



Bureau de dépôt:
1050 Bruxelles 5

Société du Logement de la
Région de Bruxelles-Capitale

N° 58
JUN 2009

SLRB *info*

Bulletin trimestriel d'information de la Société du Logement
de la Région de Bruxelles-Capitale

DOSSIER DU TRIMESTRE:

Réflexions sur les évolutions
du secteur du logement social
en Europe



SLRB-*info*

■ Éditeur responsable et rédacteur en chef:

Yves Lemmens
Directeur général f.f.
Rue Jourdan, 45-55
1060 Bruxelles
Tél. : 02.533.19.11
<http://www.slr.b.irisnet.be>

■ **Secrétaire de rédaction:**

Marie-Noëlle Livyns
Tél. : 02/533.19.92

■ **Comité de rédaction:**

Lutgart Decoster
Marie-Noëlle Livyns
Roger Sannen
Luciane Tourtier
Roland Tuteleers
Jo Van Clevén
Pol Zimmer

■ **Concept et logistique:**

Pascal Houzé

■ **Photos SLRB:**

Chris Van Goethem et Pascal Houzé

■ **Traduction:**

FIBEMA n.v. et Luc Baudewijns

■ **Imprimerie:**

Édition & Imprimerie SA

■ **Au sommaire de notre n° 58 :**

■ L'éditorial du rédacteur en chef	3
■ <i>Dossier: Réflexions sur les évolutions du secteur du logement social en Europe</i>	4
• Le développement du logement social dans l'Union Européenne (Laurent Ghekière)	4
• Réflexions sur les évolutions du logement social en Europe (Romain Graëffly)	15
• Conclusions (Pol Zimmer)	22
■ Habiter en 3D éclinaisons : Santé, Sécurité, Convivialité	
• Bruxelles peut-elle se densifier de manière durable ? (Piet Van Meerbeek)	24
• Évolution de la situation démographique de la Région de Bruxelles-Capitale (Christian Kesteloot)	29
■ Divers	
• Les femmes et le mal-logement (Nicolas Bernard)	31
• Le financement de la Région de Bruxelles-Capitale (Pol Zimmer)	33
• Les loyers se stabilisent à Bruxelles	39
• Le bail de logement social à Bruxelles et en Wallonie (Nicolas Bernard, Laurent Lemaire)	40

SLRB-Info est édité avec le soutien d'Ethias.

La reproduction des textes et illustrations n'est autorisée qu'après accords écrits préalables de la rédaction ainsi que de l'auteur, et moyennant citation de la source et du nom de l'auteur.

Les articles publiés n'engagent que leur(s) auteur(s).

D/2009/5637/95



L'éditorial du rédacteur en chef

Le pendule de Foucault

Vous avez entre les mains le numéro 58 de notre périodique d'information sur le logement social bruxellois.

Les réflexions quant aux objectifs du logement social restent d'actualité pour l'ensemble des acteurs oeuvrant dans notre secteur. Ces derniers n'hésitent pas à remettre en question les choses préétablies au risque de se sentir, parfois incompris, ou injustement traités suite aux manifestations de mécontentement de certains, exacerbées par la crise actuelle.

Les effets des politiques mises en place sont, parfois, insuffisamment perceptibles... et les attentes, impatientes, mais tellement compréhensibles.

Il n'empêche, à l'initiative de la Secrétaire d'État au Logement, la SLRB n'a pas chômé pour faire sortir de terre les nouveaux logements, inscrits notamment au « Plan Régional du Logement » ... contre vents et marées.

À ce jour, ce sont pas moins de 4.500 logements qui sont d'ores et déjà en cours de projet.

Par ailleurs, ce sont également 500 millions d'euros qui sont investis par nos sociétés immobilières de service public pour la rénovation du parc existant.

Malgré les embûches administratives et juridiques, ainsi que le phénomène NIMBY, nos actions conjuguées sur le terrain sont palpables et nos habitants sont en mesure de juger du travail accompli.

Nous devons être honnêtes et reconnaître qu'après les massacres à la bétonneuse de la période où Bruxelles n'était pas encore une Région, des mesures correctrices ont été prises par le législateur bruxellois pour encadrer les dérives du tout au béton.

Si tout le monde est d'accord pour que le logement social demeure une priorité politique, qui souhaite l'arrivée de nouveaux habitants dans son jardin ? Mais, le monde ne peut s'arrêter de tourner, y compris dans le domaine de la construction au sein d'une ville devant faire face aux besoins de ses habitants.

Ceci met en évidence de manière criante le dilemme qui se présente à nos décideurs lorsqu'il s'agit de choisir entre une ville attractive avec un cadre de vie arboré et un logement décent pour tous.

Le logement pour tous et par là, l'application de l'article 23 de la Constitution, demeure un réel enjeu sociétal et est bien sûr l'affaire de tous les citoyens.

À l'heure où l'accroissement démographique bruxellois demande de nouveaux investissements pour les années à venir, il y a des choses qui vont sans dire ... mais qui vont encore mieux en les disant ... le logement social à Bruxelles, c'est avant tout une noble cause animée par l'intérêt général et par la volonté de tout un secteur de mettre de nouvelles opportunités de logement au bénéfice de l'ensemble de la population de notre Ville-Région.

Construire plus, tout en respectant la qualité de vie des quartiers, sera donc notre défi pour demain.

Yves LEMMENS,
rédacteur en chef

RÉFLEXIONS SUR LES ÉVOLUTIONS DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE

■ Le développement du logement social dans l'Union européenne

Cet article présente les résultats d'une étude conduite dans les 27 États membres. Il s'intéresse au développement du logement social dans chacun de ces pays en tenant compte des référentiels de l'Union européenne, plus précisément de la définition d'un service d'intérêt économique général (SIEG). Trois grands types de conceptions du logement social en Europe sont proposés: résiduelle, généraliste et universelle. L'analyse de la sélection de la demande sociale et de l'attribution effective des logements montre le rôle croissant joué par les communes.

*Article complet disponible sur simple demande,
email: mnlivyns@slrb.irisnet.be*

Dans l'Union européenne, le logement représente le premier poste de dépenses des ménages: 25 % de leur budget y sont en moyenne consacrés (*European Union*, 2003). Ce poste permanent de dépenses peut atteindre plus de 50 % du budget pour les ménages disposant de très faibles ressources ou dépendant des minima sociaux. Le logement social relève précisément d'une réponse des Pouvoirs publics à la défaillance structurelle du marché du logement à satisfaire l'ensemble des besoins et à garantir l'accès pour tous, à un logement décent et accessible financièrement. Ainsi, près de 20 millions de ménages européens ont recours au logement social et plusieurs millions de ménages sont inscrits sur les listes d'attente de ces logements, notamment dans les villes européennes où

se concentre la demande et où se développe la spéculation immobilière.

Si le logement social a été à l'origine de la définition des politiques modernes du logement dans les États membres de l'Union européenne (UE), il ne relève aujourd'hui que d'une composante à part entière de ces politiques publiques menées au sein de dispositifs globaux, laquelle intervient également sur le segment privé du marché du logement. Cette intervention se fait, notamment, par des mesures fiscales visant à développer ou améliorer l'offre de logements locatifs privés ou à favoriser certains statuts d'occupation du logement tels que l'accession à la propriété des ménages, ainsi que par des « revenus de transfert » affectés au logement visant à assurer

la solvabilité des ménages en demande, indépendamment du type de logement qu'ils occupent.

Une obligation de service public pour le droit communautaire

Les États membres sont en principe libres de définir leur propre politique du logement, leurs objectifs spécifiques et les moyens de les atteindre. Cependant, l'ensemble du processus d'attribution des logements sociaux doit désormais être apprécié au regard du droit communautaire. En effet, le logement social relève des dispositions du Traité instituant la Communauté européenne (article

86 alinéa 2, et article 87), bien que l'UE ne dispose pas de compétences explicites en matière de définition et de mise en œuvre de la politique du logement. Ainsi, les modalités concrètes de mise en œuvre de ces moyens d'intervention (aides publiques, opérateurs spécifiques sous agrément, régulation des marchés du logement) relèvent pleinement des dispositions des traités, et notamment des règles européennes de concurrence et du marché intérieur. En effet, ces règles d'application horizontale¹ concernent toute activité disposant d'un caractère économique, c'est-à-dire exercée dans un marché donné – en l'occurrence le marché du logement – et faisant l'objet d'une rémunération ou d'une contrepartie économique, y compris quand celle-ci est intégralement prise en charge par l'État en tiers payant.

Les services d'intérêt économique général (SIEG), sont définis comme des « *activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public* » (Livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général du 21 mai 2003). **Le logement social fait explicitement partie des SIEG** et la licéité de son subventionnement est donc soumise, à ce titre, à une série de critères spécifiques².

