurs, il peut être difficile d'obtenir un accord plus large ou un consensus parmi les différents groupes de la société sur le fait qu'un budget standard donné représente la pauvreté ou un niveau de vie minimum socialement acceptable.

1.2. L'offre de logements abordables

Afin de définir le logement abordable, nous adoptons l'approche du continuum du logement. Sur le continuum du logement, le logement abordable est défini comme un segment intermédiaire (en terme de prix d'acquisition ou de loyer) entre les logements d'urgence et les logements du marché privé (Figure 1). Le segment abordable vise à combler les besoins en logement des ménages ayant des difficultés pour se loger sur le marché privé sans recevoir d'aide. En outre, l'accès au segment abordable est souvent soumis à des conditions d'éligibilité, notamment en fonction du niveau de revenu et de la composition du ménage⁷.

En ce qui concerne le statut d'occupation, le segment abordable inclut généralement trois sous-segments : le locatif social, le locatif abordable et les logements en propriété abordable. Au vu de la diversité des modèles européens de la production de logements, chaque sous-segment se caractérise par différents types de maîtres d'ouvrage, différents niveaux de contribution financière de l'Etat, et par différents critères d'accès ou d'attribution de logements. Par conséquent, les contextes nationaux influencent fortement la structure de l'offre de logements abordables. Typiquement, les trois sous-segments du logement abordable n'ont pas le même poids dans l'offre globale de logements. En effet, nous observons une surreprésentation du sous-segment du locatif social dans l'offre globale de logements abordables dans les différents pays, tandis que les deux autres sous-segments (locatif abordable et en propriété abordable) restent minoritaires ou n'existent pas du tout. Vu la diversité des modèles et des systèmes de provision de logements dans les contextes nationaux, la notion de logement abordable reste ambiguë (Czischke and van Bortel, 2018). Ainsi, le segment reste peu visible dans les statistiques officielles qui reprennent toujours une typologie classique des trois statuts d'occupation : en propriété, en location et en location sociale.

Figure 1 : Le continuum du logement



Source : The Housing Partnership Action Plan (2018).

⁷ Le nombre et le type de critères varie entre les pays et entre les sous-segments abordables.

En se référant au continuum du logement, on voit que le terme « logement abordable » prend différentes définitions selon les objectifs de la politique du logement adoptée par les autorités publiques. Bramley et Karley (2005) affirment que la plupart des définitions du logement abordable au Royaume-Uni se rapportent à « *un logement décent, accessible pour toutes les familles à un prix raisonnable* ». A titre d'exemple, l'Autorité du Grand Londres a défini un logement abordable comme : « *un logement conçu pour répondre aux besoins des ménages dont les revenus ne sont pas suffisants pour leur permettre d'accéder à un logement décent et approprié dans leur arrondissement* » (GLA, 2008, p. 73). En France, le terme « logement abordable » est utilisé depuis peu de temps et il est associé au dispositif « louer abordable » introduit en 2017. Le terme peut également couvrir des logements locatifs intermédiaires qui ne sont pas considérés comme logements sociaux, par contre les locataires potentiels doivent remplir des critères de revenu pour pouvoir y accéder (Górczyńska, 2016). Au Canada, le segment du logement abordable inclut tous les logements livrés par des promoteurs publics et privés, par des coopératives et par des associations, et englobe tous les statuts d'occupation sous condition que la part représentée par le prix ou les dépenses liées au logement dans le revenu brut du ménage (avant la taxe) soit inférieure à 30%. Aux Etats-Unis, un logement est considéré comme abordable lorsqu'un résident peut le payer en utilisant moins de 30% de son revenu brut. A titre d'exemple, à Seattle, les logements abordables sont définis comme des logements à loyer réduit pour les personnes à faible revenu (par rapport au revenu médian dans la zone concernée).

Certains pays définissent une population prioritaire pour accéder aux logements abordables. Au Canada, la nouvelle Stratégie Nationale sur le Logement (2017) a identifié cette population comme se composant des catégories les plus vulnérables : femmes et enfants fuyant des situations de violence familiale, personnes âgées, autochtones, personnes handicapées, personnes avec des problèmes de santé mentale et de dépendance, anciens combattants et jeunes adultes.

Enfin, bien qu'un prix ou un loyer inférieur au prix du marché reste l'une des caractéristiques principales du logement abordable, des travaux récents ont mis l'accent sur l'importance de caractéristiques autres qu'économiques, à savoir, la qualité du logement, sa localisation et son attractivité, par ex. l'accessibilité aux différentes aménités et la qualité de l'environnement (Fisher et al., 2009 ; Cai and Lu, 2015 ; Mulliner and Maliene, 2015). Ainsi, la notion « d'abordabilité » s'étend à celle de la « **vie abordable** », entendue comme un compromis entre le coût du logement et la qualité résidentielle (Dömer et al., 2015).

2. Modèles de logements abordables : des exemples de l'étranger

Les modes de développement de logements abordables sont multiples et reflètent les dispositifs de la politique nationale du logement adoptée. En effet, les logements abordables sont créés :

- par les acteurs publics grâce aux subventions directes ou indirectes ;
- par les acteurs privés grâce aux subventions directes ou indirectes ;
- par les acteurs privés en raison des « quotas abordables » imposés aux promoteurs privés par les aménageurs ;
- à travers une collaboration entre acteurs publics et privés.

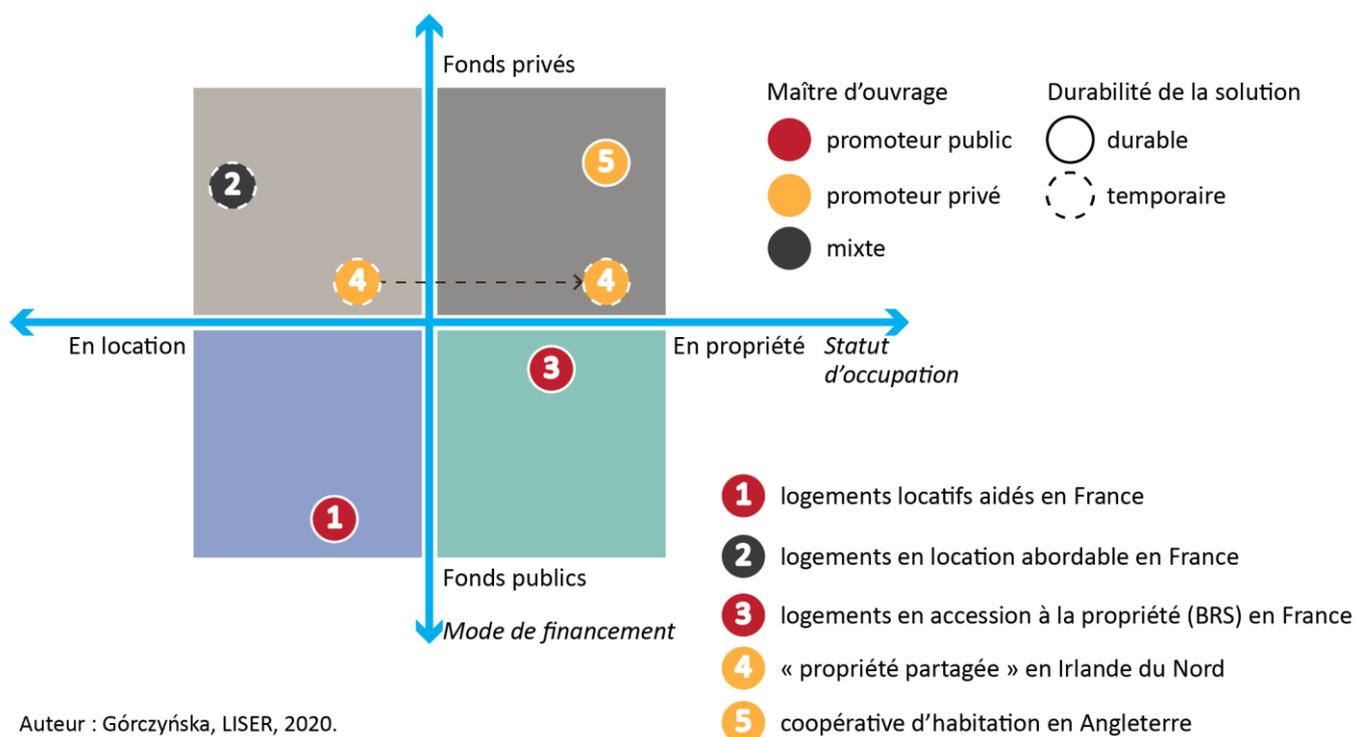
Les deux premières sont des solutions très classiques de développement et de financement de logements abordables, pratiquées dans de nombreux pays. Elles incluent les acteurs publics, le monde associatif et les investisseurs privés. Toutefois, la troisième piste devient de plus en plus répandue, notamment dans les pays où l'Etat réduit les subventions directes pour la construction de logements abordables. Cette obligation est transférée aux promoteurs privés à travers les instruments de la planification urbaine (Oxley, 2004). En définissant des quotas de logements abordables et / ou sociaux dans les nouveaux projets résidentiels, le secteur privé (promoteurs) s'est

impliqué dans la construction de logements pour les ménages à revenu faible et moyen (Whitehead, 2007 ; Gurran et Whitehead, 2011 ; Calavita et Mallach, 2010 ; Stein, 2018). Cette politique de 'zoning inclusif' est pratiquée en Angleterre, en France, en Australie, et aux Etats-Unis. A titre d'exemple, le seuil de logements abordables s'élève à 25% en France, et entre 5 et 10% en Australie. Depuis 2005, à Montréal, les promoteurs doivent prévoir 15% de logements sociaux et 15% de logements abordables dans leurs projets résidentiels, ou verser une compensation financière à la Ville pour d'autres projets. Ces critères s'appliquent d'abord aux immeubles de 200 unités et plus, un seuil qui est récemment passé à 100 logements. Pareillement à Seattle, une mesure « d'abordabilité du logement obligatoire » exige d'inclure dans les nouveaux projets résidentiels des logements abordables (une option de performance) ou de contribuer à un fonds municipal pour le logement abordable (une option de paiement). Ce règlement s'applique notamment dans les zones où les coûts du logement sont les plus élevés. Bien que la politique de zoning est pratiquée dans plusieurs pays, de nombreux chercheurs montrent que ces réglementations ont des effets négatifs sur les prix des logements dans les zones concernées et qu'elles contribuent à la détérioration de l'abordabilité (Glaeser et Gyourko, 2003 ; Ihlanfeldt, 2007 ; Means et al., 2007 ; O'Tool, 2009).

Enfin, historiquement livrés par un seul promoteur, les logements abordables contemporains deviennent de plus en plus souvent le résultat d'une collaboration étroite entre les différents acteurs (publics et privés), ce qui produit une hybridation du modèle de production (van Bortel et al. 2018). Ceci est une des conséquences directes de la croissance de la tendance néolibérale dans la production de logements pour la population exclue du marché privé et la réduction des dépenses étatiques pour le logement.

Tenant compte des différences entre les modes de production de logements et les statuts d'occupation, nous avons sélectionné cinq cas d'études en France, en Irlande du Nord et en Angleterre présentés ci-dessous (Figure 2)⁸.

Figure 2 : Différents modèles de production de logements abordables



Auteur : Górczyńska, LISER, 2020.

⁸ Certaines solutions sont abordables seulement pendant une période donnée (par ex. pendant la durée de la convention signée entre le propriétaire privé et l'Agence Nationale de l'Habitat), les autres permettent de pérenniser l'abordabilité des logements (par ex. les logements locatifs sociaux en France qui sont très rarement vendus à leurs occupants).

Exemple 1 : la diversification des logements aidés en location dans l'agglomération parisienne

Le premier exemple concerne la diversification des logements aidés en location en France. Ces logements sont construits par les bailleurs publics ou privés grâce aux aides à la pierre octroyées sous forme de prêts et sous condition de ressources des futures locataires. Il existe quatre types de prêts offerts aux bailleurs publics ou privés : le prêt locatif à usage social (PLUS)⁹, le prêt locatif aidé à financement très social (PLA-I), le prêt locatif social (PLS) et le prêt locatif intermédiaire (PLI). Ces prêts correspondent aux quatre types de logements locatifs soumis à des loyers (allant de loyers très bas aux loyers intermédiaires). Le niveau de loyer est fixé chaque année en fonction de la localisation (Tableau 1).

Tableau 1 : Plafonds de loyers pour 1 m²/mois (2014, pour Paris et communes limitrophes) en euros

| | Type de logement | | | |
|---|--------------------|---------------|----------------------------|---------------------|
| | Très social (PLAI) | Social (PLUS) | Social intermédiaire (PLS) | Intermédiaire (PLI) |
| Paris et communes limitrophes ¹⁰ | 5,94 | 6,66 | 13,00 | 18,38 |

Source : OLAP (2015).

Chaque type de logement locatif aidé ouvre l'accès aux ménages dont les revenus correspondent aux plafonds fixés chaque année. Ces derniers sont établis en fonction de la composition du ménage et de la localisation géographique (Tableau 2). Le loyer « PLUS » constitue un niveau de référence. Ainsi, le logement locatif très social est destiné aux ménages dont les revenus ne dépassent pas 60% des plafonds de ressources pour l'accès au logement social classique (PLUS). Pour les logements sociaux intermédiaires, les plafonds de ressources sont égaux à 130% des plafonds du PLUS. Enfin, pour les contrats de prêts signés entre le 1^{er} août 2004 et le 31 décembre 2014, les plafonds de ressources pour les logements intermédiaires constituent 180% des plafonds PLUS (Paris et les communes limitrophes).

Tableau 2 : Plafonds de revenu en euros selon la composition du ménage (2014, Paris et communes limitrophes)

| Nombre de personnes dans le ménage | Type de logement | | | |
|------------------------------------|--------------------|---------------|----------------------------|---------------------|
| | Très social (PLAI) | Social (PLUS) | Social intermédiaire (PLS) | Intermédiaire (PLI) |
| 1 | 12 662 | 23 019 | 29 925 | 41 434 |
| 2 | 20 643 | 34 403 | 44 724 | 61 925 |
| 3 | 27 059 | 45 099 | 58 629 | 74 441 |
| 4 | 29 618 | 53 845 | 69 999 | 89 165 |
| 5 | 35 233 | 64 064 | 83 283 | 105 554 |
| 6 | 39 650 | 72 090 | 93 717 | 118 782 |
| Par personne supplémentaire | 4 417 | 8 032 | 10 442 | 13 235 |

Source : http://www.fpi-france.fr/sites/default/files/plafonds_201404.pdf.

⁹ <http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/les-aides-financieres-au-logement-2018-a2067.html>

¹⁰ A titre d'exemple, durant la même période, le loyer moyen sur le marché libre variait de 21,1 à 25,9 € par mètre carré à Paris et de 11,9 à 19,2 € par mètre carré dans le département Seine-Saint-Denis (OLAP, 2015).

Les plafonds de revenus, notamment pour les logements intermédiaires, sont assez élevés ce qui ouvre un droit aux ménages avec des revenus moyens d'accéder à un logement locatif aidé. En théorie, 63% des ménages parisiens et 75% des ménages franciliens sont éligibles à un logement locatif aidé (Tableau 3).

Tableau 3 : Pourcentage des ménages éligibles au logement aidé en 2010

| | Type de logement | | | |
|---------------|--------------------|---------------|----------------------------|---------------------|
| | Très social (PLAI) | Social (PLUS) | Social intermédiaire (PLS) | Intermédiaire (PLI) |
| Paris | 25 | 24 | 14 | 15 |
| Ile-de-France | 28 | 31 | 16 | 13 |

Source : APUR (2012) p.8.

Cette diversification des logements locatifs aidés a pour objectif de combler les besoins en logements de différents types de ménages et de promouvoir une mixité sociale. Cependant, en cas de difficulté à trouver un locataire, le bailleur peut proposer un logement à loyer PLS à un ménage avec un revenu inférieur (en adaptant également le niveau du loyer). De plus, l'augmentation du revenu du locataire de 20% nécessite le paiement d'un surloyer (ou supplément de loyer de solidarité, SLS)¹¹ en fonction du revenu maximum fixé pour chaque type du logement social (PLS, PLUS, PLAI). Le SLS est calculé en fonction : de la surface habitable du logement (SH), d'un coefficient de dépassement du plafond de ressources d'attribution d'un logement locatif social (CDPR), et d'un montant en euros au m² de surface habitable intitulé 'supplément de loyer de référence' (SLR). Ce montant est fixé selon la zone géographique dans laquelle se trouve le logement¹². Le montant mensuel du SLS est obtenu selon la règle de calcul suivante : $SLS = SH \times CDPR \times SLR$. Dans les deux situations, le type de prêt octroyé au bailleur au départ ne change pas.