De fait, l'ensemble des instruments de toute politique du logement relève des dispositions des traités et du contrôle de la Commission européenne (CE) et de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) qui en sont les gardiennes. Ceci concerne notamment :

- les aides publiques à l'offre de logement, quelle qu'en soit la nature, directes, indirectes, fiscales, de circuit ou liées à des garanties publiques telles que

les aides au logement social, les aides fiscales à l'investissement locatif privé des personnes morales ou physiques, à l'exception des aides personnelles ou fiscales au logement accordées directement aux ménages pour leur usage propre. Toutes ces aides doivent être notifiées à la Commission par les États membres afin d'en contrôler leur conformité aux règles européennes de concurrence ;

- les aides spécifiques sous la forme de taux réduits de TVA, tant au logement social qu'aux travaux dans le parc privé, lesquelles relèvent des dispositions de la sixième directive TVA ;
- les droits exclusifs ou les droits spéciaux accordés à certains acteurs intervenant dans le marché du logement : ces droits spéciaux ou exclusifs devant être octroyés après publicité préalable et dans la mesure où ils sont strictement nécessaires à l'accomplissement de la mission spécifique confiée aux acteurs qui en bénéficient ou à leur viabilité financière ;
- les relations existantes entre la puissance publique et les opérateurs, notamment en matière de mandatement, de concessions, de délégation de mission de service public ou de création d'opérateurs spécifiques de type partenariat public-privé institutionnel (sociétés d'économie mixte par exemple). L'appel d'offre est généralement exigé par les dispositions du droit communautaire, ou tout au moins, l'exigence de transparence de ces marchés ou concessions. Ces dispositions ont fait l'objet de textes spécifiques fin 2007 et contribuent à clarifier le cadre communautaire applicable³.

Trois types de conception du logement social en Europe

La place qu'occupe le logement social dans ces politiques varie d'un État membre à l'autre en fonction de l'héritage des politiques conduites dans le passé, des structures et des patrimoines existants et surtout des choix politiques des gouvernements successifs.

Typologie des conceptions du logement social en Europe

Les conceptions du logement social peuvent être classifiées d'après les missions qui sont confiées à ce secteur. Le tableau ci-dessous en présente schématiquement les grandes lignes.

¹ Une règle communautaire d'application horizontale s'entend de celles qui entrent en vigueur directement sans intervention législative ou réglementaire des États membres.

² Décision de la Commission européenne du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [notifiée sous le numéro C(2005) 2673] (2005/842/CE).

³ Communication de la Commission européenne accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du XXI^e siècle, les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen » du 20 novembre 2007 [COM(2007) 725 final] et le document de travail des services de la Commission.



Missions générales assignées au logement social dans les 27 États membres

	Mission résiduelle (1)	Mission généraliste (2)	Mission universelle (3)
Groupes cibles	Demande sociale • ménages défavorisés • ménages exclus	Demande sociale • ménages défavorisés • ménages exclus • ménages à faibles ressources	Demande globale tout ménage
Mission essentielle	Répondre à l'exclusion du marché du logement de ménages dans le besoin	Répondre aux difficultés d'accès au marché du logement	Répondre à l'accès pour tous à un logement décent
Caractéristiques du marché du logement	• forte prédominance de l'accession à la propriété • faiblesse du locatif privé dérégulé	• prédominance de l'accession à la propriété • existence d'un secteur locatif privé • prédominance du secteur privé dans le marché locatif	• faiblesse de l'accession à la propriété • existence d'un secteur locatif privé régulé • prédominance du secteur locatif social dans le marché locatif
Attribution des logements sociaux	attribution directe par autorité publique	• attribution par propriétaire bailleur sur base de règles et de procédures • critères de priorité sous plafond de ressources	attribution par liste d'attente
Politique tarifaire	• loyers aux coûts ou loyers en fonction des revenus • aides sociales	• loyers plafonnés fixes ou loyers en fonction des revenus • aides personnelles au logement (en fonction des revenus)	• loyers aux coûts réels • aides personnelles au logement • garantie de paiement des loyers pour les plus défavorisés
Sécurité d'occupation	baux à durée illimitée	baux à durée illimitée	baux à durée illimitée
États membres	Bulgarie Chypre Espagne (locatif social) Estonie Hongrie Irlande Malte Lituanie Lettonie Portugal (locatif social) Roumanie Royaume-Uni Slovaquie Slovénie	Allemagne Autriche Belgique Espagne (accession sociale) Finlande France Italie Luxembourg Pologne Portugal (accession sociale) République Tchèque	Danemark Pays-Bas Suède Grèce mais dans un contexte très spécifique (accession sociale à la propriété)

1. Conception résiduelle du logement social dont les missions sont strictement définies en référence au logement des personnes défavorisées et de groupes sociaux identifiés en raison de leur exclusion effective ou potentielle du marché du logement pour des raisons multiples (sélection des risques, discrimination, inadaptation de l'offre à la demande...).

Ces politiques n'ont pas pour vocation d'influencer le fonctionnement du marché du logement mais, au contraire, de rendre socialement acceptable son fonctionnement sélectionnant les risques, et ce, en prenant totalement en charge la demande sociale qui se trouve exclue du marché. Le phénomène d'exclusion est d'autant plus prononcé dans les États ou les régions dans lesquels le marché du logement est dominé par une offre constituée de logements en accession à la propriété et par une faiblesse de l'offre locative privée. Cette conception se traduit par l'existence d'obligations de service public assez draconiennes en matière d'attribution des logements, généralement directement par les collectivités locales, et par une prise en charge quasi intégrale du loyer par les systèmes d'aide sociale. Par nature, cette logique de segmentation et de spécialisation ultra sociale n'induit pas de réelles frictions avec le secteur privé et correspond pleinement à la définition communautaire du service d'intérêt général du logement social telle que formulée dans les décisions de la Commission européenne sur l'Irlande et le Royaume-Uni par exemple⁴, deux États membres que l'on peut clas-

ser dans cette première catégorie. On peut également y intégrer partiellement le Portugal et l'Espagne pour le secteur locatif social, Malte, la Hongrie, l'Estonie, la Slovaquie, Chypre, la Lituanie, la Lettonie, la Bulgarie et la Roumanie. Ces pays ont en effet, en commun un marché du logement caractérisé par une très forte domination de propriétaires occupants, une offre locative privée marginale et non régulée et un secteur locatif social clairement orienté sur la satisfaction des besoins des personnes défavorisées ou des groupes sociaux exclus du marché du logement (Hegedüs *et al.*, 1996 ; Tsenkova, 2003).

2. Conception généraliste du logement social dont les missions sont définies plus globalement en référence au logement des personnes ayant des difficultés à accéder tant à la location qu'à la propriété d'un logement aux conditions du marché en raison de l'insuffisance de leurs revenus.

Cette conception généraliste du logement social se retrouve en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Italie, en Finlande, en France, en République Tchèque et en Pologne, ainsi qu'au Luxembourg, et en Espagne pour l'accession sociale à la propriété. Cette conception implique une cible de bénéficiaires plus diversifiée bien que circonscrite à une demande sociale incluant les personnes défavorisées et les groupes cibles mais également tout ménage disposant de ressources modestes.

Cette notion de ressources peut être fluctuante bien que définie généralement en référence à des plafonds de revenus conditionnant l'accès au logement social. Les obligations de service public en termes d'attribution, sont plus souples et en général appliquées sous la responsabilité du propriétaire bailleur

en référence à des règles et à des procédures spécifiques qui s'imposent à lui. En matière de politique tarifaire, le prix de la location du logement est en général plafonné et le ménage bénéficie d'une aide sociale dédiée prenant en charge une partie du loyer en tiers payant en fonction du niveau de ses revenus. Cette conception est plus ambitieuse quant à son impact sur le marché privé car elle vise également à peser sur le niveau global de l'offre de logements, et par conséquent sur son niveau général de prix. Elle a pour vocation de répondre à une demande sociale plus large. Son impact réel sur le marché du logement dépend *in fine* de l'importance de l'offre de logements sociaux dans les marchés locaux. Peu de frictions avec le secteur privé étant constatées dans les États membres, cette conception répond également aux exigences communautaires de centrage sur une demande sociale définie en référence explicite à des plafonds de revenus délimitant la recevabilité de cette demande. Les missions propres à cette conception généraliste peuvent progressivement évoluer vers une conception résiduelle du logement social, en fonction de l'évolution des niveaux de plafonds de ressources définis, de l'absence d'augmentation de ces plafonds (Allemagne) ou de l'insuffisance de l'offre de logements sociaux (Belgique). Au Royaume-Uni, ce glissement a même été délibéré ; les réformes du début des années 1980 ayant visé à privatiser le logement social communal, afin de construire une « nation de propriétaires » et de transférer aux bailleurs agréés le parc communal de logements à vocation généraliste, afin d'en resserrer le ciblage social. Une grande majorité des nouveaux États membres connaissent également cette évolution de la conception du logement social vers la privatisation

4 « Décision n° 2007/C 77/01, du 7.12.2005 : Autorisation des aides d'État dans le cadre des dispositions des articles 87 et 88 du traité CE - Cas à l'égard desquels la Commission ne soulève pas d'objection », *Journal officiel* n° C 077 du 05/04/2007, p. 0001 – 0003.

du parc locatif public généraliste et le développement d'une nouvelle offre de logements sociaux très ciblée sur des groupes sociaux en difficulté.

Ce glissement du *généralisme* au *résidualisme* peut aussi partiellement se produire au sein d'un État membre à l'échelle de groupes de logements sociaux et de quartiers périphériques dans lesquels peuvent être concentrés les ménages défavorisés et les groupes cibles exclus, notamment les populations immigrées ou issues de l'immigration comme en France, aux Pays-Bas ou en Suède, par exemple.

3. Conception universelle du logement social, parfois qualifiée de *logement d'utilité publique*, caractérisée par l'absence de ciblage sur une demande sociale donnée, et qui a pour mission de fournir un logement en direction de l'ensemble de la demande, demande sociale incluse, en complément de l'offre présente sur le marché. La vocation première est de peser sur les conditions du marché en développant une zone de basse pression en termes de prix par **une politique tarifaire de logements aux coûts réels et non en référence aux valeurs de marché**.

On ne procède pas à une sélection des risques caractérisant les clients dans le processus d'allocation des logements et on offre une sécurité d'occupation du logement, contrairement au segment privé du marché. Les obligations de service public, en terme d'attribution, sont relativement souples et se traduisent par la constitution de listes d'attente chronologiques, comme en Suède (Lujanen, 2004); certaines listes d'attente pouvant intégrer des facteurs de priorité liés à la nature du besoin en logement, comme aux Pays-Bas, voire un quota de réservations prioritaires accordé

aux collectivités locales, comme au Danemark. Par définition, cette conception d'un secteur de référence induit certaines frictions avec le secteur privé, à l'exemple de la Suède et des Pays-Bas, deux États membres dans lesquels des plaintes pour distorsion de concurrence ont été introduites par les investisseurs privés, tant devant les instances nationales que communautaires.

Cette conception universelle du logement social ne correspond pas, en effet, à la définition communautaire du service d'intérêt général du logement social car il va bien au-delà de la satisfaction de la demande sociale. L'argumentaire développé dans la lettre de mise en demeure adressée par la Commission européenne aux Pays-Bas en témoigne⁵.

La conception néerlandaise correspond davantage à **un service d'intérêt général du logement**, et non du logement social, basée sur des missions universelles en direction de la demande globale de logements, et sur un objectif de régulation du marché, même s'il n'est pas explicitement qualifié comme tel par les États membres concernés. Cette conception n'interdit d'ailleurs pas, non plus, un glissement partiel vers la conception résiduelle du logement social qui peut s'opérer au sein même de certains groupes de logements sociaux et de quartiers, dans lesquels peuvent être concentrés les ménages défavorisés et des groupes cibles exclus. Cette conception du logement social est présente en Suède, aux Pays-Bas et au Danemark, États membres partageant une structuration du marché du logement assez

homogène, composée d'un faible taux de propriétaires occupants, d'un secteur locatif privé dynamique bien que régulé par l'État et d'un secteur locatif social d'utilité publique très représentatif et dominant le marché locatif. Même si elle relève d'un contexte totalement différent, la situation présente en Grèce en matière d'accession sociale à la propriété peut être également associée à cette conception car elle a pour vocation de répondre aux besoins en logement de l'ensemble des salariés du secteur privé. Les solutions proposées par ces États membres pour se conformer aux règles communautaires de concurrence et à l'approche du logement social développée par la Commission européenne sont diverses. Aux Pays-Bas, la ministre du Logement avait proposé au Parlement, juste avant de quitter le Gouvernement, d'introduire un plafond de revenus pour l'accès au logement social et de basculer ainsi dans la conception généraliste du logement social, plus conforme à la position de la Commission européenne. Le nouveau Gouvernement, récemment constitué, ne s'est pas encore prononcé sur la question. En Suède, par contre, où le terme même de logement social n'est pas usité, voire rejeté, l'hypothèse en cours d'analyse au sein du nouveau Gouvernement consisterait à maintenir la conception universelle du « logement social » tout en neutralisant l'impact du droit communautaire de la concurrence par la suppression de toute aide d'État en direction des sociétés communales de logement et par l'assouplissement du contrôle des loyers dans le secteur locatif privé.

Ces mesures permettraient, en effet, de garantir une égalité de traitement entre les sociétés communales de logement et les sociétés d'investissement immobilier sans remettre en cause les instruments de régula-

⁵ Commission européenne, DG Concurrence, Mesure d'aide n° E 2 / 2005: Financement de coopératives du logement – Pays-Bas. Courrier adressé en vertu de l'article 17 du règlement de procédure concernant le secteur du logement aux Pays-Bas, 14 juillet 2005 * 0 / 55413.

tion du marché du logement et la conception universelle du « logement social », mais en renonçant à la qualification explicite de « service d'intérêt économique général ».

Les missions spécifiques du logement social

Les missions confiées au logement social par les États membres peuvent se résumer dans la satisfaction des besoins en logements des ménages par l'accès et le maintien dans un logement décent et accessible financièrement. Dans tous les États membres, une mission est assignée au logement social et à leurs opérateurs mandatés. Si les modalités de définition diffèrent d'un État membre à l'autre, allant de l'acte législatif à la convention, au contrat, cahier des charges ou délibération du conseil d'administration sous contrôle de l'autorité publique de rattachement, leur formulation relève de la compétence exclusive des autorités publiques au niveau national ou fédéral, régional ou local.

En effet, il revient à l'autorité publique de définir le contenu de la mission spécifique et de charger les opérateurs mandatés de son accomplissement. C'est le cas dans l'ensemble des États membres même si le degré de précision dans la définition de la mission varie d'un État à l'autre, ainsi que les marges d'appréciation et d'initiative laissées aux opérateurs dédiés ou ponctuels.

Cette mission se concrétise dans la construction de logements locatifs ou en accession à la propriété visant à accroître le niveau général de l'offre sur le marché et plus spécifiquement le niveau de l'offre de logements accessibles. Cette mission principale peut être complétée par des missions complémentaires visant à intégrer socialement les ménages par l'emploi, la santé, la formation, à promouvoir la diversité

dans l'habitat ainsi que la mixité sociale, ou à contribuer à une régulation publique globale du marché du logement.

Au sein d'un État membre, les missions du logement social peuvent également fluctuer selon la nature de l'opérateur. Ainsi, au Royaume-Uni et en Irlande, alors que le parc locatif public des communes disposait traditionnellement d'une fonction généraliste, les *Housing Associations*, bailleurs sociaux associatifs agréés, ont toujours disposé d'une approche beaucoup plus sociale de leur mission, notamment de spécialisation sur les personnes dans le besoin ou les minorités. Compte tenu de leur essor et de leur professionnalisation, cette mission spécifique tend aujourd'hui à se diversifier alors que celle du parc locatif public géré par les communes tend au contraire à se spécialiser du fait de la vente massive des logements aux locataires les plus aisés et du développement des problèmes sociaux à gérer au niveau local. Des formes de spécialisation et de complémentarité peuvent exister au sein d'un même État membre ainsi que des dynamiques d'évolution de ces missions.

Dans les missions assignées au logement social dans les États membres dotés d'une telle politique se dégagent quelques éléments de convergence :

- l'existence d'une mission spécifique en référence à un objectif d'intérêt général ;
- la mission principale visant à accroître l'offre de logements, laquelle s'exprime dans les États membres par la définition d'une mission de fourniture, de construction, d'acquisition, d'entretien, d'offre de logements, de loger ou encore d'assurer un logement ;

- le ciblage sur la demande sociale exprimée dans les États membres par les notions de personnes en difficulté sur le marché, de personnes dont les revenus sont inférieurs à un plafond, de personnes dans le besoin, de personnes défavorisées ou appartenant à des groupes sociaux défavorisés, ou encore de familles à revenus moyens ou de classes moyennes.

On est donc bien en présence d'un service d'intérêt général (SIG) défini en référence à une mission particulière qui se décline par un acte de fourniture de logements en direction d'une demande sociale définie plus ou moins largement. Des missions d'intérêt général, plus larges confiées au logement social, sont également présentes, comme en France la mixité sociale et la diversité de l'habitat ou encore la régulation des prix des loyers dans le parc privé en Suède.

Ces missions d'intérêt général se traduisent par des obligations de service public spécifiques selon la conception communautaire, lesquelles s'imposent aux opérateurs de logement social.

(...)

Les obligations de service public propres au logement social

Les obligations de service public concernent, à la fois, les caractéristiques des services offerts, notamment les conditions de fourniture et d'occupation des logements (critère matériel) et les conditions de fonctionnement des entreprises de logement social qui en sont chargées (critère organique).

Quatre critères matériels du service public sont présents dans les États membres :

- les obligations liées aux conditions d'occupation des logements et de sélection de la demande éligible ;
- les obligations de nature tarifaire quant à l'accessibilité financière des logements ;
- les obligations liées à la sécurité d'occupation des logements ;
- les obligations liées à la participation et à l'implication des ménages bénéficiaires.

Ces obligations peuvent être cumulatives ou se concentrer sur un aspect principal comme la politique tarifaire et l'accessibilité financière, la politique d'attribution et de sélection des bénéficiaires ou encore la participation des ménages et les services spécifiques à leur fournir.

Ces obligations de service public varient également en fonction du statut d'occupation du logement social. Enfin, ces obligations sont illimitées pour une très large majorité d'États membres de façon à respecter le principe de continuité du service d'intérêt général du logement social qui s'applique ici aux conditions effectives d'occupation du logement. Il convient cependant de noter la pratique d'obligations de service public limitées dans le temps, notamment en Allemagne et en République Tchèque (Donner, 2005), dans le cadre d'un conventionnement temporaire des logements sociaux au terme duquel les obligations de service public cessent et les conditions d'occupation du logement pour le bénéficiaire retombent dans le droit commun du secteur privé.