Entre 2001 et 2016, le nombre de logements sociaux à Paris a progressé de 90 886 unités, dont 23 316 logements PLAI (26 %), 40 157 logements PLUS (44 %) et 27 413 logements PLS (30 %). Les nouveaux logements proviennent de trois sources : la construction de nouveaux immeubles ; la réhabilitation complète d'immeubles vétustes préalablement libérés ; l'achat d'immeubles à logements vendus sur le marché immobilier (APUR, 2017).

Exemple 2 : « louer abordable », le dispositif Cosse d'investissement locatif en France

Le deuxième exemple concerne le dispositif « louer abordable », dit loi Cosse, introduit en France en 2017. Ce dispositif a pour objectif d'encourager les ménages-proprétaires à mettre leur bien en location à un ménage modeste. Le ménage-proprétaire signe une convention avec l'Agence Nationale de l'Habitat en France pour une période définie de 6 ou 9 ans. Par conséquent, cette offre de logements abordables demeure une solution à court voire à moyen terme. Trois niveaux de loyers sont fixés, ainsi que des plafonds de revenu pour les ménages-locataires. En contrepartie, les ménages-proprétaires peuvent bénéficier d'une déduction fiscale sur leurs revenus locatifs allant de 15% à 85%. En général, plus le loyer pratiqué est bas et le logement est situé dans une ville où il est difficile de se loger, plus la déduction fiscale est intéressante (Tableau 4).

¹¹ Lorsque le revenu augmente fortement, le ménage est obligé de quitter le logement. Toutefois, le surloyer ne s'applique pas aux logements situés dans des zones particulières, par ex. zone de revitalisation rurale, quartier sensible, quartier prioritaire de la politique de la ville.

¹² A titre d'exemple, 2,74€/m² à Paris et dans les communes limitrophe de Paris, et 1,10€/m² dans la reste de la région Ile-de-France (<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F21051>).

Tableau 4 : Dispositif Cosse : l'avantage fiscal pour le propriétaire en 2020-2022

| Zone géographique | Déduction fiscale selon les types des conventions | | |
|-------------------|---|-----------------------------|-------------------------|
| | loyer intermédiaire | loyer social ou très social | intermédiation locative |
| A bis, A, B1 | 30% | 70% | 85% |
| B2 | 15% | 50% | 85% |
| C | | 50% ¹³ | 85% |

Source : <https://www.economie.gouv.fr/cedef/dispositif-cosse-louer-abordable>

L'intermédiation locative s'appuie sur deux formes :

- la location / sous-location : le propriétaire loue son logement à une association agréée par la préfecture qui se charge de trouver un locataire, d'assurer le paiement des loyers, des charges et de l'entretien, et ce même en cas de vacance locative ;
- le mandat de gestion : le propriétaire fait appel à une Agence Immobilière Sociale (AIS) qui le met en relation avec le locataire, établit le bail directement entre eux (le locataire et le propriétaire) et se charge de percevoir le loyer et les charges pour le compte du propriétaire.

Ce modèle ressemble au fonctionnement de la gestion locative au Luxembourg. Toutefois, les bénéficiaires ne sont pas uniquement des ménages très modestes.

Exemple 3 : le bail réel solidaire : une location à longue durée en France

Le dispositif « bail réel solidaire » (BRS) a été créé en 2016¹⁴. Ce bail à longue durée (18-99 ans) s'applique en particulier aux marchés immobiliers tendus, notamment dans les grandes villes. Il est réservé aux organismes fonciers solidaires (OFS), organismes sans but lucratif agréés. La possibilité de créer un organisme de ce type date de 2014¹⁵ et constitue une déclinaison française du « Community Land Trust » anglo-saxon. L'OFS est un nouvel acteur du foncier en charge d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs, destinés à la location ou à l'accession à la propriété, à usage d'habitation principale. Ces logements sont à destination de ménages modestes, sous plafond de ressources et de loyer ou de prix.

Le BRS dissocie le foncier et le bâti, permettant l'acquisition de logement à un prix abordable. En effet, l'acquéreur achète les droits réels grevant le bâti alors que le foncier reste la propriété de l'OFS. De plus, l'OFS contrôle l'affectation des logements en fonction des ressources des ménages et accompagne les ménages lors de la mutation des droits. En effet, le prix de revente des droits réels est encadré permettant la durabilité de l'offre à prix inférieur au marché libre. De la même façon que les autres aides au logement en France, le niveau de revenu pour les ménages éligibles au BRS est fixé en fonction de la composition du ménage et de la localisation géographique.

Le BRS peut être consenti à trois types de preneurs. Premièrement, il est destiné à un ménage sous plafond de ressources qui occupera le logement. Deuxièmement, le bail peut être consenti à un opérateur qui construit ou réhabilite des logements pour les vendre à des bénéficiaires répondant aux conditions de ressources. Enfin, le preneur peut être un opérateur qui construit ou réhabilite des logements pour les mettre en location aux ménages

¹³ Sous condition de réalisation de travaux d'amélioration.

¹⁴ Par l'ordonnance n°2016-985 du 20 juillet 2016 prise en application de l'article 94 de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

¹⁵ Loi n°2014-699 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

éligibles. En cas de mutation du bail, l'OSF dispose d'un droit de préemption. S'agissant du prix de revente, il est limité à la valeur initiale, actualisée selon des modalités à définir par décret.

Exemple 4 : l'accession à la propriété en Irlande du Nord à travers « la propriété partagée »

Le quatrième exemple vient d'Irlande du Nord et concerne l'accession à la propriété à travers la propriété partagée. Les ménages souhaitant acquérir un logement mais n'ayant pas les ressources suffisantes pour le faire eux-mêmes, peuvent déposer leur dossier auprès d'organismes gestionnaires de logements. Dans le cadre de la propriété partagée, le ménage cherche un bien sur le marché immobilier privé dont la valeur ne dépasse pas les plafonds de prix fixés chaque année. Le ménage doit acquérir au moins 50% du bien et il paie un loyer (inférieur au loyer pratiqué sur le marché privé) pour la partie restante (Tableau 5). Cette solution est destinée aux ménages ayant des revenus leur permettant de contracter un prêt hypothécaire couvrant la « part de départ » du bien. Au cours des années, le ménage peut acheter des parts supplémentaires du bien par tranches de 5%. Le loyer est calculé en fonction de la valeur de la partie restante et il est versé à l'organisme gestionnaire du logement.

Tableau 5 : Exemples de loyers mensuels selon la valeur du bien et la proportion du bien acquise

| | | Proportion de la propriété acquise par le ménage | | | | | | | | |
|----------------|----------|--|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | 50% | 55% | 60% | 65% | 70% | 75% | 80% | 85% | 90% |
| Valeur du bien | £75 000 | £78,13 | £70,31 | £62,50 | £54,69 | £46,88 | £39,06 | £31,25 | £23,44 | £15,63 |
| | £80 000 | £83,33 | £75,00 | £66,67 | £58,33 | £50,00 | £41,67 | £33,33 | £25,00 | £16,67 |
| | £85 000 | £88,54 | £79,69 | £70,83 | £61,98 | £53,13 | £44,27 | £35,42 | £26,56 | £17,71 |
| | £90 000 | £93,75 | £84,38 | £75,00 | £65,63 | £56,25 | £46,88 | £37,50 | £28,13 | £18,75 |
| | £95 000 | £98,96 | £89,06 | £79,17 | £69,27 | £59,38 | £49,48 | £39,58 | £29,69 | £19,79 |
| | £100 000 | £104,17 | £93,75 | £83,33 | £72,92 | £62,50 | £52,08 | £41,67 | £31,25 | £20,83 |
| | £105 000 | £109,38 | £98,44 | £87,50 | £76,56 | £65,63 | £54,69 | £43,75 | £32,81 | £21,88 |
| | £110 000 | £114,58 | £103,13 | £91,67 | £80,21 | £68,75 | £57,29 | £45,83 | £34,38 | £22,92 |
| | £115 000 | £119,79 | £107,81 | £95,83 | £83,85 | £71,88 | £59,90 | £47,92 | £35,94 | £23,96 |
| | £120 000 | £125,00 | £112,50 | £100,00 | £87,50 | £75,00 | £62,50 | £50,00 | £37,50 | £25,00 |
| | £125 000 | £130,21 | £117,19 | £104,17 | £91,15 | £78,13 | £65,10 | £52,08 | £39,06 | £26,04 |
| | £130 000 | £135,42 | £121,88 | £108,33 | £94,79 | £81,25 | £67,71 | £54,17 | £40,63 | £27,08 |
| | £135 000 | £140,63 | £126,56 | £112,50 | £98,44 | £84,38 | £70,31 | £56,25 | £42,19 | £28,13 |
| | £140 000 | £145,83 | £131,25 | £116,67 | £102,08 | £87,50 | £72,92 | £58,33 | £43,75 | £29,17 |
| | £145 000 | £151,04 | £135,94 | £120,83 | £105,73 | £90,63 | £75,52 | £60,42 | £45,31 | £30,21 |
| | £150 000 | £156,25 | £140,63 | £125,00 | £109,38 | £93,75 | £78,13 | £62,50 | £46,88 | £31,25 |
| £155 000 | £161,46 | £145,31 | £129,17 | £113,02 | £96,88 | £80,73 | £64,58 | £48,44 | £32,29 | |
| £160 000 | £166,67 | £150,00 | £133,33 | £116,67 | £100,00 | £83,33 | £66,67 | £50,00 | £33,33 | |
| £165 000 | £171,88 | £154,69 | £137,50 | £120,31 | £103,13 | £85,94 | £68,75 | £51,56 | £34,38 | |

Source : <https://www.co-ownership.org/wp-content/uploads/2018/10/Monthly-Rent-Table.pdf>.

Exemple 5 : Communauté de logements abordables à faible impact écologique – un modèle alternatif et abordable

Le cinquième exemple se concentre sur les coopératives d'habitation. Souvent le modèle coopératif est présenté comme une alternative à un logement standard, qui pourrait contribuer à la création de logements abordables. Il existe plusieurs modèles de collaboration dans les coopératives (Widener, 2010) :

- un modèle impliquant seulement un groupe d'individus ;
- une collaboration entre un groupe d'individus et un promoteur privé ou public ;
- un promoteur immobilier proposant un projet immobilier qui répond au besoin d'une coopérative (par ex. avec des espaces communs).

Néanmoins, plusieurs travaux de recherche ont montré que le coût total de la construction n'est jamais bien renseigné lorsqu'un groupe décide de créer une coopérative (Chatterton, 2013, 2015 ; Scanlon & Fernandez Arrigoita, 2015 ; Tummers, 2016). Ainsi, cette solution peut demeurer assez chère en fin de compte.

Toutefois, le Projet Lilac à Leeds (Angleterre) conçu en 2006 et terminé en 2013, montre qu'une coopérative peut rester abordable (Figure 3). Le succès de ce projet, porté par un groupe d'amis repose sur deux facteurs : les différentes subventions obtenues par la coopérative et le modèle d'accession à la propriété mutuelle. En effet, la coopérative a créé une Société de la Propriété Mutuelle (*Mutual Home Ownership Society, MHOS*) dont les membres détiennent les parts des capitaux propres (*equity-based leaseholder approach*). La Société devient le propriétaire du terrain et des logements construits ; elle contracte un prêt hypothécaire collectif pour financer le projet immobilier ce qui rend l'emprunt moins cher par rapport à un prêt classique attribué à un particulier. La Société est détenue et gérée par ses membres qui sont les résidents habitant les logements qu'elle fournit. Chaque membre est lié par un bail qu'il signe avec la Société, et qui lui donne le droit d'occuper une maison ou un appartement spécifique appartenant au MHOS. L'adhésion au MHOS donnera aux membres un contrôle démocratique sur leur logement.

Aujourd'hui, Lilac est une communauté de 20 ménages. Le projet se distingue par rapport aux autres projets de logements abordables par la construction des logements à bilan carbone négatif (qui génèrent davantage d'énergie qu'ils n'en utilisent). Les logements sont bien isolés, équipés de panneaux solaires et construits à partir de matériaux naturels (paille, bois et chaux). Lilac est le premier projet au Royaume-Uni qui utilise des constructions en bottes de paille.

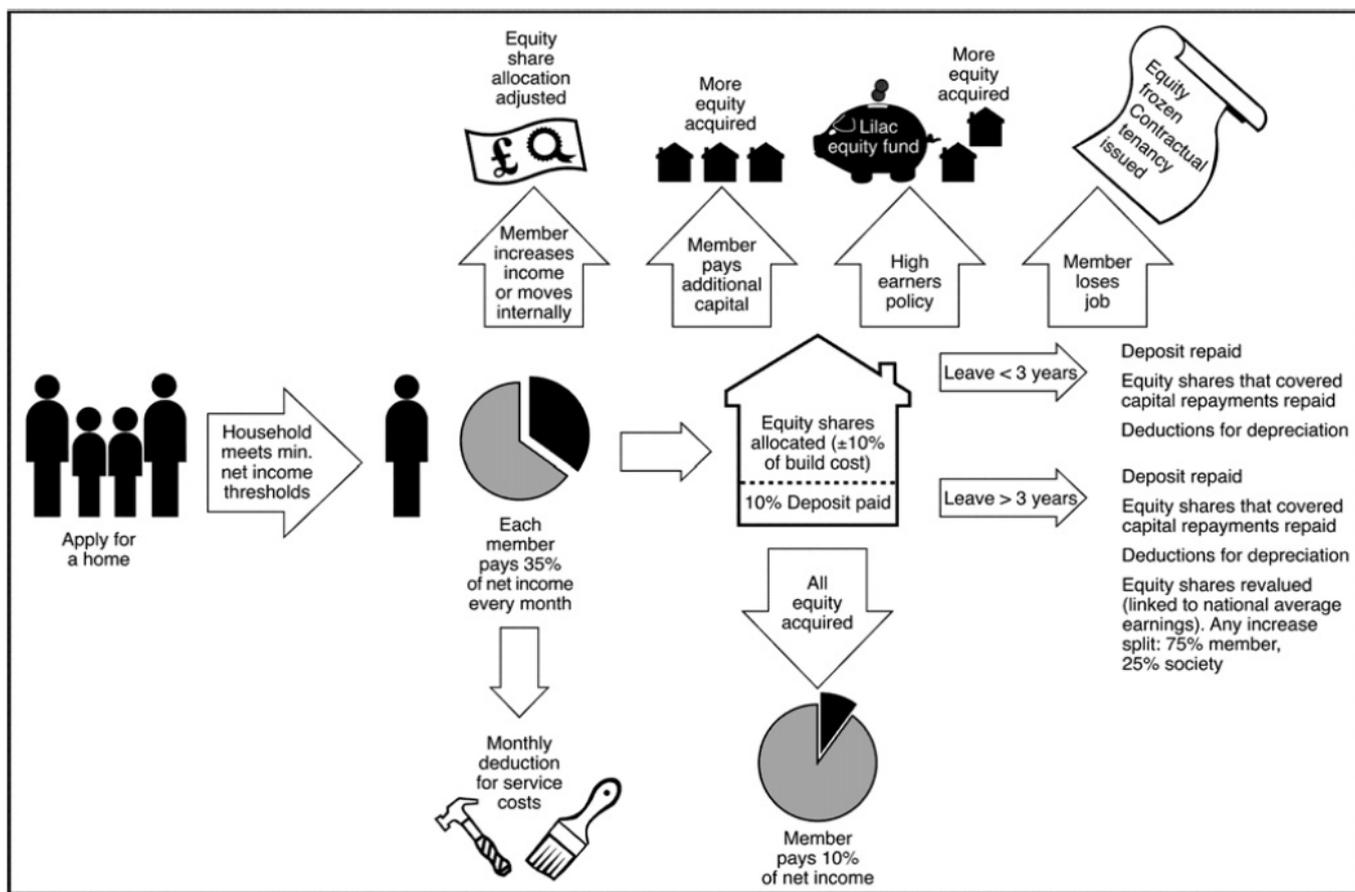
Le coût de la construction des logements appartenant au MHOS est financé par un emprunt hypothécaire collectif à long terme. En vertu de la durée du contrat de location, chaque membre versera des paiements mensuels au MHOS qui paiera le prêt et les dettes de la Société et couvrira une déduction pour les coûts des services. Le coût d'achat du terrain et de la construction des logements appartenant au MHOS est financé par le prêt hypothécaire et il est divisé en parts de capital d'une valeur initiale de 1 livre. Cette équité est allouée aux ménages et chaque membre de ce ménage acquiert une redevance mensuelle correspondant à 35% de son revenu net. Les membres paient un acompte correspondant à 10% des actions qu'ils peuvent se permettre de financer au moyen de leurs paiements mensuels. Ainsi, chaque membre, quel que soit son revenu, paie la même proportion en plaçant le principe d'équité au cœur du projet. En utilisant ce modèle, les coûts peuvent être répartis sur l'ensemble du groupe en fonction de la capacité financière : les ménages les plus aisés peuvent acheter plus d'actions que la valeur de leur logement (mais pas plus de 20% de plus qu'un ménage à faible revenu dans un logement de la même taille), ce qui rend les autres logements de la coopérative plus abordables pour les ménages à revenus modestes.