Les obligations matérielles de service public relatives à la sélection de la demande sociale

Selon la Commission européenne, le service d'intérêt général du logement social présente un caractère social, et à ce titre ... « *la définition des activités (...) doit donc conserver un lien direct avec les ménages socialement défavorisés et non pas uniquement avec la valeur maximum des logements* »⁶.

Cette approche communautaire du logement social sous le prisme des règles de concurrence place donc les conditions de sélection des bénéficiaires au cœur des obligations de service public du logement social, notamment dans la définition du lien direct avec les ménages socialement défavorisés et par conséquent de « *l'erreur manifeste dans la qualification de service d'intérêt général* »⁷ du logement social. Les conditions d'accessibilité financière des logements sociaux, notamment par plafonnement de leur valeur ou de leur prix, sont également prises en considération par la Commission européenne mais ne suffisent pas à qualifier un logement social en tant que service d'intérêt général. L'existence d'obligations de service public en matière de sélection de la demande sociale et de conditions d'attribution effective des logements sociaux à leurs occupants semble donc incontournable pour le droit communautaire.

(...)

⁶ Lettre de la Commission au Gouvernement hollandais sur l'abus manifeste de qualification du SIEG de logement social, points 34 et 45 : Courrier adressé en vertu de l'article 17 du règlement de procédure concernant le secteur du logement aux Pays-Bas : Mesure d'aide n° E 2 / 2005 (Ex – NN 93 / 02) – Financement de coopératives du logement – Pays-Bas, référence : 14/07/2005 * O / 55413, COMP H1FSP / Ic (2005), A / 30854 D / 1001.

⁷ Ibid. point 30.

Les critères d'inscription

Les critères d'inscription représentent le premier niveau de sélection qui renvoie aux conditions légales d'accès au logement social et aux conditions d'inscription sur les listes d'attente, définies soit au niveau national, régional ou local. Plus les systèmes d'attribution sont centralisés ou uniformisés à l'échelle d'un État membre, plus les critères d'inscription prennent de l'importance car ils constituent les principaux éléments objectifs de filtrage appliqués au niveau local par les opérateurs qui en ont la responsabilité, à savoir, les communes ou les régions, comme c'est le cas en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg, en Italie et en France. Ces critères d'inscription sont constitués généralement par :

- le statut d'occupation du demandeur (locataire ou logé gratuit) ;
- le niveau de revenus des candidats (plafonds de revenus en Belgique, Allemagne, France, Italie et Luxembourg) ;
- la domiciliation (inscription au registre communal en Belgique et Allemagne, lien professionnel ou résidentiel avec la commune en Italie, trois ans minimum de résidence au Luxembourg).

(...)

De façon générale, plus la dimension locale des politiques de logement social est importante, plus les critères de priorités sont déterminants. Les critères d'inscription sont ainsi soit inexistants soit centrés sur la nature et la permanence du lien entre le demandeur et la commune dans laquelle il a fait la démarche d'inscription. C'est le cas notamment au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède où peu de critères d'inscription sont définis si ce n'est le critère

de domiciliation et de lien avec la commune.

Les critères de priorité

Les critères de priorité visent donc à établir l'ordre d'attribution des logements aux différents candidats ayant passé le premier filtre de l'inscription quand il existe. Ces critères garantissent que la demande des ménages disposant des niveaux de besoins les plus importants soit traitée en priorité, à l'opposé du système de sélection des risques, dans le segment privé du marché du logement social, qui exclut prioritairement les ménages à faibles ressources et/ou à comportements « sociaux » présumés. Différents systèmes de priorité coexistent, les plus classiques étant la liste d'attente où les candidats sont systématiquement classés au mieux, par ordre de priorité (système de points aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Irlande et en Allemagne), sinon par ordre chronologique (le Danemark, la Région flamande en Belgique, la Suède, la Finlande) avec possibilité d'attribution communale directe pour les cas les plus urgents de relogement. Les systèmes de réservation et d'attribution directe, assurés principalement par les communes, sont présents en Allemagne (100 % des logements sociaux conventionnés), en France (20 %), au Danemark (25 %), au Royaume-Uni (de 50 % minimum à 100 % dans le cadre d'une convention avec le bailleur social agréé), en Italie (15 %), aux Pays-Bas et en Suède (variable) et exceptionnellement par les régions (l'Italie) ou par les représentants locaux de l'État central (la France, l'Italie uniquement en cas de danger pour l'ordre public).

Dans ces États membres, il n'existe donc pas de plafonds de ressources mais des critères objectifs de priorité mis en œuvre par des systèmes

transparents de liste d'attente unique constituée sur base de points/priorité, et des critères de convenance définis localement visant à optimiser l'affectation du logement social, en termes de service rendu et de niveau de loyer, aux caractéristiques du ménage bénéficiaire. Ainsi, bien que le périmètre potentiel de la demande sociale couvre l'ensemble des ménages sur un territoire donné, le périmètre effectif de la demande sociale reste dans ce système, entièrement dépendant de la taille de la liste d'attente et de l'importance relative des ménages en tête de liste en terme de points priorité. Dans les zones tendues à faible mobilité dans le parc social, ce périmètre de la demande sociale sera effectivement limité aux personnes les plus défavorisées alors que dans les zones moins tendues du même État membre, le périmètre effectif de la demande sociale sera plus large.

Le classement par liste d'attente

Ce classement par liste d'attente commune, multiple, et/ou par sous-listes thématiques est en général la technique utilisée afin de répondre aux objectifs de priorité et d'urgence et aux exigences de lisibilité et de transparence des attributions. Dans tous les pays étudiés, exception faite du Danemark, de la Suède et de la Région flamande en Belgique (classement par ordre chronologique avec droit communal d'attribution directe), le classement s'opère selon un système de points prenant en compte les différents critères de priorité retenus. Les principaux critères de priorité sont les conditions de logement du candidat et/ou l'appartenance à des groupes cibles. A chaque caractéristique de la situation du demandeur est affecté un nombre de points. L'attribution s'opère « automatiquement » au profit du candidat ayant

le plus grand nombre de points ou à l'un des deux ou trois candidats en tête de la liste d'attente. Sont prises en considération les conditions de logement au moment de la demande, à savoir, l'insalubrité du logement, son niveau d'inconfort et de manque d'équipement, sa taille relativement à celle du ménage, son adéquation à des besoins spécifiques (personnes âgées ou handicapées), les situations de cohabitation forcée, etc. (Italie, Allemagne, Luxembourg, Belgique [Bruxelles, Wallonie], Pays-Bas). D'autres États membres privilégient les groupes cibles tels les sans-abri, les nomades, les personnes dépendantes médicalement... (Irlande, Royaume-Uni). Si ce système de classement par points permet de répondre à un souci d'équité, d'efficacité et de transparence, il limite fortement les marges de manœuvre et l'exercice des politiques de peuplement. C'est la raison pour laquelle des « soupapes » ou autres « portes de sortie » ont été instaurées. En Allemagne et au Luxembourg, le bailleur dispose de la possibilité de choisir un candidat parmi trois candidats présentés. En Belgique (Régions wallonne et bruxelloise) des dérogations définies ont été prévues et des sous-listes d'attente organisées. En Région wallonne, deux tiers des logements sont attribués automatiquement par liste d'attente informatisée (liste prioritaire) et un tiers au cas par cas (revenus moyens). Ce tiers peut être majoré par dérogation expresse en cas de déséquilibre social du peuplement. Un système analogue d'attribution automatique existe en Région bruxelloise auquel est associé un régime d'attribution dérogatoire, soit pour accélérer les procédures d'attribution d'urgence (relogement, expulsion), soit pour mettre en œuvre un rééquilibrage social des quartiers. En Région flamande, au Danemark et en Suède,

l'attribution s'opère selon l'ordre chronologique d'inscription sur la liste d'attente sans véritable système dérogatoire. On retrouve ce système en Italie, mais selon un classement par ordre de priorité.

On observe le développement de systèmes de liste d'attente communale établie au niveau local en Irlande, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Allemagne, généralisation du système des conférences communales initialement créées à Brême et permettant de répartir la demande sociale prioritaire sur l'ensemble du parc locatif social de la commune et non pas de la concentrer sur un quartier particulier ou sur une entreprise de logement social.

Le système de réservation

Il constitue la seconde méthode de sélection des candidats, à côté de l'attribution par liste d'attente. Les taux de réservation varient d'un pays à l'autre. La diversité des situations observées nécessite de clarifier le concept de réservation. On retiendra ici comme définition cadre, la possibilité dont dispose le réservataire, soit d'attribuer le logement directement selon ses propres critères de priorité mais dans le respect des critères d'inscription, soit de « nommer » des candidats en les insérant dans les listes d'attente existantes quand celles-ci sont gérées par une entreprise de logement social. Dans ce cas, les critères de priorité ne sont pas dérogatoires. Cette définition permet d'identifier trois types de réservataires : les Pouvoirs publics (principalement les communes mais aussi les régions, voire même l'État dans les États membres centralisés) ; les commissions d'attribution indépendantes ; les entreprises et associations.

Le système de réservation est en général contrôlé par un acteur unique qui est la commune avec l'objectif

principal de garantir et d'accélérer l'accès au logement social pour les groupes cibles et les cas d'urgence (sans-abri, ménages en difficulté, personnes à faibles ressources) dans le cadre de l'action communale entreprise dans le domaine social et de l'obligation qui leur est faite par la loi d'offrir un logement aux ménages qui en sont exclus (l'Allemagne, le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède, la France depuis 2008).

D'autres systèmes de réservation sont conçus dans une optique différente consistant à offrir un droit de réservation à différents acteurs en contrepartie de leur apport au financement du logement (en France : État, communes, entreprises) ou compte tenu de leur niveau de compétence respectif (en Italie : État, régions, communes). L'utilisation des droits de réservation par les réservataires répond à des logiques différentes et conduit à la constitution de filières d'attribution spécifiques où chaque réservataire peut attribuer ou présenter son quota de logements selon ses propres règles de classement et de sélection, en l'absence de critères de priorité définis légalement.

Les critères de convenance

Ce troisième type de critère vise à garantir une affectation optimale des logements sociaux vacants ou neufs à la demande sociale. Il s'agit de s'assurer que les caractéristiques du logement correspondent au mieux au besoin du demandeur. Ces critères relèvent de données normatives (nombre minimum et maximum de m² par personne) et positives (affecter les logements aux locataires les plus faibles aux candidats disposant de faibles revenus, taux d'effort maximum et de reste pour vivre, effectif après la dépense

logement, capacité d'insertion du demandeur...).

Ces critères de convenance présentent souvent une dimension qualitative et sont définis et appliqués au niveau local. Ainsi, le revenu effectif du ménage peut *in fine* être pris en considération au niveau des critères locaux de convenance alors qu'il ne figure pas dans les critères nationaux d'inscription, comme aux Pays-Bas.

Par ailleurs, même si des revenus maxima sont définis au niveau des critères d'inscription, l'attribution du logement s'effectuera en fonction de ratio entre le revenu effectif du demandeur et le niveau des loyers (Luxembourg). L'importance croissante accordée à ces critères de convenance, notamment aux Pays-Bas (permis d'habiter et attribution par petites annonces personnalisées logement par logement), au Luxembourg, au Danemark, en Allemagne (bon d'accès au logement identifiant avec précision le type de logement auquel le demandeur peut postuler auprès des différents bailleurs), reflète :

- l'évolution des pratiques d'attribution qui sont passées d'une logique de qualité du service rendu et de critères généraux d'inscription à une attribution personnalisée par nature et priorité des besoins à satisfaire. L'attribution par liste d'attente individualisée par logement aux Pays-Bas en est l'une des manifestations la plus aboutie ;
- l'impuissance du bailleur à maîtriser ce niveau d'adéquation dans le temps en raison de l'existence de baux à durée indéterminée, de la garantie du maintien dans les lieux, et de la faible mobilité des locataires ou des processus d'échange des logements entre bénéficiaires. Toutefois, cette



impuissance peut être partiellement compensée par la mise en œuvre de correctifs tels que les « surloyers » en France et la « taxe à l'occupation induite » en Allemagne, ou des pratiques plus coercitives telles que la taxation des m² excédentaires quand le ménage en sous-occupation refuse le relogement, ou encore, l'introduction dans le bail d'une clause de relogement obligatoire en cas de sous-occupation du logement, comme au Luxembourg.

(...)

Un processus complexe et une forte implication des autorités locales

Des principales évolutions observées en matière d'obligations liées à la sélection de la demande sociale et à l'attribution effective des logements sociaux, nous retiendrons une tendance générale au resserrement des conditions d'attribution dans le sens du renforcement de la mission sociale des organismes à vocation généraliste. Cela est observé au Danemark et en Suède où la pression des communes s'intensifie, en Belgique suite à la publication du rapport général de la Fondation Roi Baudouin sur la pauvreté publié en 1994, et en Allemagne dans le cadre de la réforme de la deuxième loi sur la construction et sur le postulat de remise en cause de l'objet social du logement conventionné. Corrélativement à cette évolution, le taux de réservation communale tend à s'étendre à une part croissante du parc social, principalement sous un mode de conventionnement local entre la commune et l'entreprise de logement social.

Le souci de lisibilité et de transparence des politiques locales d'attribution accompagne ces évolutions tant du point de vue du demandeur que des Pouvoirs publics. Constat est fait d'une dimension éminemment locale des attributions et le rôle croissant joué par les communes dans le cadre des conventionnements et de la contractualisation avec les entreprises de logement social. L'État est de moins en moins présent dans les procédures, si ce n'est dans la définition des critères d'inscription quand ils existent et délègue au niveau local, dans le cadre de la décentralisation, la définition et le contrôle des critères de priorité et de convenance. Ces derniers sont modulés en fonction des situations des marchés locaux du logement. Les attributions sont ainsi territorialisées, à savoir, le développement de pratiques et de politiques d'attribution conçues globalement au sein du territoire communal. Cela s'illustre notamment par le développement de listes d'attente communes, de gestion des attributions entre plusieurs entreprises de logement social (Allemagne), ou du permis d'habiter aux Pays-Bas.

(...)

Cette analyse détaillée des obligations en matière de sélection de la demande sociale (critères d'inscription) et d'attribution effective des logements sociaux (critères de priorité et de convenance) montre à la fois la complexité du processus et la forte implication des autorités locales compétentes en matière de logement social. Cette analyse démontre que c'est bien l'ensemble du processus d'attribution des logements sociaux qui doit être apprécié au regard de l'exigence communautaire de lien direct avec la demande sociale et non pas seulement le périmètre théorique d'éligibilité découlant des seuls critères d'inscription quand ils existent.

**Laurent GHEKIERE, économiste,
Représentant de l'Union sociale pour
l'Habitat auprès de l'Union européenne**



Références bibliographiques

Boelhouwer P., Heijden H., 1992, **Housing Systems in Europe: Part 1: A comprehensive study of housing policy**, Delft, Delft University Press.

Comité européen de liaison de l'habitat social (CECODHAS), 2006, Etude sur les Services sociaux d'intérêt général dans l'UE: Chapitre sur le logement social. Contribution de l'Observatoire Européen du Logement Social à un projet financé par l'UE pour la DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances, Bruxelles.

CECODHAS, 2007a, Gestion du parc locatif social en Europe: expériences et approches novatrices, Observatoire Européen du Logement Social, Bruxelles, juillet.

CECODHAS, 2007b, L'avenir du logement social dans l'UE, Observatoire Européen du Logement Social, Bruxelles, mai.

Council of Europe, 2002, Policy Guidelines on Access to Housing for Disadvantaged Categories of Persons, group of specialists on access to housing, CS-LO (2001) 31, ECSLO2001.31.

Doling J., 1997, **Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrialised Countries**, New York, St. Martin's Press, Inc.

Donner C., 2000, **Housing Policies in the European Union - Theory and Practice**, Vienne, publication de l'auteur.

Donner C., 2005, **Housing Policies in Central Eastern Europe: Czech Republic / Hungary / Poland / Slovenia / Slovakia**, Vienne, publication de l'auteur.

European Union, 2003, Housing Statistics in the European Union, 2002. International Centre for Research and Information on the Public and Cooperative Economy, Liège, University of Liège.

Guerrand R.-H., 1992, **Une Europe en construction: deux siècles d'habitat social en Europe**, Paris, La Découverte.

Hegedüs J., Mayo S., Tosics I., 1996, *Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries*, **Review of Urban & Regional Development Studies**, n° 8: 101-136.

van der Heijden H., 2002, *Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations*, **Urban Studies**, vol.39, n°2: 327-340.

Lujanen M., 2004, **Housing and housing policy in the Nordic Countries**, Nordic Council of Ministers.

Priemus H., Dieleman F.-M., 1997, *Social rented housing: recent changes in Western Europe: introduction*, **Housing Studies**, vol. 12, n° 4: 421-425.

Tsenkova S., 2003, *Housing Policy Matters: The Reform Path in Central and Eastern Europe: Policy Convergence?* in Tsenkova S. and Lowe S (eds) **Housing Change in Central and Eastern Europe: Integration or Fragmentation**, Aldershot, Ashgate Publishing Limited: 193-205.

■ Réflexions sur les évolutions du logement social en Europe (1999-2009)

C'est une évidence : les contextes et les formes de l'intervention publique en matière de logement social diffèrent fortement selon les pays. Nombre d'événements, propres aux passés nationaux, jalonnent l'action des personnes privées et des pouvoirs publics européens depuis deux siècles. Cette singularité se traduit dans les constructions des systèmes : la politique du logement social, c'est-à-dire l'habitation notamment à caractère social dont la fourniture est facilitée par l'intervention de la puissance publique, son mode de financement ainsi que la gestion des logements sociaux portent la marque des cultures nationales, voire locales. Néanmoins, force est de constater que les politiques de logement social sont sujettes à des évolutions pour le moins similaires depuis quelques décennies.