Pour que le modèle fonctionne, les contributions des membres doivent couvrir les paiements du prêt, l'entretien et les coûts des services. Si le montant payé par un ménage est supérieur aux frais liés aux charges et aux remboursements mensuels, la partie du montant est placée dans le fonds d'actions (LILAC Equity Fund). La

communauté utilise tout revenu excédentaire gagné grâce à ce modèle pour constituer un fonds de réserve central, qui peut être utilisé pour se protéger contre les chocs financiers tels que les pertes d'emploi au sein de ses membres, ou pour financer la différence entre un départ à revenu élevé et une entrée à bas revenu. Les écarts financiers résultant du remboursement des fonds propres lors du départ des membres sont couverts par les contributions des membres entrants, les allocations relais entre les membres existants, le financement de prêts supplémentaires (contre les augmentations de valeur) ou le fonds de réserve central. Si le revenu d'un membre chute, au lieu de perdre son logement, il peut vendre les actions participatives s'il y a un acheteur consentant, puiser dans le fonds de réserve de la Société ou se convertir en bail locatif standard. Dans ce cas, le ménage contribue toujours à 35% de son revenu mais il ne peut pas cumuler les actions.

Le Projet Lilac reste abordable, néanmoins il était nécessaire de définir le revenu net minimum pour les adhérents du projet, pour que le modèle fonctionne. En effet, c'est une solution abordable pour les personnes qui ne peuvent pas se permettre d'acheter un logement sur marché privé mais qui ont un peu plus qu'un revenu minimal. Le modèle n'est pas destiné aux personnes à faible revenu, ni aux personnes qui vivent uniquement au moyen de l'aide sociale.

Figure 3 : La Société de Propriété Mutuelle « Lilac »



Source : Chatterton (2013) p. 1663.

3. Conditions de logements et bénéficiaires des logements subventionnés au Luxembourg

L'objectif de cette partie est de dresser un état des lieux du logement au Luxembourg. Nous commençons par une présentation du parc de logements existants. Dans un deuxième temps, grâce aux données issues de l'enquête européenne EU-SILC 2003-2017¹⁶, nous analysons les dépenses de logement des ménages luxembourgeois en fonction de leur statut d'occupation et de leur revenu disponible. Ensuite, les données du service des aides au logement nous permettent de caractériser les accédants à la propriété qui ont bénéficié d'aides étatiques. Dans un quatrième temps, nous présentons les caractéristiques des bénéficiaires des logements locatifs de la Société Nationale des Habitations à bon Marché (SNHBM) et du Fonds du Logement. Ensuite, nous nous focalisons sur les demandeurs de logements sociaux auprès de la SNHBM et du Fonds du Logement pour identifier les types de besoins en logement et enfin, nous présentons une synthèse des différents points.

Il est nécessaire de souligner qu'en raison de différentes définitions du revenu¹⁷, il n'est pas possible d'opérer des comparaisons directes entre les données issues de l'enquête européenne EU-SILC et celles issues de données administratives.

3.1. Quelle offre de logements aidés ?

Actuellement, le parc de logements au Luxembourg englobe les logements aidés et non-aidés.

Les logements non-aidés

Les logements du marché privé englobent les logements locatifs et en accession à la propriété qui n'ont jamais bénéficié d'aides étatiques. De plus, leurs occupants actuels ne reçoivent aucun soutien public pour réduire leurs dépenses pour le logement. Les logements qui se trouvent dans ce segment, ne bénéficient a priori pas d'aides étatiques au Luxembourg. Néanmoins, il existe quelques outils de soutien destinés aux ménages accédant à la propriété sur le marché privé quelle que soit leur situation économique (par ex. le crédit d'impôt « Bëllegen Akt », la TVA de 3% pour les acquéreurs-occupants).

Les logements aidés

La loi de 1979, relative à l'aide au logement, prévoit la programmation de constructions d'ensembles qui ont pour objectif de livrer **des logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location**. Ces projets immobiliers bénéficient de subventions étatiques et ils peuvent être portés par des promoteurs publics (les communes, les syndicats de communes, les sociétés fondées sur base de la loi de 1906 sur les habitations à bon marché et le Fonds du Logement) et privés.

Les logements locatifs subventionnés

Les logements locatifs subventionnés selon la loi de 1979

- Réalisés dans le cadre des programmes de construction d'ensembles (aide à la pierre) :

¹⁶ Dans l'enquête européenne « European Union-Statistics on Income and Living Conditions » (EU-SILC), l'échantillon du panel couvre environ 3 000 ménages interrogés depuis plusieurs années au Luxembourg. Plus d'informations : <https://www.liser.lu/?type=module&id=118&tmp=6>

¹⁷ Les données d'EU-SILC nous permettent de calculer un revenu disponible du ménage alors que les données administratives contiennent le revenu imposable (le service des aides au logement), le revenu net disponible mensuel (locataires des logements sociaux) ou le revenu net disponible annuel (demandeurs des logements sociaux).

- Le « logement locatif dit social » est un segment construit par des promoteurs publics, comme le Fonds du Logement ou les communes par exemple. Ils ont bénéficié d'aides étatiques pour la construction de ces logements qui sont mis en location selon les conditions du règlement grand-ducal de 1998, les loyers étant adaptés au revenu, à la composition du ménage et à la surface du logement ;
 - Le « logement locatif », construit par des associations sans but lucratif (par ex. la Fondation Caritas ou la Fondation Cécile Ginter), loués à un loyer modéré, selon le revenu des locataires mais non selon le règlement grand-ducal de 1998 ;
 - Le logement « étudiant », de stagiaires, d'apprentis en formation, de personnes en formation continue, de scientifiques et d'experts en mission temporaire ainsi que les logements pour travailleurs étrangers ou les demandeurs d'asile ; ce segment est construit par des promoteurs publics ou privés. Les loyers sont très réduits par rapport au prix du marché.
- **Réalisés en dehors du cadre des programmes de construction d'ensembles et de la loi de 1979 mais bénéficiant d'autres aides étatiques :**
 - Les logements appartenant à des propriétaires privés mis à disposition pour une durée déterminée (de 3 ans) à une Agence de Gestion locative sociale aidée par le Ministère du Logement ; la hauteur du loyer est fixée par le dispositif GLS et l'aide du Ministère n'est pas versée à l'occupant ; les propriétaires de logements bénéficient d'avantages fiscaux ; la solution n'est pas pérenne car les propriétaires privés de ces logements donnent leur accord pour qu'ils fassent partie du parc de logements subventionnés jusqu'au moment où ils souhaitent le retirer du parc. La population cible est constituée de personnes en situation de logement précaire. Les loyers sont adaptés au revenu et à la composition du ménage ; ces logements ne reçoivent pas d'aides étatiques (à la pierre), cependant, le gestionnaire garantit le paiement des loyers en cas de retard de paiement par le locataire. Le gestionnaire bénéficie d'une aide de la part de l'Etat pour la gestion des logements (100€ par logement par mois), le propriétaire n'est pas imposé sur la moitié de ses revenus locatifs nets (donc une dépense fiscale pour l'Etat), les logements ne sont pas nécessairement en propriété privée étant donné que la GLS est également ouverte, sous certaines conditions aux promoteurs publics. Les loyers sont plafonnés à 10 €/m² par mois ;
 - Les logements loués sur le marché privé par des locataires aidés financièrement par l'Etat. Les locataires bénéficient de la subvention de loyer (et éventuellement de la garantie locative) comme aide à la personne. Le montant du loyer est fixé par le marché privé et l'aide financière du Ministère est directement versée à l'occupant.

Les logements locatifs subventionnés par le Ministère du Logement ou par le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région :

- Les logements d'urgence et les logements de transition pour des populations spécifiques.

Les logements en accession à la propriété subventionnée

Les logements en accession à la propriété subventionnée selon la loi de 1979

- **Réalisés dans le cadre des programmes de construction d'ensembles :**
 - Jusqu'à la loi du 22 octobre 2008 dite Pacte Logement, les logements à coût modéré destinés à l'acquisition, souvent sans bail emphytéotique pour le terrain. Ce type de logement est construit par un promoteur public, le prix de revente étant fixé par le marché privé. La population cible est constituée de personnes à revenu modeste qui bénéficient d'aides à la personne (notamment la prime de construction ou d'acquisition) ;
 - A partir de la loi du 22 octobre 2008 (Pacte Logement) : les logements à coût modéré mis en vente avec un bail emphytéotique pour le terrain. La population cible est constituée de personnes à revenu modeste qui bénéficient des aides à la personne (notamment une prime de construction ou

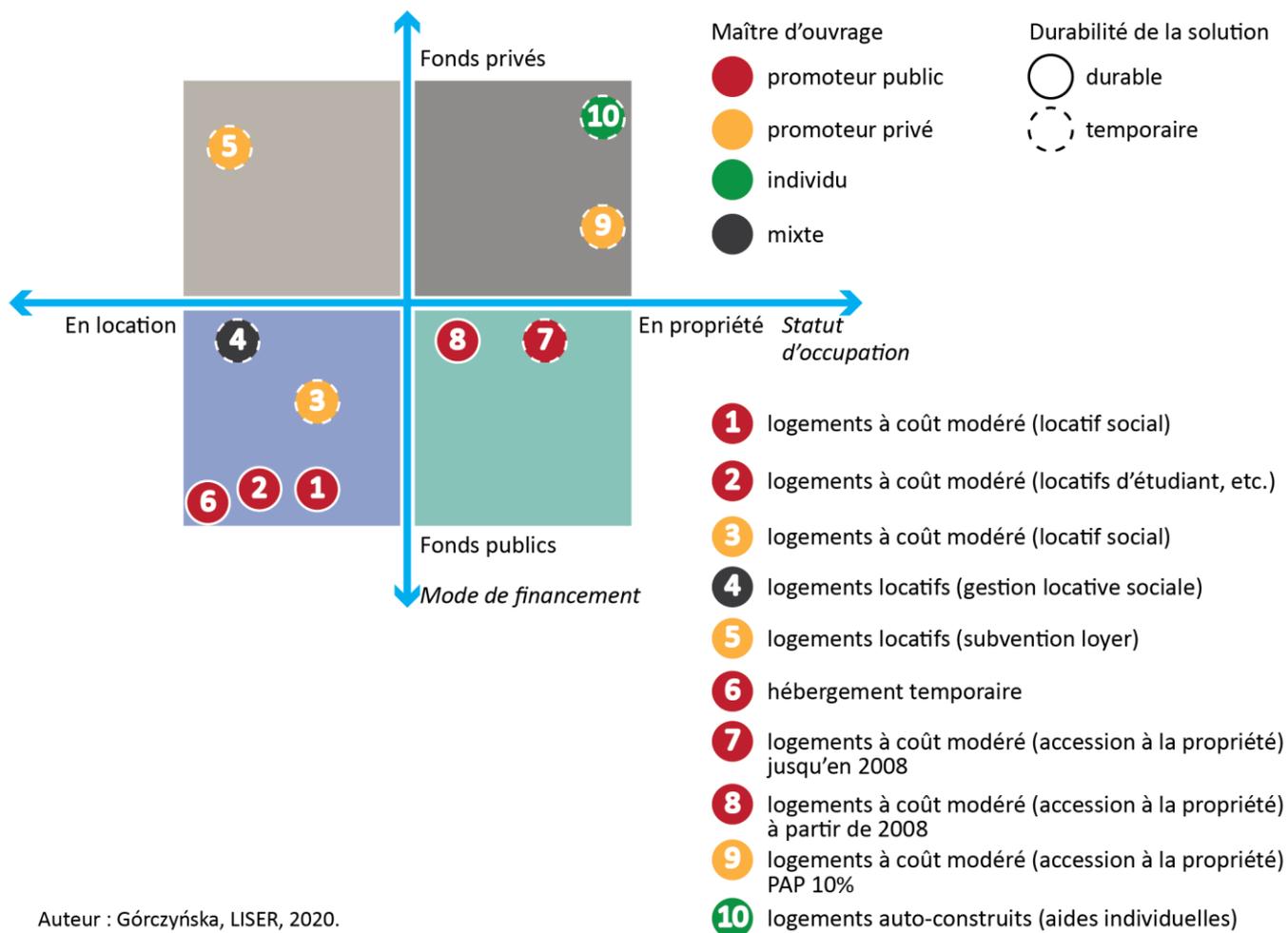
d'acquisition). En cas de revente, le promoteur public garde le droit de préemption et le prix de revente est fixé par le promoteur public.

- **Réalisés par les promoteurs privés :**
 - Les logements vendus à un prix inférieur au prix du marché conformément à l'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et concernant les plans d'aménagement particuliers « nouveau quartier », qui prévoient un nombre de logements supérieur à 25 unités¹⁸ ; le prix d'un mètre carré est inférieur de 20% au prix du marché local mais il est supérieur au prix du logement à coût modéré mis en vente avec le bail emphytéotique pour le terrain. Ces logements sont destinés aux ménages-bénéficiaires des aides individuelles au logement.
- **Ceux où les bénéficiaires sont aidés par des aides à l'accession à la propriété:**
 - Les logements pour lesquels les propriétaires ont été éligibles pour des aides individuelles (les primes d'acquisition, de construction, de réhabilitation, et la subvention ou la bonification d'intérêt).

Dans tous les cas, les bénéficiaires de logements subventionnés doivent remplir des conditions de revenu et de surface du logement. Les différents types des logements aidés se distinguent par rapport au mode de financement et au statut d'occupation (Figure 4). Certaines solutions sont abordables uniquement pour le ménage-bénéficiaire qui occupe actuellement le logement (par ex. les logements en gestion locative sociale ou les logements locatifs dont les occupants touchent la subvention de loyer). Ce caractère temporaire concerne également les logements en accession à la propriété, subventionnés par les aides individuelles ou les logements à coût modéré construits jusqu'en 2008, pour lesquels les promoteurs publics n'ont pas toujours gardé de droit de préemption.

¹⁸ Actuellement la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dit à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 : Art. 29. (2) [...] Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à **25 unités**, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.

Figure 4 : Les différents modèles de la production de logements subventionnés au Luxembourg



Auteur : Górczyńska, LISER, 2020.