La présente contribution a ainsi pour ambition de mettre en lumière l'ensemble des évolutions enregistrées dans le domaine du logement social en Europe depuis dix années. Son point de départ est donc fixé à l'année 1999. Cette année-là consacra dans la majorité des pays du continent l'apogée des gouvernements sociaux-démocrates se réclamant d'une gauche nouvelle, souhaitant concilier la dimension libérale de l'économie de marché avec une certaine permanence de l'intervention sociale : Lionel Jospin en France (1997-2002), Tony Blair en Grande-Bretagne (1997-2007), Gerhard Schröder en Allemagne (1997-2005). En France, Martine Aubry, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité vient de faire adopter la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 « *contre les*

exclusions », qui consacre le rôle des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement et prévoit nombre de mesures en matière de maintien dans le logement. En Grande-Bretagne, le ministère des Affaires galloises (« *The Welsh Office* ») est provisoirement en charge du logement en ce qui concerne le pays de Galles. En Allemagne, le nouveau Gouvernement SPD entame la mise en œuvre de l'opération « *Ville sociale* », afin d'adopter une démarche globale en matière de politiques urbaines : participation de l'ensemble des acteurs institutionnels et privés, etc... ; cette initiative entreprise conjointement par l'État fédéral, les Länder et les communes est conçue pour stabiliser les quartiers qui connaissent un déclin en raison de problèmes sociaux, économiques et d'aménagement urbain. Il nous semble que ces quelques mesures donnent le « la » symbolique aux évolutions à venir au cours de la décennie suivante.

Nous tenterons, dès lors, de dégager les grandes lignes desdites évolutions, en distinguant simplement l'intervention (I) des fonctions (II).

I. L'intervention

La physionomie de l'intervention demeure quasiment inchangée depuis 1999, en dépit de quelques réformes enregistrées ici ou là : l'implication publique n'est pas en recul, elle est permanente ; les modes de gestion n'ont pas non plus été bouleversés, ils connaissent une certaine continuité.

1. La permanence de l'implication publique

Les écrits des spécialistes du logement des années 1980 et 1990, lesquels prédisaient la fin de ce pan de l'action publique, étaient vraisemblablement trop alarmistes. En effet, les années 1999-2009 sont caractérisées par une permanence publique dans le domaine du logement social. Cette permanence demeure légitimée par l'importance de ce secteur au niveau économique, social, voire familial. En France, des statistiques préoccupantes se succèdent à un rythme régulier¹. De même, le logement social apparaît régulièrement dans la plupart des discours politiques, pour toute sorte de scrutin (par exemple, les élections régionales alors que la région ne détient que peu de compétence en matière de logement en France), tous bords confondus, comme une priorité. Le récent Rapport de la Commission pour la libéralisation de la croissance française, dit « *Rapport Attali* », a préconisé en 2008

¹ L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) estimait il y a peu qu'il faudrait bâtir 320.000 logements supplémentaires par an pour résorber la crise actuelle.

l'accroissement de l'offre et de la qualité du logement social (comme Ambition n° 2 !). La demande de l'ensemble des électeurs européens est assez forte en matière d'habitat social, mais aussi de cadre de vie, de gestion urbaine, d'environnement et de sécurité. Pour ces raisons, les pouvoirs publics ont compris qu'ils devaient maintenir leur capacité d'intervention dans ce domaine, situé au carrefour de ces politiques publiques.

En témoigne tout d'abord une juridisation croissante du logement social européen. En France, nul doute que le droit du logement social, apparu à la faveur des premières grandes lois votées sous l'ère Mitterrand², tend à devenir une branche juridique à part entière, située entre le droit de l'action sociale et celui de la construction et de l'urbanisme. Nombre d'éléments propres au monde des HLM ont été saisis par le droit ces dernières années³. En Belgique, la fin des années 1990 a également constitué le moment de la codification du droit du logement : adoption en 1997 et 1998 des codes wallon et flamand du logement⁴. De plus, le droit au logement, connu des Belges et des Français depuis les décennies précédentes, s'est affermi ailleurs en Europe, tant par de nouvelles proclamations

constitutionnelles à l'Est, à l'Ouest et au Nord, que par l'adoption de nouveaux textes législatifs. Citons l'article 19, alinéa 4 de la Constitution finlandaise du 1^{er} mars 2000, et les articles 41, alinéa 1^{er}, 108 et 109 de la Constitution de la Confédération helvétique, telle que révisée le 18 avril 1999. En Belgique, le décret du 20 juillet 2005 « *modifiant le Code wallon du logement* » est sans équivoque sur ce point, puisque l'article 2 §1^{er} dudit code dispose : « *La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles* ».

Par suite, la capacité d'impulsion des pouvoirs publics, en premier lieu l'État, demeure importante. Cette implication est tout d'abord, et bien entendu, financière. A ce titre, et sans trop rentrer dans les détails, nombre de nouveaux programmes se sont succédé un peu partout au long de la décennie⁵. Ce maintien de l'implication financière des États est également observé à l'Est du Continent⁶.

L'implication de l'État dans le domaine de l'habitat social peut également se traduire par des mesures de coercition, parfois en direction des collectivités locales. A ce titre, l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 « *relative à la solidarité et au renouvellement urbains* » est plus qu'emblématique du fait qu'en France, l'État demeure le garant de la mise en œuvre de la politique sociale de l'habitat. Ledit article permet au préfet de sanctionner financièrement les communes d'une certaine taille qui ne possèdent pas sur leur territoire au moins 20 % de logements considérés comme sociaux. Les débats relatifs à cette mesure d'urbanisme élaborée par le Gouvernement de Lionel Jospin ont été, et sont encore, d'une véhémence assez inhabituelle en la matière, nombre d'élus locaux ne voulant pas payer en cas de défaillance, et a fait resurgir un certain clivage entre conceptions dextristes et sinistristes de la politique sociale du logement. L'actuel Gouvernement de François Fillon n'a pas envisagé la suppression de ce dispositif.

2. La continuité des modes de gestion

Après deux décennies d'intenses mutations, symbolisées un peu partout par la décentralisation de la politique du logement social ainsi que par une mise au pas des organismes gestionnaires (cas britannique, mais aussi néerlandais et italien), les années 1999-2009 marquent une continuité dans les modes de gestion. En effet, peu de changements

2 Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 « *relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs* », dite « *Quilliot* » ; loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 « *tendant à améliorer les rapports locatifs* », dite « *Mermaz* ».

3 Ainsi, le traditionnel métier de gardien est devenu un cadre d'emploi de la fonction publique, suite à la publication des décrets n° 99-391 du 19 mai 1999 « *portant statut particulier du cadre d'emplois des gardiens territoriaux d'immeuble* » et celui n° 99-394 du 19 mai 1999 « *fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des gardiens territoriaux d'immeuble* ».

4 Code flamand du logement adopté par décret le 15 juillet 1997 ; Code wallon du logement en date du 29 octobre 1998.

5 En Espagne, un nouveau plan de logement a été adopté en 1999 : il maintient le dispositif financier des plans précédents en y ajoutant de nouvelles formes d'assistance pour certains groupes cibles (personnes de moins de trente ans, handicapés, etc...). Au Danemark la même année, 96 millions de couronnes ont été consacrés aux politiques urbaines et 585 à la lutte contre l'exclusion à compter de 1999. De même en Islande, un nouveau fonds a été institué en janvier 1999 afin de financer les prêts au logement. En Finlande, toujours la même année, le nouveau Gouvernement social-démocrate de Paavo Lipponen a comporté un ensemble de mesures en matière de logement social. Ce texte recommande une stabilité, une fonctionnalité du Marché du Logement ainsi que la fourniture d'un logement pour chaque citoyen ; les prêts publics au logement (« *Arava* ») ainsi que les prêts à intérêt, vont être augmentés.

6 En Slovaquie, un Programme national du logement a ainsi prévu la réalisation avant 2010 de 10.000 nouvelles habitations, dont une

partie doit être affectée au secteur locatif social ; de même, la Bulgarie s'est dotée en 2004 d'un plan triennal pour soutenir sa nouvelle politique du logement en vue de tenter d'enrayer la détérioration du parc existant et de stimuler la création de nouveaux logements.

notables dans ce domaine sont à signaler.

En France, ladite période a notamment marqué l'émergence d'un cinquième niveau de responsabilité en matière d'habitat (après l'État, la Région, le Département et la Commune): celui de l'intercommunalité. La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite « loi Voynet ») et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 « d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », consacre le rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de politique locale de l'habitat et s'appuie sur la notion nouvelle de « bassin d'habitat ». Ils peuvent être la collectivité-mère d'un organisme public d'HLM (comme par exemple à Argenteuil-Bezons, en Île-de-France).

Un instrument tend également à se généraliser: le contrat. En effet, les conventions de coopération entre personnes publiques, mais aussi entre personnes publiques et privées se sont multipliées au cours de la décennie passée. Cette tendance est notamment illustrée en Wallonie par l'institution en 2005 de *contrats d'objectifs* de cinq ans entre la Société wallonne du logement (SWL) et les sociétés de logement de service public (SLSP)⁷. En Finlande également, le Plan de 1999 précité prévoit pour son exécution la coopération entre l'État et les municipalités par le biais de contrats. La contractualisation des objectifs et des moyens est, à n'en point douter, promise à un avenir encourageant dans la plupart des politiques publiques européennes. En France, cette évolution n'a pas échappé à l'œil de la Commission Attali, laquelle a préconisé

la fixation de contrats d'objectifs et d'évaluation opposables aux organismes d'HLM⁸: un dispositif est actuellement examiné par l'Assemblée nationale, dans le cadre de la loi « Boutin » dont le projet a été adopté le 19 février 2009 par le Parlement et votée le 25 mars 2009.