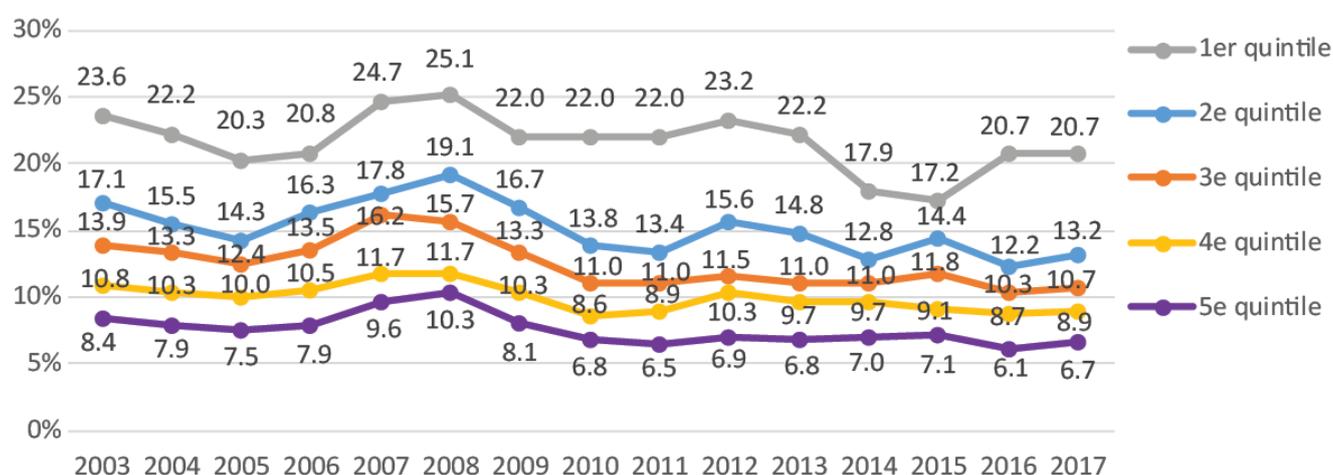
3.2. Combien dépense-t-on pour le logement ?

Le statut d'occupation est un facteur majeur qui différencie la situation des ménages en termes de taux d'effort. Ce dernier mesure le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible d'un ménage. Quant au **revenu disponible**, il correspond à ce qui est à la disposition des ménages pour consommer et épargner après prélèvements obligatoires et impôts. Nous nous focalisons sur les **locataires** et les **accédants à la propriété** (définis comme les ménages qui remboursent un emprunt hypothécaire). Concernant le **coût du logement**, pour les locataires il inclut le loyer et les charges mensuelles liées au logement. Pour les accédants à la propriété, il existe deux façons pour calculer le coût du logement. D'une part, il peut inclure la mensualité d'emprunt, les intérêts et les charges mensuelles liées au logement. D'autre part, certaines études distinguent entre d'un côté les mensualités considérées comme un investissement et de l'autre côté les intérêts et les charges comme représentant les coûts liés à la consommation d'un bien (Belfield et al. 2015). Dans cette approche, les remboursements de capital hypothécaire ne sont pas inclus comme coûts, car ils représentent le remboursement d'une dette et donc une accumulation de richesse nette, plutôt que des dépenses dans le sens ordinaire. Bien sûr, le paiement de mensualités contribue à l'augmentation des dépenses, toutefois, ces paiements augmentent la richesse des ménages accédants à la propriété. En suivant cet argumentaire, le taux d'effort peut être composé seulement des intérêts et des charges mensuelles liées au logement. Nous utilisons ici les deux indicateurs pour mettre en lumière

la différence importante entre les locataires qui paient le coût de la consommation du logement et les accédants à la propriété qui remboursent une dette et accumulent un patrimoine.

Les données EU-SILC disponibles montrent qu'entre 2003 et 2017, les inégalités liées aux dépenses de logement persistent entre les accédants à la propriété indépendamment de la méthode de calcul du taux d'effort : sans mensualités (Figure 5) ou avec les mensualités (Figure 6). En particulier, nous observons de fortes différences entre les ménages dans le 1^{er} quintile de revenu (qui représente les 20% des ménages les moins aisés) et dans le 5^e quintile de revenu (les 20% des ménages les plus aisés). En 2017, leurs taux d'effort moyens étaient respectivement 20,7% (59,7% avec les mensualités incluses) et 6,7% (23,1% avec les mensualités incluses). En 2017, 8,6% des ménages-accédants dans le 1^{er} quintile de revenu et 0,7% des ménages-accédants dans le 5^e quintile ont dépassé le taux d'effort de 40%. Si l'on inclut les mensualités dans le coût du logement, 75,0% des ménages-accédants à la propriété du 1^{er} quintile et 5,9% de ceux dans le 5^e quintile dépensaient plus de 40% de leur revenu disponible pour le logement.

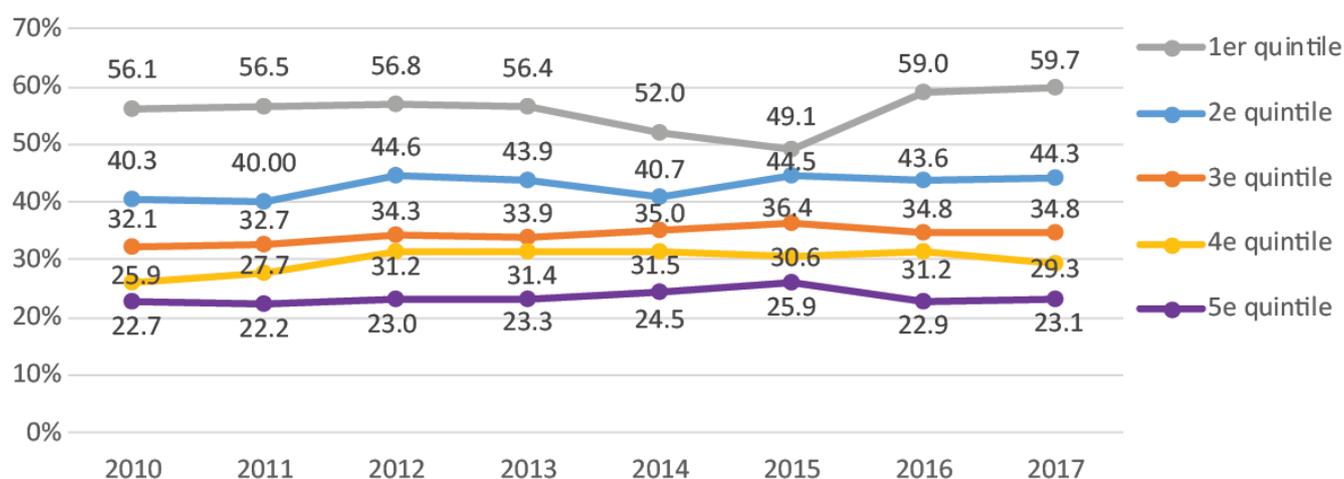
Figure 5 : Evolution du taux d'effort moyen (mensualités exclues) des ménages accédant à la propriété par quintile de revenu disponible entre 2003 et 2017 (en %)



Note : En 2003, les ménages-accédants à la propriété du 1^{er} quintile de revenu (les 20% des ménages les moins aisés) consacraient 23,6% de leur revenu disponible pour le logement, contre 20,7% en 2017. En 2003, les ménages-accédants à la propriété du 5^e quintile de revenu (les 20% des ménages les plus aisés) consacraient 8,4% de leur revenu disponible pour le logement, contre 6,7% en 2017.

Source : EU-SILC 2003-2017.

Figure 6 : Evolution du taux d'effort moyen (mensualités incluses) des ménages accédant à la propriété par quintile de revenu disponible entre 2010¹⁹ et 2017 (en %)



Note : En 2010, les ménages-accédants à la propriété du 1^{er} quintile de revenu (les 20% des ménages les moins aisés) consacraient 56,1% de leur revenu disponible pour le logement, contre 59,7% en 2017. En 2010, les ménages-accédants à la propriété du 5^e quintile de revenu (les 20% des ménages les plus aisés) consacraient 22,7% de leur revenu disponible pour le logement, contre 23,1% en 2017.

Source : EU-SILC 2010-2017.

Quoique les **taux d'effort (mensualités exclues)** indiquent que théoriquement même les ménages pauvres arrivent à se loger de façon abordable²⁰, c'est plutôt l'accès au logement en propriété qui devient de plus en plus difficile. Seulement 7,3% des nouveaux accédants à la propriété se trouvaient dans le 1^{er} quintile de revenu en 2015²¹. Concernant le **taux d'effort moyen (mensualités incluses)** pour les accédants récents²² à la propriété, en 2017 il était égal à 43,1% contre 34,9% pour l'ensemble des accédants à la propriété. Entre 2010 et 2017, le taux d'effort (mensualités exclues) pour les accédants récents a diminué de 15,0% à 10,3%. En tenant compte du fait que le taux d'intérêt pour les prêts hypothécaires a diminué ces dernières années, ces chiffres montrent que la hausse des prix de l'immobilier a fortement augmenté les dépenses de logement et l'exclusion liée au logement des ménages modestes.

Quant aux locataires, leurs dépenses de logement sont beaucoup plus élevées que celles des accédants à la propriété. En général, le taux d'effort des locataires a continuellement augmenté depuis 2003 (Figure 7). En 2017, 38,2% des locataires dépensaient plus de 40% de leur revenu disponible pour le logement, contre 15,8% en 2003. De plus, plusieurs niveaux d'inégalités se creusent entre les différentes catégories de locataires. Premièrement, les dépenses pour le logement des **locataires dans le parc privé** sont supérieures par rapport à celles des **locataires dans les logements à taux réduit**²³. En 2017, le taux d'effort des locataires dans le marché locatif privé a atteint en moyenne 39,4%, contre 30,3% pour les locataires dans des logements à taux réduit. Supposant que ces derniers incluent la plupart des locataires sociaux, la différence entre les taux d'effort peut s'expliquer par la façon dont le

¹⁹ Le montant des mensualités n'est renseigné dans les statistiques EU-SILC qu'à partir de 2010.

²⁰ Pour la majorité, les dépenses de logement ne dépassant pas 40% du revenu disponible.

²¹ Les nouveaux accédants sont les personnes qui ont contracté un emprunt pour un achat de bien entre 2014 et 2015. La mise à jour de cette statistique n'est pas possible en raison de l'absence d'information dans la base des données EU-SILC 2016-2017 sur l'année pendant laquelle l'emprunt a été contracté.

²² Les ménages-accédants qui ont emménagé dans leur logement en 2016 et 2017.

²³ Eurostat explique qu'en fonction de la politique nationale du logement dans les différents pays, les locataires à taux réduit comprennent (a) la location de logements sociaux, (b) la location à un taux réduit auprès d'un employeur et (c) ceux dans un logement dont le loyer réel est fixé par la loi. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1012329/8658951/Household+data+-+housing.pdf/6c5216f2-b40b-49d6-a0aa-9c2c4bb32348>

loyer est défini pour les logements sociaux (en fonction du revenu net disponible annuel du ménage et de la surface pondérée du logement, selon le Règlement grand-ducal de 1998). En effet, les locataires sociaux ne consacrent pas plus d'un tiers de leur revenu pour le logement. S'agissant des logements locatifs du secteur privé, l'offre insuffisante et l'encadrement des loyers très limité²⁴ permettent aux propriétaires privés de fixer des loyers presque selon leurs souhaits. Par conséquent, le niveau d'abordabilité et l'accès aux logements locatifs dans le marché privé s'aggravent.

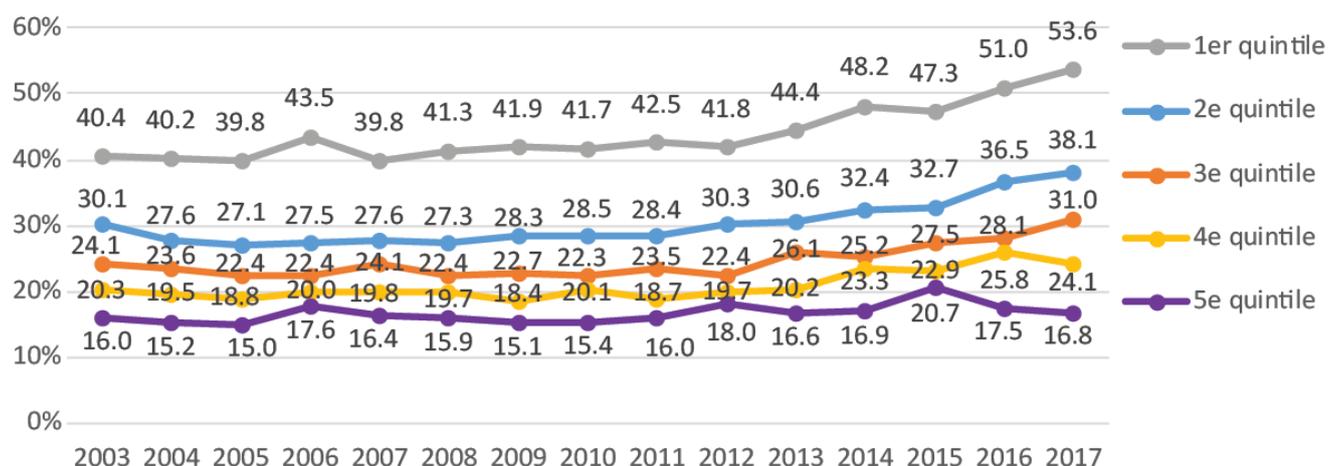
Deuxièmement, les **différences de revenu créent un nouveau type d'inégalité entre les locataires dans le marché locatif privé**. Les locataires du 1^{er} et du 2^e quintile de revenu (56,4% de tous les locataires) sont particulièrement touchés par le coût du logement et dépensent en moyenne respectivement 53,6% et 38,1% de leur revenu disponible pour le logement, contre 16,8% pour les locataires du 5^e quintile (Figure 7). De plus, la situation des ménages dans le 3^e quintile de revenu continue de se détériorer et leur taux d'effort a atteint 31,0% en 2017. La question est de savoir combien de ces ménages-locataires bénéficient de la subvention de loyer et si cette aide leur permet de réduire la surcharge que représente le coût du logement. Malheureusement, les données d'EU-SILC ne nous permettent pas d'étudier cette question en raison d'un faible nombre de bénéficiaires d'aides au logement dans l'échantillon²⁵.

Troisièmement, **l'ancienneté dans la location** joue aussi un rôle dans les inégalités de dépenses de logement entre locataires dans le marché locatif privé. Nous distinguons entre les **locataires récents** (les ménages ayant emménagé dans leur logement depuis moins de 5 ans) et les **locataires anciens** (les ménages ayant emménagé dans leur logement depuis plus de 5 ans). En moyenne, les locataires récents dépensaient plus pour un logement que les locataires anciens, respectivement 32,3% et 27,0% du revenu disponible en 2010, et 42,9% et 36,0% en 2017. L'augmentation des dépenses pour le logement a particulièrement touché les ménages-locataires du 1^{er} quintile du revenu. Entre 2010 et 2017, le taux d'effort chez eux est passé de 42,9% à 59,1% pour les locataires récents et de 39,9% à 48,1% pour les locataires anciens. Cette évolution semble liée à celle de la composition des ménages. Si les ménages d'une personne et les ménages sans enfants constituent toujours plus de la moitié des locataires récents (respectivement 35,3% et 26,7% en 2017), il y a une augmentation notable de ménages avec enfants. Ainsi, la part des ménages de 2 adultes avec 1 enfant ou plus continue de croître, passant de 23,6% en 2004 à 30,4% en 2017. Cela peut signifier que les ménages avec enfants choisissent la location puisqu'ils ne peuvent pas accéder à la propriété. D'autre part, les familles monoparentales semblent piégées dans le segment locatif. Leur part augmente parmi les locataires anciens (3,4% en 2004 et 7,3% en 2017).

²⁴ Selon la loi de 2006 sur le bail à usage d'habitation, le loyer ne peut pas dépasser 5% du capital investi.

²⁵ Environ 10% des ménages ont bénéficié d'aides au logements parmi les répondants de l'enquête EU-SILC en 2017.

Figure 7 : Evolution du taux d'effort moyen des ménages-locataires par quintile de revenu disponible entre 2003 et 2017 (en %)



Note : En 2003, les ménages-locataires du 1^{er} quintile de revenu (les 20% des ménages les moins aisés) ont consacré 40,4% de leur revenu disponible pour le logement, contre 53,6% en 2017. En 2003, les ménages-locataires du 5^e quintile de revenu (les 20% des ménages les plus aisés) ont consacré 16,0% de leur revenu disponible pour le logement, contre 16,8% en 2017.

Source : EU-SILC 2003-2017.

3.3. Les bénéficiaires d'aides pour accéder à la propriété

A partir des données administratives, nous avons dressé les caractéristiques sociodémographiques des accédants à la propriété qui ont bénéficié d'aides au logement²⁶ (Figure 8, 9) et leur distribution au Luxembourg (Figure 10, 11). Nous nous concentrons sur les ménages-bénéficiaires qui ont obtenu une aide en capital ou la subvention d'intérêt.