Peu de changements récents, comparables de par leur ampleur à ceux observés dans les années 1980, sont à signaler en matière de statuts des opérateurs. D'ailleurs, les *ratio* entre organismes de droit public et de droit privé à but non lucratif sont sensiblement les mêmes qu'il y a dix ans. Nulle politique massive de privatisation ou de renationalisation n'est non plus constatée sur le continent. Quelques changements de statuts sont toutefois à signaler. En Belgique, l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 17 janvier 2002 « portant approbation des statuts modifiés de la Société wallonne du Logement et fixant son capital minimum » est venu procéder à certaines réformes de l'organisation et des fonctions de la structure de gestion du logement social wallon. En France, la décennie passée aura été marquée par la suppression des offices publics d'HLM (OPHLM), établissements publics à caractère administratif institués par la loi Bonnevey du 23 décembre 1912, et leur fusion avec les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) afin de constituer la catégorie nouvelle des offices publics de l'habitat (OPH), établissements publics à caractère industriel et commercial établis par l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 « relative aux offices publics de l'habitat ». Cette fusion était devenue inéluctable puisqu'un nombre conséquent d'OPHLM s'était mué en OPAC au fil des ans. La nature d'EPIC (Etablissement public à caractère industriel et commercial) propre aux OPAC

et aux nouveaux OPH permet de « desserrer » les contraintes et rigidités caractéristiques des OPHLM: leur originalité réside en un emprunt aux techniques commerciales (comptabilité privée, statut mixte des agents, possibilité de créer des filiales, de détenir des parts de sociétés de droit commercial, etc...)⁹. On signalera également la disparition du sigle traditionnel « Société anonyme HLM » (SAHLM) au profit de celui d'« Entreprise sociale pour l'habitat » (ESH). De même, l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM) a été rebaptisée « Union sociale pour l'habitat » en octobre 2002. Au Portugal enfin, le décret-loi 502/99 du 19 novembre 1999 est venu réformer partiellement le statut juridique des coopératives d'habitation, le principal outil de la politique du logement là-bas.

Par ailleurs, les années récentes n'ont guère remis en cause l'équilibre entre logement social locatif et accession à la propriété, une domination de la propriété privée était à ce titre évoquée (et crainte) par de nombreux auteurs des années 1980. De nouvelles politiques ont toutefois été adoptées dans ce domaine. On signalera, pour ce qui est du cas français, les « maisons à cent mille euros » instituées en 2005 par Jean-Louis Borloo alors ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement¹⁰. Les années 1999-

9 Y. Jegouzo (Dir.), *L'émergence d'une mission de service public local de l'habitat*, Etudes pour l'habitat, 1995, p. 77.

10 Ce dispositif est destiné aux ménages les plus modestes, afin de leur permettre de devenir propriétaires d'un pavillon qui respecte certaines normes de qualité. Les foyers désirant bénéficier d'une « maison à cent mille euros » doivent respecter des critères de revenus, plafonnés selon la localisation de la maison et la composition de la famille (les critères d'accession sont fixés par les municipalités), un choix pouvant être effectué entre trois régimes de financement. Il semblerait néanmoins que cette innovation n'ait pas encore connu d'engouement populaire.

7 Article 162 (Section 2bis) du Code wallon du logement.

8 Décisions 287, 288, 291 et 292.

2009 n'ont pas été marquées par des politiques de privatisation du parc locatif social sur le modèle de la loi thatchérienne sur le Logement de 1980. On constatera simplement, toujours en ce qui concerne le cas français, traditionnellement réfractaire à ce genre de mesures, que la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 « *portant engagement national pour le logement* », dite « ENL », prévoit la possibilité de vendre les logements sociaux avec une décote pouvant aller jusqu'à 35 % de la valeur du logement telle que déterminée par le Service des domaines : de même, le Rapport Attali préconise une politique de vente des logements HLM à leurs occupants¹¹.

Le logement social des années 1999-2009 demeure au centre des interventions menées dans le cadre des politiques de la ville, apparues à la fin des années 1980 dans de nombreux pays d'Europe. Il continue d'en constituer l'objet privilégié ainsi que l'acteur principal. En Belgique, en Région wallonne particulièrement, de nouveaux Programmes pluriannuels de rénovation des logements sociaux wallons sont signés en 1999. En France, le terme « *renouvellement urbain* » est apparu ces dernières années dans les discours et les textes afin de les désigner. Ces nouvelles politiques urbaines se caractérisent par l'implication des bailleurs sociaux mais aussi des habitants eux-mêmes. L'émergence des politiques de rénovation urbaine s'inscrit, en tous cas, dans une approche nouvelle de la question des villes. L'adaptation des modes de gestion fait ainsi émerger une « *nouvelle culture urbaine* »¹² dans les pays d'Europe occidentale depuis plus d'une vingtaine d'an-

nées. On notera, pour finir, que certaines évolutions des nouvelles politiques urbaines dépassent les cadres nationaux : en témoigne l'adoption, le 3 juillet 2000, d'une charte franco-allemande sur les politiques de la ville.

II. Les fonctions

Une tendance observée à compter de la fin des années 1980 s'est poursuivie : les fonctions des opérateurs sont de plus en plus caractérisées par un élargissement des publics visés (1), ainsi que par une diversification des missions assignées (2).

1. L'élargissement des publics visés

Les années 1999-2009 ont en troisième chef confirmé une tendance lourde amorcée au cours de la décennie précédente : le logement social ne s'adresse plus uniquement aux ménages modestes européens, mais à tout un ensemble de publics juridiquement ciblés. Cette tendance est presque partout perceptible, y compris à l'Est du Continent : la politique slovaque du logement, par exemple, s'effectue sous forme d'aides octroyées de manière sélective afin de favoriser la construction de logements accessibles à des ménages qui relèvent de différentes catégories de revenus¹³.

La période récente a tout d'abord confirmé l'émergence d'une politique du logement « *très social* »¹⁴ un peu partout en Europe. En Grande-Bretagne, par exemple, le réajustement de la politique sociale du lo-

gement, entrepris par ses prédécesseurs conservateurs, semble avoir été ralenti par le Gouvernement de Tony Blair : ce changement est dû aux réflexions qui insistent sur l'existence d'une classe d'exclus caractérisée par la forte présence de mères adolescentes célibataires, de chômeurs de longue durée ou de résidents de cités où règne la criminalité¹⁵. Une des premières mesures du Gouvernement désigné le 1^{er} mai 1997 fut d'ailleurs de mettre en place une Unité sociale d'exclusion, « *Social Exclusion Unit* » (SEU), au sein du cabinet du Premier ministre, et supervisée par ses soins.

Les années 1999-2000 ont aussi été celles de la consécration du principe de non-discrimination, notamment ethnique, à l'accès au logement social. La lutte contre les discriminations est en premier lieu prise en compte *Ex lege*. Par le droit. Le principe de prohibition des comportements discriminatoires s'est en effet affermi dans nombre de corpus constitutionnels, de législations et de réglementations depuis une quarantaine d'années. Deux groupes de pays sont identifiables en Europe : ceux qui ont pris en compte de manière précoce la question de la lutte contre les discriminations, notamment dans l'habitat social (années 1970) et qui ont élaboré une authentique politique publique en la matière (Grande-Bretagne, Pays-bas, Suède) ; ceux qui se contentent d'une simple proclamation constitutionnelle ainsi que, le cas échéant, de textes législatifs visant à combattre le racisme et la xénophobie (Allemagne, Belgique, Espagne), la question de l'égal accès au logement social n'y est pas traitée spécifiquement. La prise en compte de la discrimination est en second lieu d'ordre institutionnel. Presque partout en

11 Décisions 184 et 185.

12 F. Tomas, « Projets urbains et projets de ville : la nouvelle culture urbaine a vingt ans », *Les annales de la Recherche Urbaine*, n° 68-69, 1995, p. 134.

13 C. Van Vaerenbergh, « Aperçu du logement social en Europe centrale et de l'Est », *SLRB-Info*, n° 46, avril-mai-juin 2006. p. 19.

14 Voir : R. Ballain, E. Maurel, préface de L. Besson, *Le logement très social : extension ou fragilisation du droit au logement ?*, L'Aube recherches, collection Société et territoire, Paris, 2002, 221 p.