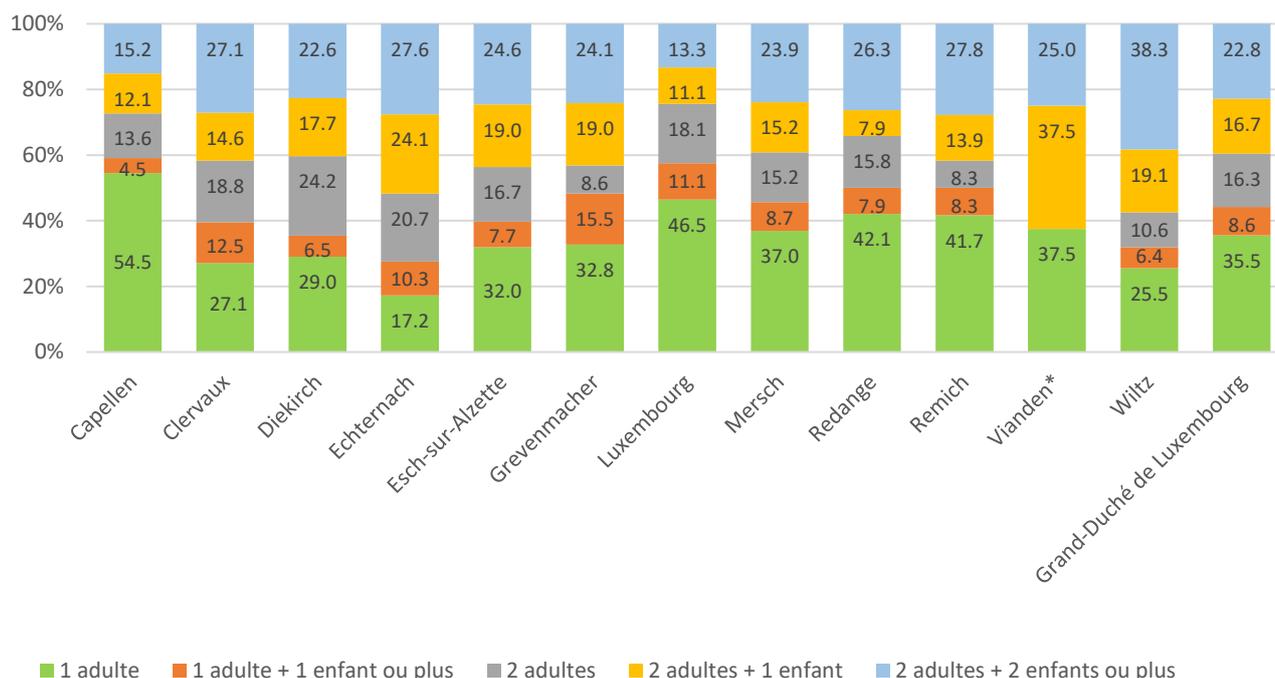
En 2018, 1 311 personnes ont bénéficié d'aides en capital²⁷, dont 31,7% pour l'acquisition d'une maison unifamiliale. Parmi les bénéficiaires, les ménages d'une seule personne et les couples avec deux enfants ou plus étaient les plus nombreux (Figure 8). Quant aux familles monoparentales, elles représentaient 8,6% des bénéficiaires. La structure des bénéficiaires en fonction de la composition du ménage varie par canton²⁸. En 2018, les ménages d'une personne ont constitué plus de la moitié des bénéficiaires des aides en capital dans les cantons de Luxembourg et de Capellen. Dans les cantons de Wiltz, Vianden, et d'Echternach nous observons une surreprésentation des ménages formés d'un couple avec deux enfants ou plus. Selon leur revenu en 2017, 50,0% des bénéficiaires d'aides en capital avaient des revenus inférieurs à 35 912 € et 90,0% inférieurs à 54 567€.

²⁶ Les bénéficiaires doivent remplir les conditions du revenu selon la composition du ménage. Le revenu est défini par le Règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement, promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (texte coordonné du 1^{er} septembre 2019).

²⁷ Les primes de construction, d'acquisition ou d'amélioration versées une seule fois en fonction du revenu, de la situation de famille et en fonction du type de construction du logement.

²⁸ Pour réaliser une analyse spatiale, nous avons pris en compte la localisation du bien pour lequel le ménage a obtenu une aide.

Figure 8 : Les bénéficiaires d'aides en capital selon la composition du ménage en 2018 par canton²⁹



*attention à l'interprétation des résultats pour le canton de Vianden en raison du faible nombre d'effectifs (< 10)

Note : En 2018, les ménages d'un adulte constituaient 35,5% des bénéficiaires des aides en capital au Luxembourg, alors que les familles monoparentales (1 adulte + 1 enfant ou plus) en constituaient 8,6%.

Source : fichiers administratifs du service des aides au logement (Ministère du Logement).

Il est nécessaire de souligner que le montant d'une aide en capital, qui varie entre 250 et 9 700 €, reste un soutien faible. Néanmoins, le plus important est le fait que son attribution ouvre le droit au ménage d'acquiescer un logement subventionné, construit par la SNHBM ou le Fonds du Logement, dont les prix moyens sont toujours au moins 30% au-dessous du prix du marché. Parmi les 78,9% des bénéficiaires qui ont indiqué le type de promoteur immobilier dans leur demande d'aide en capital³⁰, 84,1% ont acheté un logement auprès d'un promoteur privé, 12,7% auprès de la SNHBM, 2,5% auprès du Fonds du Logement et 0,8% auprès d'une commune.

En 2018, 9 975 ménages ont bénéficié de la subvention d'intérêt³¹; 43,7% habitaient des maisons unifamiliales (65,6% des ménages d'un couple avec deux enfants ou plus et seulement 15,0% des ménages d'une personne). Cet instrument semble soutenir en particulier les ménages avec enfants : les couples avec un enfant ou plus constituaient plus de la moitié des ménages dans ce groupe (Figure 9). Quant aux ménages d'un couple sans enfants, ils représentent moins de 6% de tous les bénéficiaires.

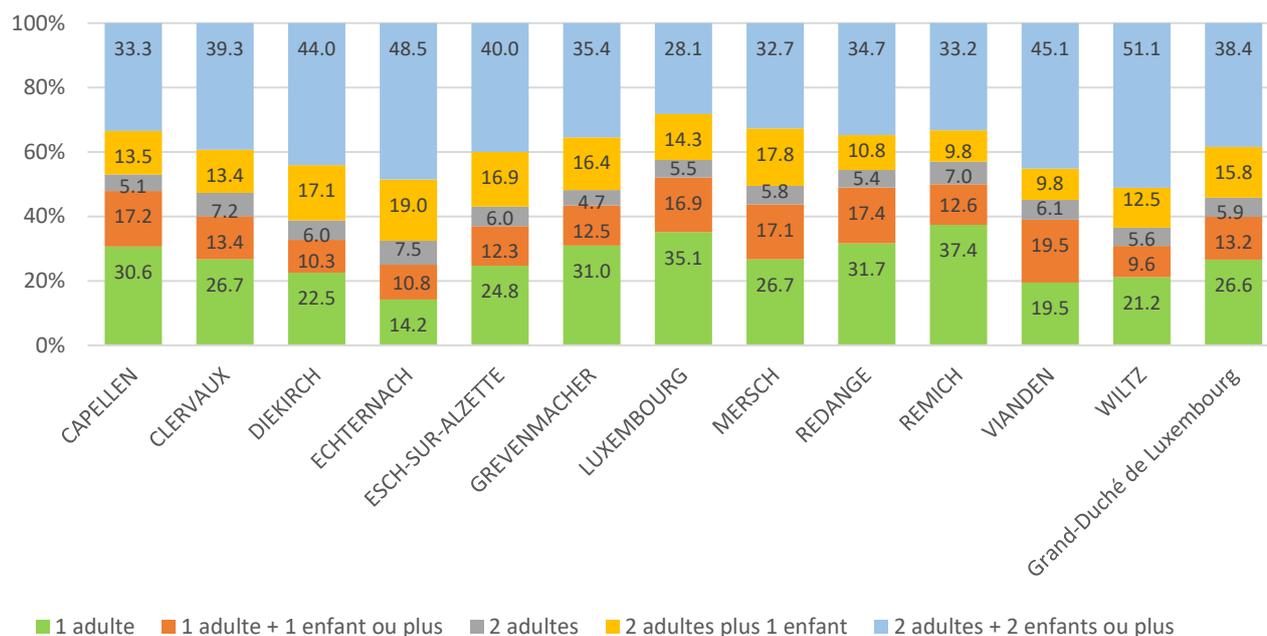
Selon le niveau de revenu en 2017, 50% des bénéficiaires de la subvention d'intérêt avaient des revenus inférieurs à 37 910 € et 90% inférieurs à 53 418 €. Parmi 74,4% des bénéficiaires qui ont indiqué le type de promoteur immobilier dans leur demande d'aide, 90,0% ont acheté auprès d'un promoteur privé, 4,4% auprès de la SNHBM, 4,1% auprès du Fonds du Logement et 1,5% auprès d'une commune.

²⁹ Ces données ne prennent en compte que les enfants à charge.

³⁰ La saisie de l'information sur la nature du promoteur n'est pas obligatoire.

³¹ Les données ne nous permettent pas d'indiquer combien de ces bénéficiaires continuent à obtenir la subvention d'intérêt depuis plusieurs années et combien d'entre eux viennent d'obtenir l'aide en 2018.

Figure 9 : Les bénéficiaires de la subvention d'intérêt selon la composition du ménage en 2018 par canton³²



Note : En 2018, les ménages d'un adulte constituaient 26,6% des bénéficiaires de la subvention d'intérêt au Luxembourg, alors que les familles monoparentales (1 adulte + 1 enfant ou plus) en constituaient 13,2%.

Source : fichiers administratifs du service des aides au logement (Ministère du Logement).

Concernant la distribution des ménages qui ont bénéficié d'aides individuelles au logement sur le territoire luxembourgeois (Figure 10, 11), la majorité se concentre dans cinq communes du Sud (Pétange, Esch-sur-Alzette, Sanem, Differdange et Dudelange), à Luxembourg-ville et dans quelques communes au nord du pays (Clervaux, Diekirch, Ettelbruck, Parc Hosingen, Wiltz, Wintrange). Ces trois zones représentent trois marchés immobiliers différents et trois catégories d'acquéreurs subventionnés. D'une part, les cinq communes du Sud et la ville de Luxembourg concentrent 52,2% des aides en capital et 48,0% des aides en intérêt en 2018, et environ 46% de toutes les transactions de vente au Luxembourg (2018-2019³³). Dans le Sud, 84,7% des accédants ayant reçu une aide en capital et 93,2% des bénéficiaires de la subvention d'intérêt ont acquis un logement auprès d'un promoteur privé contre respectivement 61,0% et 57,3% à Luxembourg-ville. Le prix moyen au m² est plus élevé à Luxembourg-ville que dans le Sud (Observatoire de l'Habitat, 2020), où l'offre de logements plus diversifiée permet aux familles moins aisées d'accéder à la propriété. Quant à Luxembourg-ville, ces données montrent que pour accéder à la propriété, les ménages à revenu moyen cumulent deux types de soutien : une aide individuelle au logement et une aide à la pierre (ils achètent un logement subventionné construit par un promoteur public). Les familles avec deux enfants ou plus sont peu représentées parmi les bénéficiaires des aides : leur pourcentage est le plus faible dans le canton de Luxembourg par rapport aux autres cantons. En général, moins de 5% de ménages ont obtenu la subvention d'intérêt dans le Centre, où les prix d'immobilier sont les plus élevés. D'autre part, les communes du Nord concentrent seulement 7,8% des aides en capital en 2018, 8,5% des aides en intérêt et 6% des transactions de vente (2018-2019), mais les prix immobiliers y sont moins élevés. 95,8% des accédants subventionnés par l'aide en capital et 95,4% des bénéficiaires de la subvention d'intérêt ont acquis un logement auprès d'un promoteur privé. En effet, parmi les bénéficiaires des aides, ces communes attirent plus de familles avec enfants

³² Ces données ne prennent en compte que les enfants à charge.

³³ Selon les données de l'Observatoire de l'Habitat du 1^{er} Juillet 2018 au 30 Juin 2019.

Figure 10 : La distribution des bénéficiaires d'aides en capital au Luxembourg en 2018

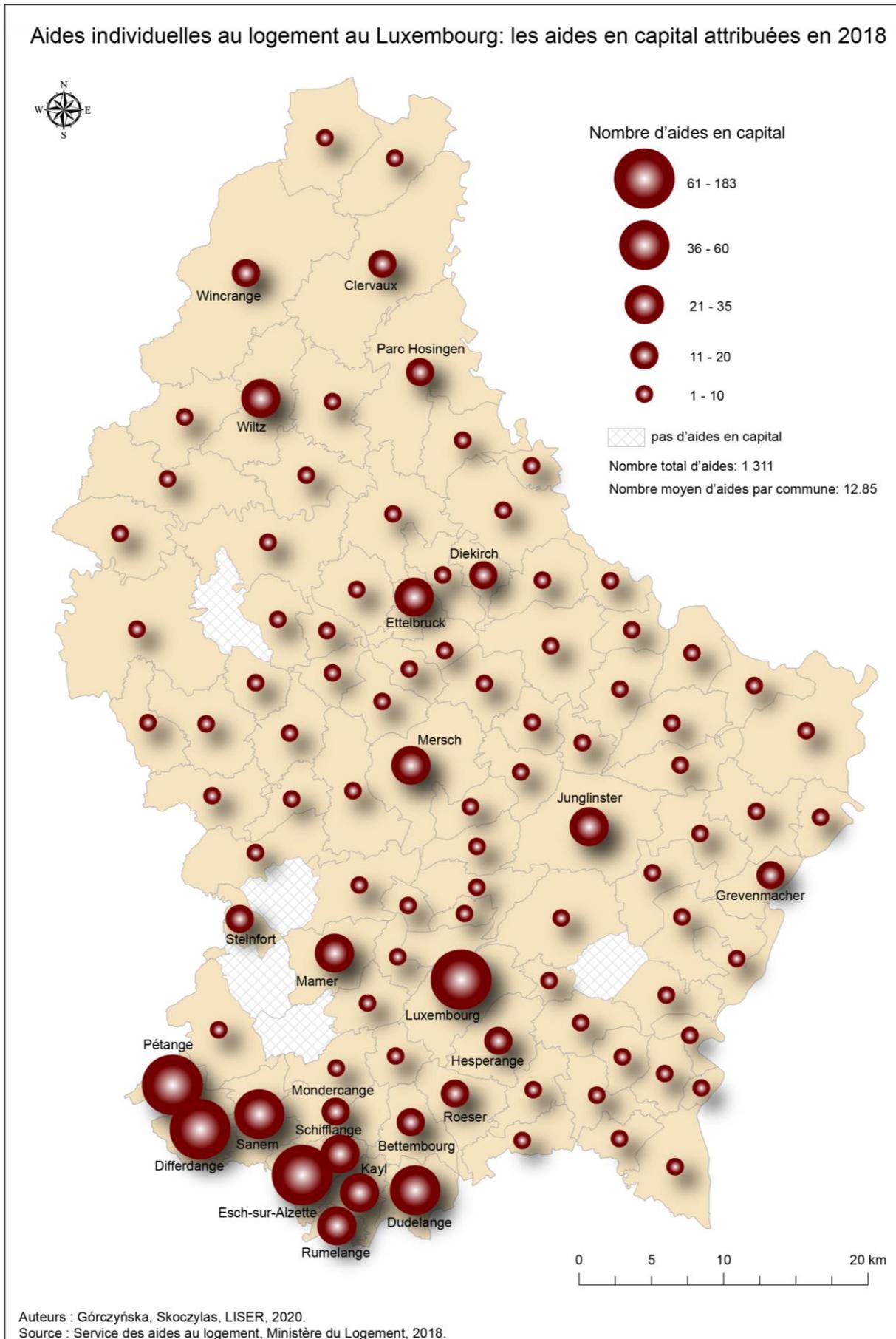
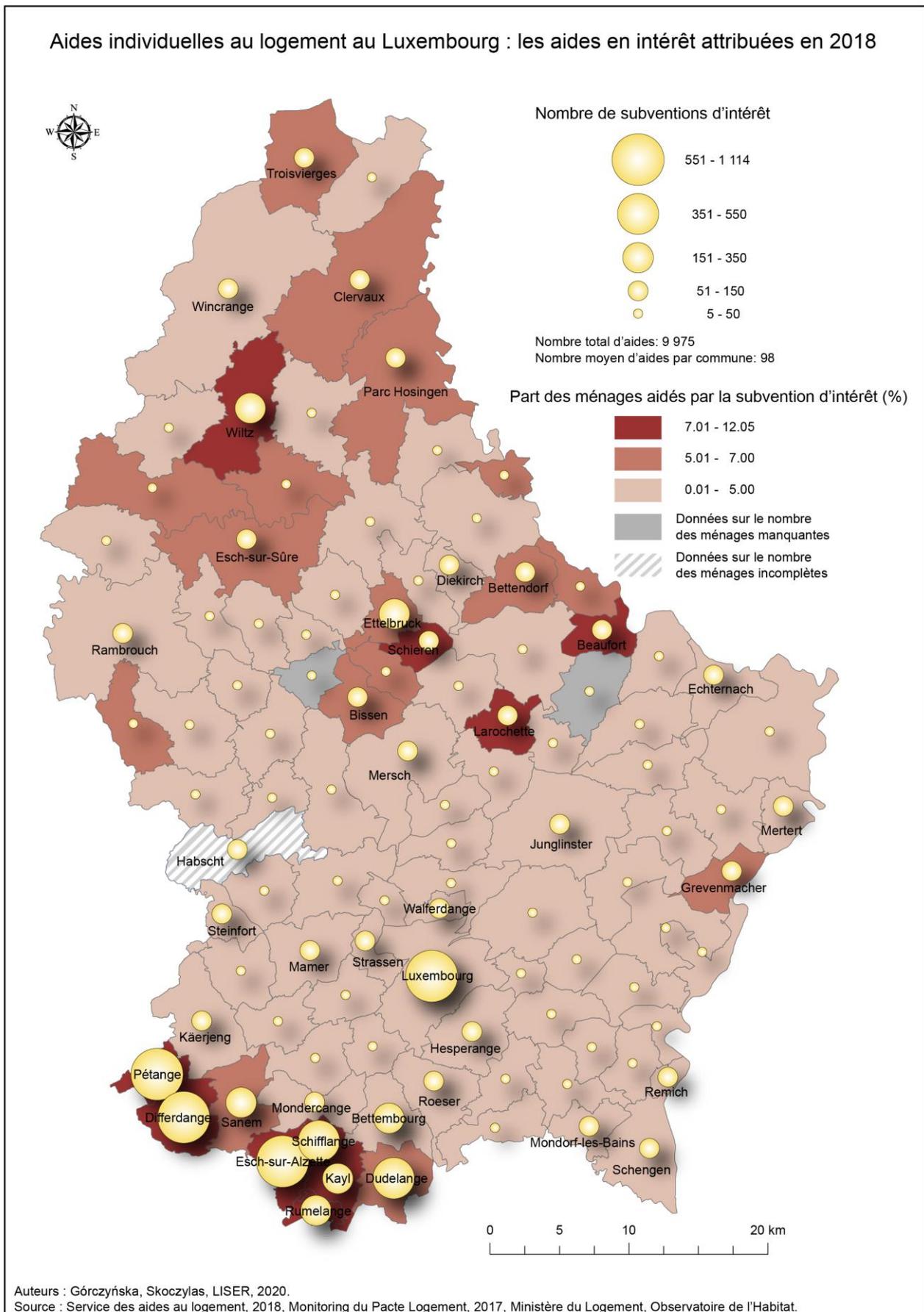


Figure 11 : La distribution des bénéficiaires d'aides en intérêt (subvention d'intérêt) au Luxembourg en 2018



3.4. Les bénéficiaires de logements subventionnés : les locataires sociaux de la SNHBM et du Fonds du Logement

Pour compléter notre étude concernant les bénéficiaires de logements aidés, nous nous servons des données administratives transmises par la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) et par le Fonds du Logement. Ces données nous permettent de cerner les caractéristiques socio-économiques principales des locataires sociaux. Au début de l'année 2019, la SNHBM disposait de 192³⁴ logements locatifs sociaux dans des immeubles collectifs. Au début de l'année 2020, le Fonds du Logement met en location sociale 1 579 logements, dont 2,0% sont des maisons.

La structure des ménages dans les logements sociaux porte des traits spécifiques par rapport à la structure générale des ménages au Luxembourg (Tableau 6, 7). **Les familles monoparentales** sont fortement **surreprésentées** parmi les locataires sociaux, tandis que les ménages composés de **deux adultes sont sous-représentés**. Par ailleurs, les ménages de deux adultes et de deux enfants ou plus sont surreprésentés parmi les locataires sociaux de la SNHBM et les ménages d'un adulte sont surreprésentés parmi les locataires du Fonds du Logement.

Tableau 6 : Locataires sociaux de la SNHBM : composition du ménage

| Composition du ménage | SNHBM (2019) | | Population totale (2018) |
|-------------------------------|--------------|-------|--------------------------|
| | Effectif | % | % |
| 1 adulte | 47 | 24,5 | 32,4 |
| 1 adulte + 1 enfant ou plus | 60 | 31,3 | 4,8 |
| 2 adultes* | 15 | 7,8 | 33,6 |
| 2 adultes + 1 enfant | 19 | 9,9 | 10,8 |
| 2 adultes + 2 enfants ou plus | 51 | 26,6 | 14,1 |
| Autres types de ménages** | - | - | 4,3 |
| <i>Tous les ménages</i> | 192 | 100,0 | 100,0% |

*un couple ou deux adultes sans information sur les liens de parenté

** 3 adultes ou plus ; 3 adultes ou plus et 1 enfant ou plus.

Source : fichier SNHBM, enquête EU-SILC (2018).

³⁴ En avril 2020, le nombre de logements locatifs sociaux de la SNHBM a atteint 271.

Tableau 7 : Locataires sociaux du Fonds du Logement : composition du ménage

| Composition du ménage | Fonds du Logement (2020) | | Population totale (2018) |
|--|--------------------------|-------|--------------------------|
| | Effectif | % | % |
| 1 adulte | 678 | 43,6 | 32,4 |
| 1 adulte + 1 enfant à charge ou plus | 336 | 21,6 | 4,8 |
| 2 adultes* | 166 | 10,7 | 33,6 |
| 2 adultes + 1 enfant à charge | 99 | 6,4 | 10,8 |
| 2 adultes + 2 enfants à charge ou plus | 266 | 17,1 | 14,1 |
| Autres types de ménages** | 9 | 0,6 | 4,3 |
| <i>Tous les ménages</i> | 1 554 | 100,0 | 100,0% |

*un couple ou deux adultes sans information sur les liens de parenté

** 3 adultes ou plus ; 3 adultes ou plus et 1 enfant ou plus.

Remarque : seulement les enfants à charge ont été pris en compte pour constituer les ménages.

Source : fichier Fonds du Logement, enquête EU-SILC (2018).

Les chefs de famille dans les logements sociaux de la SNHBM sont un peu plus jeunes que ceux dans les logements sociaux du Fonds du Logement (Tableau 8). Les personnes de moins de 35 ans constituent respectivement 13,0% et 4,7% des ménages. Il y a plus de chefs de famille âgés de 56 ans et plus dans les logements du Fonds du Logement que dans ceux de la SNHBM (respectivement 49,5% et 28,1%).

Tableau 8 : Répartition des locataires sociaux auprès la SNHBM et du Fonds du Logement selon l'âge

| Age du chef de famille/ personne de référence | SNHBM (2019) | | Fonds du Logement (2020) | | Population totale (2018) |
|--|--------------|-------|--------------------------|-------|--------------------------|
| | Effectif | % | Effectif | % | % |
| 19-35 | 25 | 13,0 | 75 | 4,7 | 13,3 |
| 36-45 | 52 | 27,1 | 264 | 16,7 | 19,3 |
| 46-55 | 61 | 31,8 | 459 | 29,1 | 25,9 |
| 56-65 | 28 | 14,6 | 410 | 26,0 | 21,2 |
| 66 et plus | 26 | 13,5 | 371 | 23,5 | 20,3 |
| <i>Tous les ménages</i> | 192 | 100,0 | 1 579 | 100,0 | 100,0 |

Source : fichier SNHBM, fichier Fonds du Logement, EU-SILC, 2018.

S'agissant du revenu net moyen³⁵, 20% des locataires de la SNHBM disposent d'un revenu inférieur à 21 700 €, 60% de moins de 35 437€ et 80% de moins de 44 557€.

Le **taux d'effort moyen**³⁶ des locataires dans les logements locatifs sociaux de la SNHBM était égal à **22,0%** (Tableau 9) et 8,9% des locataires ont dépensé 30,0% ou plus de leur revenu pour le logement (Tableau 10). Les **ménages d'une seule personne** dépensaient en moyenne plus de leur revenu pour le logement (**28,6%**) que les autres types des ménages. De plus, 26,1% des ménages d'une personne et 10,5% des ménages composés de deux adultes et un enfant ont dépensé 30,0% ou plus pour leur logement. Ceci découle du fait que les ménages d'une seule personne ne peuvent pas bénéficier des économies d'échelle créées par la cohabitation.

Tableau 9 : Taux d'effort des ménages-locataires sociaux de la SNHBM selon la composition du ménage (2019)

| Composition du ménage | Locataires SNHBM | |
|-------------------------------|------------------|---------------------|
| | N | Taux d'effort moyen |
| 1 adulte | 46 | 28,6% |
| 1 adulte + 1 enfant ou plus | 59 | 22,3% |
| 2 adultes | 15 | 22,0% |
| 2 adultes + 1 enfant | 19 | 20,7% |
| 2 adultes + 2 enfants ou plus | 51 | 19,3% |
| Autres types de ménages | - | - |
| <i>Tous les ménages</i> | 190 | 22,0% |

Source : fichier SNHBM.

Tableau 10 : Structure des ménages-locataires sociaux de la SNHBM selon la composition du ménage et les classes du taux d'effort (2019)

| Composition du ménage | Classe du taux d'effort | | | | | Total (%) |
|-------------------------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|----------|-----------|
| | <=15,00% | 15,01-19,99% | 20,00-24,99% | 25,00-29,99% | >=30,00% | |
| 1 adulte | 0,0 | 4,3 | 21,7 | 47,8 | 26,1 | 100,0 |
| 1 adulte + 1 enfant ou plus | 3,4 | 15,3 | 49,2 | 30,5 | 1,7 | 100,0 |
| 2 adultes | 0,0 | 26,7 | 40,0 | 26,7 | 6,7 | 100,0 |
| 2 adultes + 1 enfant | 5,3 | 47,4 | 21,1 | 15,8 | 10,5 | 100,0 |
| 2 adultes + 2 enfants ou plus | 5,9 | 54,9 | 35,3 | 2,0 | 2,0 | 100,0 |
| <i>Tous les ménages</i> | 3,2 | 27,4 | 35,3 | 25,3 | 8,9 | 100,0 |

Note : En 2019, 26,1% des ménages composés d'un adulte ont consacré 30% ou plus de leur revenu disponible au logement.

Source : fichier SNHBM.

³⁵ Nous avons calculé le revenu net moyen annuel à partir des données sur les revenus mensuels net moyens (SNHBM).

³⁶ Le taux d'effort mensuel = (le loyer + les charges) / le revenu net moyen du ménage.

Le taux d'effort moyen³⁷ des locataires dans les logements locatifs sociaux du **Fonds du Logement** était égal à **21,3%** (Tableau 11) et 8,5% des locataires ont dépensé 30,0% ou plus de leur revenu pour le logement (Tableau 12). **Les ménages d'une seule personne** ont dépensé en moyenne plus de leur revenu pour le logement (**25,6%**) que les autres types des ménages. De plus, 16,1% des ménages d'une personne ont dépensé 30,0% et plus pour le logement. Comme précédemment, ceci est lié à l'absence d'économie d'échelle pour ces ménages composés d'une seule personne.

Tableau 11 : Taux d'effort des ménages-locataires sociaux du Fonds du Logement selon la composition du ménage (2020)

| Composition du ménage | Locataires Fonds du Logement | |
|--|------------------------------|---------------------|
| | N | Taux d'effort moyen |
| 1 adulte | 616 | 25,6% |
| 1 adulte + 1 enfant à charge ou plus | 324 | 21,2% |
| 2 adultes | 150 | 20,1% |
| 2 adultes + 1 enfant à charge | 93 | 19,4% |
| 2 adultes + 2 enfants à charge ou plus | 241 | 17,1% |
| Autres types de ménages | 8 | 15,2% |
| <i>Tous les ménages</i> | 1 432 | 21,3% |

Source : fichier Fonds du Logement.

Tableau 12 : Structure des ménages-locataires sociaux du Fonds du Logement selon la composition du ménage et la classe de taux d'effort (2020)

| Composition du ménage | Classe du taux d'effort | | | | | Total (%) |
|--|-------------------------|--------------|--------------|--------------|----------|-----------|
| | <=15,00% | 15,01-19,99% | 20,00-24,99% | 25,00-29,99% | >=30,00% | |
| 1 adulte | 0,8 | 14,1 | 35,8 | 33,2 | 16,1 | 100,0 |
| 1 adulte + 1 enfant à charge ou plus | 4,0 | 38,0 | 40,4 | 13,3 | 4,3 | 100,0 |
| 2 adultes | 12,7 | 47,3 | 31,3 | 4,7 | 4,0 | 100,0 |
| 2 adultes + 1 enfant à charge | 12,9 | 46,2 | 32,3 | 6,5 | 2,2 | 100,0 |
| 2 adultes + 2 enfants à charge ou plus | 26,1 | 58,9 | 11,6 | 2,5 | 0,8 | 100,0 |
| <i>Tous les ménages</i> | 8,0 | 32,9 | 32,0 | 18,5 | 8,5 | 100,0 |

Note : En 2020, 16,1% des ménages composés d'un adulte ont dépensé 30% ou plus de leur revenu disponible au logement.

Source : fichier Fonds du Logement.

³⁷ Le taux d'effort moyen est calculé par mois de façon suivante : le taux d'effort = (le loyer + les charges) / (le revenu disponible annuel du ménage / 12).

3.5. Bénéficiaires potentiels de logements subventionnés : les demandeurs de logements auprès de la SNHBM et du Fonds du Logement

En mars 2019, 2 455 personnes étaient inscrites sur la liste d'attente auprès de la SNHBM. Les familles monoparentales constituaient presque un tiers des demandes de logements locatifs (Tableau 13). S'agissant du revenu moyen net, 20% des demandeurs touchaient moins de 16 480€, 60% moins de 28 855€ et 80% moins de 38 363€.

Tableau 13 : La répartition des demandeurs de logement sociaux auprès la SNHBM (2019)

| Composition du ménage | SNHBM | | Population totale (2018) |
|-------------------------------|----------|-------|--------------------------|
| | Effectif | % | % |
| 1 adulte | 667 | 27,2 | 32,4 |
| 1 adulte + 1 enfant ou plus | 761 | 31,0 | 4,8 |
| 2 adultes | 149 | 6,1 | 33,6 |
| 2 adultes + 1 enfant | 211 | 8,6 | 10,8 |
| 2 adultes + 2 enfants ou plus | 667 | 27,2 | 14,1 |
| Autres types de ménages** | - | - | 4,3 |
| <i>Tous les ménages</i> | 2 455 | 100,0 | 100,0% |

*un couple ou deux adultes sans information sur les liens de parenté

** 3 adultes ou plus ; 3 adultes ou plus et 1 enfant ou plus.

Source : fichier SNHBM, l'enquête EU-SILC 2018.

A la fin de l'année 2019, 3 271³⁸ personnes étaient inscrites sur la liste d'attente auprès du Fonds du Logement. Les ménages d'une personne constituaient plus d'un tiers des demandeurs (Tableau 14). S'agissant du revenu disponible, 20% des demandeurs touchaient moins de 19 463€, 60% moins de 34 300€ et 80% moins de 44 458€.

³⁸ Les observations pour lesquelles il manque des données et celles avec un revenu inférieur à 4 500€ sont exclues.

Tableau 14 : La répartition des demandeurs de logement social auprès du Fonds du Logement (2019)

| Composition du ménage | Fonds du Logement | | Population totale (2018) |
|--|-------------------|-------|--------------------------|
| | Effectif | % | % |
| 1 adulte | 1 162 | 35,5 | 32,4 |
| 1 adulte + 1 enfant à charge ou plus | 723 | 22,1 | 4,8 |
| 2 adultes | 245 | 7,5 | 33,6 |
| 2 adultes + 1 enfant à charge | 267 | 8,2 | 10,8 |
| 2 adultes + 2 enfants à charge ou plus | 848 | 25,9 | 14,1 |
| Autres types de ménages** | 26 | 0,8 | 4,3 |
| <i>Tous les ménages</i> | 3 271 | 100,0 | 100,0% |

*un couple ou deux adultes sans information sur les liens de parenté

** 3 adultes ou plus ; 3 adultes ou plus et 1 enfant ou plus.

Source : fichier Fonds du Logement, l'enquête EU-SILC 2018.

Les personnes entre 36 et 45 ans constituent un tiers des demandeurs de logements sociaux auprès de la SNHBM et du Fonds du Logement (Tableau 15). Les personnes de 66 ans ou plus ont rarement demandé un logement locatif social. Le taux d'effort moyen actuel des demandeurs d'un logement social auprès du Fonds du Logement était égal à 30%. Néanmoins, 43,3% des demandeurs dépensaient plus de 50% de leur revenu pour le logement et seulement 17,6% des demandeurs y consacraient moins de 20%.

Tableau 15 : La répartition des demandeurs de logement social auprès la SNHBM et du Fonds du Logement selon l'âge du demandeur

| Age du chef de famille | SNHBM (2019) | | Fonds du Logement (2019) | | Population totale (2018) |
|-------------------------|--------------|-------|--------------------------|-------|--------------------------|
| | Effectif | % | Effectif | % | % |
| 19-27 | 143 | 5,8 | 143 | 4,4 | 2,2 |
| 28-35 | 526 | 21,4 | 624 | 19,1 | 11,1 |
| 36-45 | 830 | 33,8 | 1 060 | 32,4 | 19,3 |
| 46-55 | 620 | 25,3 | 841 | 25,7 | 25,6 |
| 56-65 | 285 | 11,6 | 470 | 14,4 | 21,2 |
| 66 et plus | 51 | 2,1 | 131 | 4,0 | 20,3 |
| Données manquantes | - | - | 2 | 0,06 | - |
| <i>Tous les ménages</i> | 2 455 | 100,0 | 3 271 | 100,0 | 100,0 |

Source : fichier SNHBM, fichier Fonds du Logement, l'enquête EU-SILC 2018.

3.6. Les grandes tendances concernant le marché du logement et les caractéristiques des bénéficiaires et demandeurs d'aides

- Les inégalités dans les dépenses de logement se creusent entre les propriétaires et les locataires

En moyenne, les propriétaires dépensent moins pour leur logement que les locataires. Cependant, l'accès à la propriété (et le financement) devient de plus en plus compliqué pour les ménages à faible revenu. Ces populations, sont presque exclues de l'accession à la propriété. De plus, les acquéreurs récents dépensent plus pour leur logement et leur taux d'effort moyen continue de croître. Cette situation a plusieurs conséquences pour les ménages à faible revenu. Soit ils sont forcés de louer un logement social, soit de chercher un bien moins cher à acquérir. Vu le faible nombre de logements locatifs sociaux au Luxembourg, il est possible qu'un ménage habite un logement complètement non adapté à ses besoins en attendant une attribution de logement. Compte tenu de la croissance des prix immobiliers au Luxembourg, l'acquisition d'un bien moins cher équivaut à un déménagement vers un pays voisin. Il est nécessaire d'approfondir la connaissance des trajectoires résidentielles des ménages modestes et leurs caractéristiques sociodémographiques afin de pouvoir répondre à leurs besoins en logement.

- Plusieurs niveaux d'inégalités se développent au sein des locataires

Les locataires récents, ceux qui habitent un logement dans le parc privé, et ceux qui ont des revenus dans 1^{er} et 2^e quintile sont particulièrement touchés par un taux d'effort élevé. En outre, il est inquiétant que les dépenses de logement continuent à augmenter pour les ménages avec des revenus moyens (dans le 3^e quintile). Ainsi, il est nécessaire de mener une action globale pour soutenir davantage les locataires du secteur privé. Deux pistes sont à envisager. D'une part, de soutenir davantage les locataires qui dépensent plus de 30% de leur revenu pour le logement à travers une subvention de loyer accessible à un plus grand nombre de ménages. D'autre part, il est nécessaire d'augmenter le nombre des logements locatifs subventionnés et de créer des nouveaux logements locatifs « abordables » pour les ménages aux revenus moyens.

- Les acquéreurs subventionnés se trouvent sur trois types de marchés immobiliers

La majorité des aides au logement (en accession à la propriété) se concentre dans cinq communes du Sud (Pétange, Esch-sur-Alzette, Sanem, Differdange et Dudelange), à Luxembourg ville et dans quelques communes au nord du pays (Clervaux, Diekirch, Ettelbruck, Parc Hosingen, Wiltz, Wintrange). Dans le Sud les accédants subventionnés achètent souvent leur logement auprès d'un promoteur privé. L'offre des logements y est beaucoup plus diversifiée en terme de prix, ce qui permet aux familles moins aisées d'accéder à la propriété. Quant à Luxembourg-ville, l'acquisition d'un logement pour les ménages moins aisés est possible sous condition qu'ils cumulent les aides individuelles au logement et l'acquisition d'un bien subventionné. Moins d'aides sont attribuées dans le Centre par rapport au nombre des ménages qui y résident. Dans le Nord, il y a moins de transactions de vente et moins d'aides attribuées mais les prix immobiliers y sont moins élevés.

- Les familles monoparentales et les personnes seules constituent plus de 50% des demandeurs d'un logement social

Les familles monoparentales restent les plus gros bénéficiaires de logements locatifs sociaux, alors qu'elles accèdent à la propriété plus rarement que les autres types de ménages. Les personnes seules et les couples avec deux ou plusieurs enfants constituent deux groupes importants de locataires sociaux et d'accédants à la propriété aidée. Les couples sans enfants sont peu nombreux dans le groupe des locataires sociaux et des accédants à la propriété aidée. Les familles monoparentales et les personnes seules constituent plus de la moitié de tous les

demandeurs d'un logement social auprès d'un des promoteurs publics. Les couples sans enfants ou avec un enfant sont peu nombreux parmi les demandeurs de logements sociaux.

- Les ménages de 36-45 ans sont particulièrement à la recherche d'un logement moins cher

Parmi les demandeurs de logements locatifs sociaux, les ménages avec un chef de ménage entre 36-45 ans en constituent un tiers, contre un quart pour les jeunes ménages de moins de 35 ans et un quart pour les ménages de 46-55 ans ; parmi les plus jeunes, il y a plus de ménages avec des revenus moins élevés.

- Les ménages à revenu moyen rencontrent des difficultés pour se loger³⁹

Les revenus des locataires sociaux actuels sont légèrement supérieurs par rapport aux revenus des demandeurs d'un logement social. Les ménages à revenu modeste (dont le revenu annuel correspond au 1^{er} quintile) sont plus souvent locataires sociaux (environ 60% des locataires sociaux du Fonds du Logement se trouvent dans le 1^{er} quintile du revenu) ou demandeurs de logements locatifs qu'accédants à la propriété (environ 40% des bénéficiaires d'aides en capital se trouvent dans le 1^{er} quintile du revenu). Les ménages à revenu moyen, à savoir ceux dont le revenu annuel se situe entre le 2^e et 3^e quintile (à peu près 35% des locataires du Fonds du Logement et environ 50% des bénéficiaires d'aides en capital) poursuivent deux chemins : celui de la location sociale ou de l'accession aidée à la propriété ; il est nécessaire d'étudier plus amplement ce qui pousse les ménages au revenu moyen à rester dans le segment locatif (par ex. : des motivations personnelles ou le manque de capacité d'emprunt).

- Les loyers très bas dans les logements sociaux contribuent à la baisse du taux d'effort

Les locataires sociaux dépensent moins de 30% de leur revenu pour le logement ; ceci concerne également les locataires sociaux dans le 1^{er} quintile du revenu. Parmi les demandeurs de logements sociaux, le taux d'effort moyen actuel est égal à 30%, mais 43,3% des demandeurs dépensaient plus de 50% de leur revenu pour le logement.

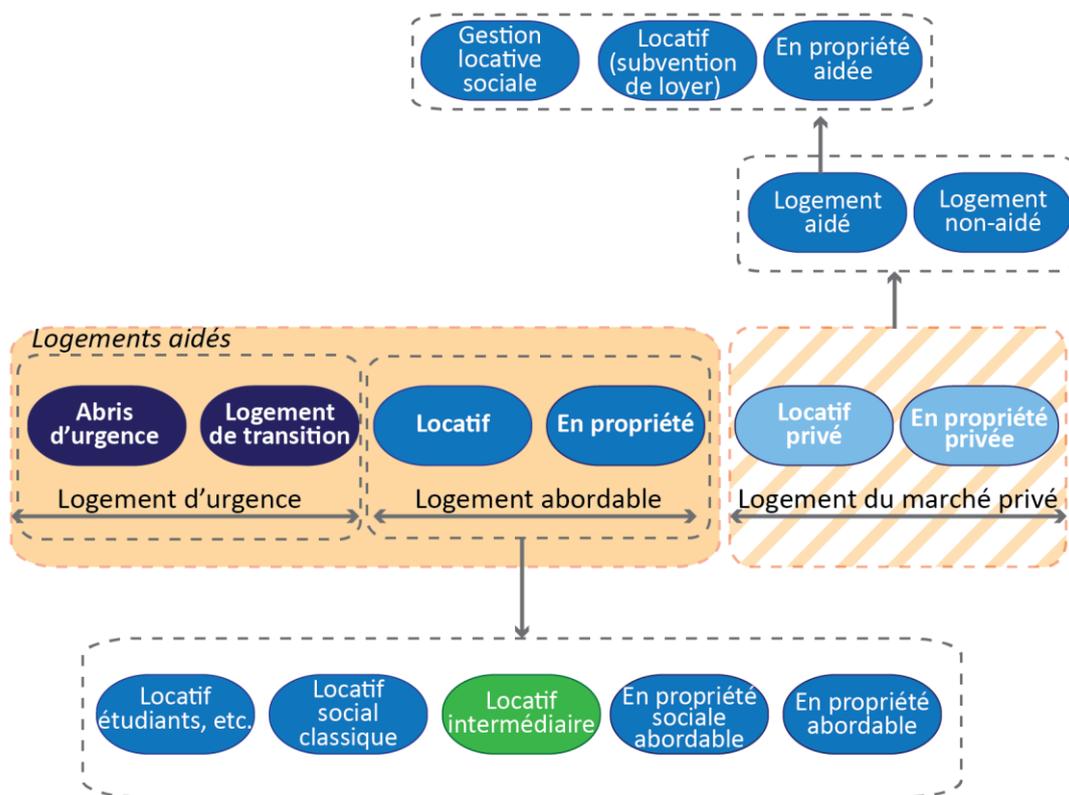
Chaque sous-segment du parc de logements aidés montre une spécialisation en terme d'accueil d'une population particulière. Le parc locatif social est principalement destiné à répondre aux besoins en logement des ménages les plus modestes et il contribue à la réduction du taux d'effort des ménages. Vu le nombre des demandeurs d'un logement social et leur taux d'effort actuel, la question se pose de savoir comment combler leurs besoins en logement. Dans la partie suivante, nous allons réfléchir aux caractéristiques principales d'un segment « locatif abordable » des logements aidés au Luxembourg, qui pourrait s'adresser à cette population.

³⁹ Les données présentées dans ce paragraphe sont des estimations compte tenu des différentes définitions du revenu dans les sources mobilisées.

4. Proposition d'un nouveau sous-segment de logement abordable au Luxembourg : le « logement locatif intermédiaire »

Pour clarifier la terminologie existante au Luxembourg relative au logement, nous proposons d'élargir et de réorganiser le vocabulaire couramment utilisé. Ceci nécessite une délimitation précise du segment de logements abordables dans l'offre globale de logement (Figure 12).

Figure 12 : Le continuum du logement au Luxembourg



La Figure 12 distingue trois grandes catégories de logements (le logement d'urgence, le logement abordable et le logement du marché privé) qui constituent le continuum du logement. Les logements d'urgence et les logements abordables sont aidés par l'État. Ces aides incluent des aides directes aux promoteurs immobiliers pour la construction de logements et des aides individuelles octroyées aux ménages. Ces dernières peuvent également soutenir les ménages éligibles accédant à un logement (en propriété ou en location) sur le marché privé. Nous nous intéressons en particulier au segment du logement abordable et à sa redéfinition au Luxembourg (Tableau 16).

Tableau 16 : Proposition de redéfinition des sous-segments des logements aidés au Luxembourg.

| Segment | Statut d'occupation | Nouveau nom | Ancien terme (définition) |
|--------------------------|---------------------|--|---|
| Logement abordable | Locatif | social classique | les logements sociaux construits par un promoteur public ou privé dans le cadre des programmes de construction d'ensembles |
| | | subventionné | les logements d'étudiant, etc. ; |
| | | intermédiaire | un sous-segment non-existant |
| | En propriété | en propriété sociale abordable | les logements à coût modéré construits par les promoteurs publics dans le cadre des programmes de construction d'ensembles et mis en vente avec le bail emphytéotique pour le terrain ; |
| en propriété abordable | | les logements à coût modéré construits par des promoteurs privés (PAP 10%) et vendus à un prix inférieur au prix du marché ; | |
| Logement du marché privé | Locatif | social à durée déterminée | les logements privés mis en disposition grâce au modèle de la gestion locative sociale ; |
| | | subventionné de façon temporaire | les logements privés dont les locataires bénéficient de la subvention de loyer ; |
| | En propriété | En propriété aidée | les logements acquis sur le marché privé par les ménages bénéficiaires des aides individuelles au logement. |

Le nouveau sous-segment « **logement locatif intermédiaire** » pourrait compléter l'offre locative abordable existante au Luxembourg (Tableau 17). Tenant compte du fait que l'accession à la propriété reste un souhait pour de nombreux ménages, le logement locatif abordable permettrait au ménage d'épargner pour acquérir un logement dans le futur. Ainsi, son rôle serait de répondre aux besoins en logements de ménages qui ne sont pas en mesure de contracter un prêt hypothécaire (par ex. par manque d'apport personnel ou de solvabilité). Les logements locatifs abordables pourraient offrir des loyers inférieurs aux loyers pratiqués sur le marché privé. Ce segment pourrait s'adresser à la population des locataires occupant des logements loués sur le marché libre et les logements locatifs sociaux de même que les personnes logées gratuitement. L'écart entre les revenus de ces trois sous-catégories reste peu élevé. Nous constatons que le groupe des bénéficiaires potentiels pour les logements locatifs abordables pourrait couvrir les personnes du 2^e et 3^e quintile de revenu disponible moyen.

Tableau 17 : Caractéristiques principales du nouveau sous-segment de logement abordable : « logement locatif intermédiaire »

| | |
|---|--|
| Objectif | <ul style="list-style-type: none"> répondre aux besoins des familles (en particulier des 36-45 ans) et des jeunes (<35ans) dont les revenus sont trop élevés pour être prioritaires pour un logement locatif social mais chez qui la mise de départ ou le revenu est insuffisant pour contracter un prêt hypothécaire ; |
| Financements & les promoteurs / les gestionnaires | <ul style="list-style-type: none"> utiliser les sources de financement existantes : les aides à la pierre attribuées à la création de ce nouveau sous-segment (programmes de construction d'ensembles) ; mobiliser les promoteurs privés (quota obligatoire, aide à la pierre, gestion communale) ; mobiliser les entreprises : par ex. « Logement 1% » ; les logements restent en gestion publique (si la vente est permise aux locataires, les acteurs publics gardent un droit de rachat) ; |
| Niveau du loyer | <ul style="list-style-type: none"> entre le loyer social (4€/m²) et le loyer libre (19€/m²) fixé en fonction de la composition du ménage et du revenu ; un équilibre entre le coût de construction / d'entretien, la capacité des ménages à payer le loyer (< 30% de revenu disponible) et <5% du capital investi avec cependant un facteur de solidarité, si le revenu dépasse largement le plafond de l'éligibilité ; une surcharge prévue si le logement est en sous-occupation et / ou si le revenu du ménage occupant dépasse le plafond prédéfini ; défini par type de ménage ; |
| Localisation | <ul style="list-style-type: none"> de préférence dans les zones caractérisées par un marché de l'immobilier tendu puisque les ménages à revenu moyen y sont presque exclus du marché d'immobilier ; |
| Critères de location | <ul style="list-style-type: none"> à durée déterminée, par exemple, 10 ans avec une extension du bail possible ; promouvoir l'accèsion à la propriété sur le marché libre ; |
| Critères d'éligibilité | <ul style="list-style-type: none"> critères de revenu par type de ménage : définis grâce aux indicateurs d'accès au logement ; les revenus entre le 2^e et 3^e quintile ; critère de patrimoine : sans titre de propriété d'un bien ni au Luxembourg, ni à l'étranger ; critère de résidence : résidents au Luxembourg ; critère d'épargne : en plus du loyer, le bénéficiaire verse une cotisation mensuelle sur le compte d'épargne logement abordable (à utiliser pour l'acquisition dans le futur) ; critère social : une priorité donnée aux familles avec enfants et jeunes ; critère de lieu de résidence et de travail : une priorité donnée aux personnes qui habitent et/ ou travaillent déjà dans la commune. |

5. Recommandations

Plusieurs recommandations pour soutenir les décideurs politiques nationaux dans l'élaboration de la politique du logement au Luxembourg sont formulées ci-dessous. Elles proposent des outils visant à aider l'évaluation des résultats de la politique du logement et à la refonte de ces objectifs.

Unification des définitions relatives au logement abordable par la loi

Compte tenu de l'ambiguïté des termes liés au logement « à coût modéré », « abordable » ou « social » utilisés au Luxembourg, il est nécessaire que la nouvelle loi sur les aides au logement clarifie les types de logements subventionnés et leurs définitions.

Unification des définitions du « revenu » du ménage éligible aux aides au logement

Compte tenu de la multitude des définitions du « revenu » comme critère d'éligibilité des ménages, les comparaisons entre les différents groupes de bénéficiaires demeurent limitées. Il est nécessaire que la nouvelle loi sur les aides au logement définisse un type de revenu (disponible, imposable, ...) qui sera pris en compte pour vérifier les conditions d'éligibilité des ménages aux aides au logement ou aux différents types de logement subventionnés.

Création d'un répertoire des logements subventionnés au Luxembourg

Actuellement, le Luxembourg ne dispose d'aucune source de données fiable sur les logements subventionnés. Il n'y a pas de monitoring des logements réalisés dans le cadre des programmes de construction d'ensembles. En particulier, il manque des informations sur les logements subventionnés en accession à la propriété. Les différents acteurs de l'habitat au Luxembourg (le service des aides au logement, la SNHBM, le Fonds du Logement, les communes, et les associations) collectent des informations sur les logements qu'ils construisent ou subventionnent. Cependant la structure de chaque base de données est différente : les définitions des variables, leur nombre et leur disponibilité change. Par conséquent, les jeux de données sont difficilement comparables.

Il est nécessaire de créer **un répertoire national des logements subventionnés** qui couvrira l'ensemble des logements subventionnés construits par les acteurs publics (les communes, la SNHBM, le Fonds du Logement) ou privés (les promoteurs privés, les associations, ...). Ce répertoire permettra de suivre l'évolution du stock de logements, selon les différentes filières (locatif social, intermédiaire, en accession à la propriété, ...), sa distribution dans l'espace, ainsi que d'étudier la structure sociodémographique des occupants.

Rendre compatible les différentes bases des données administratives relatives au logement

La dualité des aides au logement attribuées au Luxembourg (les aides individuelles et les aides à la pierre octroyées aux promoteurs), résulte en la création de deux sources de données : sur les logements subventionnés et sur les individus aidés. Il est nécessaire de créer un lien entre ces deux sources d'information permettant d'analyser le nombre et la composition des ménages qui ont accédé à des aides individuelles alors qu'ils habitent un logement subventionné.

L'enquête logement : une nouvelle source d'information

Pour compléter les informations issues des sources administratives, il est fortement recommandé de créer un panel de ménages pour suivre leurs conditions de logement à travers une enquête logement se répétant tous les 4 ou 5 ans. Cette enquête pourrait se faire à travers un module de l'enquête européenne EU-SILC réalisée chaque année au Luxembourg par le STATEC, en collaboration avec le LISER.

Mise à jour des études et des indicateurs relatifs aux logements subventionnés et leurs occupants

Jusqu'à présent, en matière d'indicateurs du logement, l'Observatoire de l'Habitat se concentre sur l'évolution des prix sur le marché privé. Il est nécessaire que ce champs d'étude soit élargi pour inclure les logements subventionnés. En mobilisant les différentes sources de données (les répertoires des logements subventionnés, et des demandeurs des logements, les données du service des aides au logements, les statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie), ceci pourrait se faire à travers plusieurs analyses récurrentes :

- l'évolution des prix et des logements subventionnés en accession à la propriété selon les types de logements, la surface, ... ;
- l'évolution des loyers par m² dans les logements subventionnés selon le types de logement, la surface, ... ;
- l'évolution du taux d'effort moyen des locataires dans les logements subventionnés selon la composition du ménage, la localisation, le type du logement, ...

Par ailleurs, des études ponctuelles sont à envisager, comme par exemples sur les difficultés d'accès au logement sur le marché privé, sur les conditions de logement des groupes vulnérables (par exemple, les jeunes ménages, les personnes âgées, les personnes en situation d'handicap, ...).

Etudes et analyses stratégiques relatives aux logements subventionnés

Le **répertoire national des logements subventionnés, complété par les données issues du répertoire national des demandeurs de logements**, est indispensable pour :

- mettre à jour régulièrement une estimation de la capacité d'accueil des populations en fonction de la composition du ménage, et des besoins particuliers (par ex. les personnes âgées, les personnes en situation d'handicap) ;
- mettre à jour régulièrement une estimation du coût de construction et de maintien des logements subventionnés selon les différents sous-segments ;
- projeter les besoins en logements subventionnés à l'échelle nationale et locale (communale).

D'une part, les résultats de ces analyses permettront de réviser régulièrement les objectifs globaux de la politique du logement nationale et locale. D'autre part, ils sont nécessaires pour développer une politique du logement fondée sur les faits (*evidence-based policy*).

Références

- Affordable Housing Database of the OECD (2017) available at: <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>
- Allegrezza S & Reiff P (2017) *Salaires, emploi et conditions de travail*, BULLETIN DU STATEC 1, Février 2017, Vol. LXIVⁿ° 01/2017 (<https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/bulletin-Statec/2017/PDF-Bulletin1-2017.pdf>)
- APUR (2012) *Approche statistique des « classes moyennes fragiles » à Paris exploitation du fichier FILOCOM 2010*, Note n° 56, Paris.
- APUR (2017) *Les chiffres du logement social à Paris en 2016*, Note n° 119, décembre 2017, Paris.
- Belfield C, Chandler D & Joyce R (2015) *Housing: Trends in Prices, Costs and Tenure*, IFS Briefing Note BN161, Nuffield Foundation, Institute for Fiscal Studies.
- Bourassa SC (1996) Measuring the Affordability of Homeownership, *Urban Studies* 33 (10): 1867–1877.
- Bramley G &, Karley N K (2005) How much extra affordable housing is needed in England?, *Housing Studies* 20 (5): 685-715.
- Calavita N & Mallach A (2010) *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Chatterton P (2013) Towards an Agenda for Post-carbon Cities: Lessons from Lilac, the UK's First Ecological, Affordable Cohousing Community, *International Journal of Urban and Regional Research* 37 (5): 1654–1674.
- Chatterton P (2015) *Low Impact Living: A Field Guide to Ecological, Affordable Community Building (Earthscan Tools for Community Planning)*, Routledge, London and New York.
- Concialdi P (2014) Les budgets de référence : un nouveau repère dans le débat public sur la pauvreté, *Revue de l'Ires* 2014/3 (n° 82) : 3-36.
- Czischke D & van Bortel G (2018) An exploration of concepts and policies on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands, *Journal of Housing and the Built Environment*, <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9598-1>
- Dömer K, Drexler H & Schultz-Granberg J (eds) (2015) *Affordable Living: Housing for Everyone*, Jovis, Berlin.
- Fisher G, M (2007) *An overview of recent work on standard budgets in the United States and other Anglophone countries*, US department of Health and Human Services.
- Franziskus A (2016) *Quels besoins pour une vie décente ? Vers un budget de référence pour le Luxembourg*, Cahier économique du STATEC N° 122, Luxembourg. Accessible ici : <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2016/122-budget-de-reference/index.html>
- Gan Q & Hill RJ (2009) Measuring housing affordability: Looking beyond the median, *Journal of Housing Economics* 18: 115-125.
- Glaeser EL & Gyourko J (2003) The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability. FRBNY Economic Policy Review 9(2): 21–39.
- Górczyńska M (2016) Intermediate social housing in the Paris metropolitan area, *Geographia Polonica* 89 (4): 537-554.
- Greater London Authority (2008) *The London Plan (Consolidated with Alterations since 2004)*. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_consolidated_with_alterations_since_2004_reduced.pdf
- Gurran N and Whitehead C (2011) Planning and Affordable Housing in Australia and the UK: A Comparative Perspective, *Housing Studies* 26 (7–8): 1193–1214.
- Hancock KE (1993) 'Can Pay? Won't Pay?' or Economic Principles of 'Affordability', *Urban Studies* 30(1): 127-145.
- Hulchanski D (1995) The concept of housing affordability: six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio, *Housing Studies* 10 (4): 471-492.

- Ihlanfeldt KR (2007) The effect of land use regulation on housing and land prices, *Journal of Urban Economics* 61: 420–435.
- McCord M, McGreal S, Berry J, Haran M & Davis P (2011) The implications of mortgage finance on housing market affordability, *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 4 (4): 394-417
- Means T, Stringham E & Lopez E (2007) *Below-Market Housing Mandates as Takings: Measuring their Impact*, Independent Policy Report November, Oakland CA: The Independent Institute.
- O'Tool R (2009) *How Urban Planners Caused the Housing Bubble*, Cato Institute Policy Analysis 646 (October): 1–28.
- OLAP (2015) *Les loyers des logements du secteur libre non meuble en région IDF, Chiffres clés 2015*. www.observatoire-des-loyers.fr (Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne).
- Oxley M (2004) *Economics, Planning and Housing*, Palgrave Macmillan, London.
- Scanlon K, Fernandez Arrigoita M (2015) Developing of new cohousing: lessons from a London scheme for the over-50s, *Urban Research & Practice* 8 (1): 106-121.
- Stein S (2018) Progress for whom, toward what? Progressive politics and New York City Mandatory Inclusionary Housing, *Journal of Urban Affairs* 40 (6): 770–781.
- Stone ME (2006) What is housing affordability? The case for the residual income approach, *Housing Policy Debate* 17 (1): 151-184.
- The Housing Partnership Action Plan (2018), Urban Agenda for the EU, December 2018.
- Tummers L (ed) (2016) *The re-emergence of co-housing in Europe*, Routledge, Oxon, Taylor & Francis, New York.
- Waldron R & Redmond D (2017) “We’re just existing, not living!” Mortgage stress and the concealed costs of coping with crisis, *Housing Studies* 32(5): 584-612.
- Warnaar M & Luten A (eds) (2009) *Handbook of Reference Budgets. On the design, construction and application of reference budgets*, Nibud, the Netherlands, https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Handbook_of_Reference_Budgets.pdf
- Whitehead C (2007) Planning Policies and Affordable Housing: England as a Successful Case Study? *Housing Studies* 22(1): 25–44. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673030601024580> .
- Widener M (2010) Cohousing: Joining Affordable, Sustainable and Collaboratively-Governed, Single Family Neighborhoods’, *Real Estate Law Journal* 39: 113-137.

Sites Internet

<https://www.co-ownership.org/>

<https://www.world-habitat.org/fr/les-prix-mondiaux-de-lhabitat/vainqueurs-et-finalistes/lilac-communaute-de-logements-abordables-a-faible-impact-ecologique/>

<https://ukmhos.weebly.com/>

<https://www.lowimpact.org/mutual-home-ownership-lilac/>

<http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/les-aides-financieres-au-logement-2018-a2067.html>

Annexe : Définition d'un ménage au Luxembourg

Selon le dictionnaire statistique du STATEC⁴⁰, « un ménage est formé soit d'une personne vivant seule, soit de deux personnes ou plus avec ou sans liens de parenté, habitant normalement un même logement et y ayant une vie commune ». Le STATEC distingue entre un ménage privé et un ménage collectif.

« **Un ménage privé** peut être :

(1) un ménage isolé, c'est-à-dire d'une personne vivant seule dans une unité d'habitation distincte ou occupant, en qualité de sous-locataire, une ou plusieurs pièces d'une unité d'habitation, mais qui ne forme pas avec d'autres occupants de l'unité d'habitation un ménage multiple ;

(2) un ménage multiple, c'est-à-dire un groupe de deux personnes ou plus qui s'associent pour occuper une unité d'habitation, en totalité ou en partie, et pourvoir en commun à leurs besoins alimentaires et/ou aux autres besoins essentiels de l'existence. Les membres de ce groupe peuvent, dans une mesure variable, mettre leurs revenus en commun. Le groupe peut se composer soit uniquement de personnes apparentées entre elles, soit de personnes non apparentées, soit de personnes appartenant à l'une et l'autre de ces deux catégories ; il peut comprendre les pensionnaires mais non les sous-locataires. Sont considérées comme faisant partie du ménage les personnes temporairement absentes au moment du recensement.

Les domestiques, les employés et les ouvriers qui habitent chez leur employeur font partie du ménage de celui-ci ; toutefois si ces personnes retournent au moins hebdomadairement dans leur ménage, elles font uniquement partie de ce dernier. »

Concernant **un ménage collectif**, il correspond à un « groupe de personnes vivant ensemble, partageant habituellement leurs repas, ayant un objectif commun et placées généralement sous l'autorité d'une personne extérieure au groupe. Les personnes recensées dans les ménages collectifs peuvent ou bien y résider habituellement ou n'y être présentes que passagèrement. Les personnes faisant partie du personnel sont recensées séparément des « pensionnaires » (en allemand "Insassen"). Ne font pas partie du ménage collectif les personnes qui, tout en ayant leur résidence habituelle dans les bâtiments de l'institution, y ont leur propre ménage, p.ex. le ménage du directeur ou celui du concierge. Ces ménages sont considérés comme ménages privés. »

⁴⁰ <https://statistiques.public.lu/fr/methodologie/definitions/M/menageprive/index.html>

Table des matières

| | |
|--|----|
| Introduction..... | 1 |
| 1. Définition de l’abordabilité du logement et du logement abordable | 2 |
| 1.1. L’abordabilité vue depuis la situation du revenu des ménages | 2 |
| 1.2. L’offre de logements abordables..... | 4 |
| 2. Modèles de logements abordables : des exemples de l’étranger..... | 5 |
| Exemple 1 : la diversification des logements aidés en location dans l’agglomération parisienne | 7 |
| Exemple 2 : « louer abordable », le dispositif Cosse d’investissement locatif en France | 8 |
| Exemple 3 : le bail réel solidaire : une location à longue durée en France | 9 |
| Exemple 4 : l’accession à la propriété en Irlande du Nord à travers « la propriété partagée »..... | 10 |
| Exemple 5 : Communauté de logements abordables à faible impact écologique – un modèle alternatif et abordable..... | 11 |
| 3. Conditions de logements et bénéficiaires des logements subventionnés au Luxembourg | 13 |
| 3.1. Quelle offre de logements aidés ?..... | 13 |
| 3.2. Combien dépense-t-on pour le logement ? | 16 |
| 3.3. Les bénéficiaires d’aides pour accéder à la propriété | 20 |
| 3.4. Les bénéficiaires de logements subventionnés : les locataires sociaux de la SNHBM et du Fonds du Logement..... | 25 |
| 3.5. Bénéficiaires potentiels de logements subventionnés : les demandeurs de logements auprès de la SNHBM et du Fonds du Logement..... | 29 |
| 3.6. Les grandes tendances concernant le marché du logement et les caractéristiques des bénéficiaires et demandeurs d’aides | 31 |
| 4. Proposition d’un nouveau sous-segment de logement abordable au Luxembourg : le « logement locatif intermédiaire » | 33 |
| 5. Recommandations..... | 36 |
| Références | 38 |
| Annexe : Définition d’un ménage au Luxembourg..... | 40 |