15 H. Fawcett, « La re-constitution de l'État-Providence », *Pouvoirs*, n° 93, 2000, p. 94.



Europe, des structures chargées de la surveillance et de la répréhension des actes de xénophobie et de racisme ont été mises en place par les pouvoirs publics. Lesdites structures sont toutes récentes¹⁶. Enfin, l'initiative des gestionnaires constitue le troisième moteur de la prise en compte de la lutte contre les discriminations en matière de logement social européen. Des services adéquats sont proposés aux locataires issus des minorités. Les agents sont désormais confrontés à des cultures et des pratiques qu'ils ne connaissaient pas, ou peu, auparavant¹⁷. Des médiateurs sont embauchés un peu partout. Des structures *ad hoc* sont parfois créées: le spécialiste du logement social allemand, Claus Hachmann, évoque, à ce titre, l'exemple de la coopérative *Ludwig-Frank*, instituée par ses habitants issus de l'immigration turque en vue de réhabiliter deux quartiers dégradés de Mannheim¹⁸. On remarquera que le logement des personnes handicapées fait aussi l'objet d'une attention particulière un peu partout, au Nord évidemment

(Plan finlandais de 1999), mais aussi à l'Ouest du Continent.

La période étudiée symbolise enfin, et de façon certes quelque peu contradictoire avec les deux phénomènes précédents, la multiplication des mesures prises en direction des classes moyennes. Cette tendance est principalement illustrée par une prise en compte croissante de la question du logement des « *professions-clés* »: des agents de police, des infirmières, des instituteurs et des pompiers¹⁹.

Cet élargissement des publics visés ne manque pas de poser interrogation. En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'économiste Alain De Becker soulignait en 1999 une « *absence de définition claire (et politique) quant aux objectifs du logement social. Est-ce réservé aux plus démunis ou, afin d'éviter des ghettos, doit-on accepter une mixité de revenus?* »²⁰. Nous pensons pour notre part qu'une partie de la réponse réside, un peu partout, non pas dans les textes mais dans l'ingéniosité des gestionnaires locaux et la bonne connaissance de la composition humaine de leur parc.

2. La diversification des missions assignées

En dernier lieu, la décennie passée a été marquée par la poursuite du phénomène de diversification des missions assignées aux opérateurs de logement social en Europe. Les bailleurs sociaux européens tendent en effet depuis vingt ans à élargir leurs fonctions initiales en dépassant la simple fonction de logeur. De nouvelles missions sociales, de nature autre que locative, sont désormais prises en considération. Cette diversification croissante concerne notamment les sociétés immobilières de service public (SISP) en Région de Bruxelles-Capitale: elle s'est accompagnée d'une responsabilisation croissante desdits bailleurs²¹. Deux fonctions nouvelles retiennent notamment l'attention: l'insertion par l'économie (après la France, la Belgique est le second pays à adopter le terme « *Régie de quartier* ») et ensuite l'information et la communication: rendre le parc plus attrayant, mais aussi plus accessible. Attrayant, c'est-à-dire apte à toucher le plus grand nombre de ménages. Accessible, c'est-à-dire faciliter le parcours administratif et juridique (voire juridictionnel) des candidats-locataires et des locataires au moment de l'attribution ainsi que tout au long de la relation locative. Cette préoccupation nouvelle est, sur la période récente, clairement imposée par un §3 qui complète l'article 2 du Code wallon du logement. La publication de ce texte a notamment eu pour effet la mise en place de dispositifs d'information (info-conseil logements, brochures, site Internet, etc...) ²².

16 Citons le Bureau national contre le racisme (« *Landelijk Bureau Racismebestrijding* » (LBR) aux Pays-Bas, fruit de la fusion réalisée en 1999 entre plusieurs structures préexistantes, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), instituée en France par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 « *portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité* », ou la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (« *Commission for Equality and Human Rights* » (CEHR), mise en place au 1^{er} octobre 2007 en Grande-Bretagne.

17 Voir par exemple: I. de Viron, « Mudawana et droit belge: implications légales en Belgique du nouveau code marocain de la famille », *SLRB-Info*, n° 46, avril-mai-juin 2006, pp. 39-41.

18 Voir C. Hachmann, « Housing Co-operative Ludwig-Frank, Mannheim » in F. W. Boal (Ed.), *Ethnicity and Housing: accommodating differences*, Ashgate, Research in Migration and Ethnic Relations Series, Aldershot, 2000, pp. 233-236.

19 En Grande-Bretagne, tout un ensemble d'initiatives a pris place dans la relance de la politique d'accession à la propriété. Depuis le 1^{er} avril 2006, un programme d'achat du logement (« *HomeBuy Scheme* ») regroupe l'ensemble des procédures relatives à l'accession à la propriété: achat du logement social par les locataires du logement social; aide au logement des « *professions-clés* » (« *Key Workers* »); aides à l'acquisition du premier logement.

20 A. De Becker, « Questions quant à l'avenir du logement social en Région de Bruxelles-Capitale » in Ouvrage collectif publié sous la direction de l'ASBL Loi et Société, « Logement social: un état des lieux pour demain », La Charte, Collection Loi et Société, Bruxelles, 1999, p. 50.

21 B. Lahousse, « Notes sur une responsabilisation croissante des SISP, questions de « risques » et de « fautes » », *SLRB-Info*, n° 46, avril-mai-juin 2006, p. 30.

22 S. Fontaine, « Le décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement », *SLRB-Info*, n° 46, avril-mai-juin 2006, p. 35.

Les années 1999-2009 ont également montré l'importance des politiques de sécurisation du parc social et de ses habitants. En effet, directement fragilisés dans leur gestion par l'émergence de phénomènes de dégradation ou de vacance, sans cesse confrontés aux demandes des locataires et à l'évolution du cadre législatif, les organismes sont désormais impliqués dans la gestion de la sécurité à l'échelon local²³. Les moyens d'action dont les bailleurs et leurs partenaires disposent s'avèrent multiples: aménagement du bâti, présence humaine, partenariat avec les forces de l'ordre, avec les habitants, etc...

Par ailleurs, le « *paradigme urbain* » en déclin depuis quarante ans, a définitivement cédé la place à celui du « *cadre de vie* »²⁴. Les conceptions de la Charte d'Athènes appartiennent à l'histoire du logement social. La concrétisation de cette notion, apparue au cours des années septante, peut être symbolisée en Belgique par l'idée d'« *épanouissement* » des individus et des familles, mentionnée à l'article 2 du Code wallon du Logement cité plus haut. Cette notion de cadre de vie est ainsi prise en compte à travers celle de développement urbain durable qui s'est affirmée au cours de la décennie passée: adoption, en France, du label « *Haute qualité environnementale* » (HQE) par le « *Plan national habitat-construction et dé-*

veloppement durable » présenté en janvier 2002 par le secrétaire d'État au logement. Le concept belge de 1 % artistique (appelé aujourd'hui le 101%), c'est-à-dire l'investissement en région bruxelloise de près de deux millions d'euros du budget du programme quadriennal d'investissement du logement social²⁵, illustre cette volonté.

Enfin, cet élargissement des missions s'est accompagné par la transversalité des politiques menées: la politique publique du logement social n'est plus pensée et menée isolément des autres. Nous avons vu plus haut que les politiques de la ville et la gouvernance urbaine ont préfiguré cette tendance au niveau local, en France mais aussi ailleurs (en Grande-Bretagne principalement). La transversalité constituait d'ailleurs un des *credo* de Tony Blair lors de son accession au 10 Downing Street en 1997²⁶. Outre-Québécois, cette idée de transversalité des politiques sociales a été incarnée lors du deuxième mandat présidentiel de Jacques Chirac par Jean-Louis Borloo, le député-maire de Valenciennes, promu super ministre en charge simultanément de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement de juin 2005 à mai 2007. Au Danemark, le Livre Bleu de 1999 relatif au développement urbain durable fait écho à cette évolution²⁷. L'apparition de politiques transversales (c'est-à-dire traitant de questions relevant de structures différentes comme le social, l'urbanisme, l'éducation, la sécurité

ou encore les transports), ainsi que l'accentuation de la décentralisation, le rôle nouveau des pouvoirs publics, du secteur privé et des habitants ont, en conclusion, fait émerger l'idée d'une « *gouvernance urbaine* » (« *Urban governance* ») ou de « *gouvernement urbain* » dans de nombreux pays d'Europe, situés pour la plupart au Nord-ouest du continent.

En conclusion, si le logement social n'a guère connu de changement majeur depuis 1999, on observe certaines mutations dans les fonctions: un élargissement des publics visés ainsi qu'une diversification des missions assignées. Le rôle des personnes publiques, en premier chef, l'État, est donc demeuré central tout au long des dix dernières années. Elles doivent néanmoins faire face à un ensemble de demandes variées et parfois contradictoires. En effet, l'intervention publique semble de plus partagée entre des objectifs et des modes opératoires divers et quelquefois opposés: quant aux fins, elle doit à présent concilier rentabilité et accueil des populations vulnérables; quant aux modes opératoires, elle oscille entre renforcement du soutien étatique et décentralisation, gestion publique et délégation au secteur privé.

La divergence des cadres d'interventions et des pratiques demeure encore dominante en Europe, la convergence se profile néanmoins doucement. Ladite convergence, apparue à compter de la fin des années 1970, à la suite des premiers efforts de réajustement des États-providence, est largement tributaire des avancées communautaires dans le domaine du logement. Or, la période 1999-2009 n'a aucunement été marquée par une prise en compte communautaire de l'habitat social, hormis la consécration pour le moins houleuse (en raison de divergences entre latins

23 Certes, ce phénomène ne concerne pas l'ensemble des pays d'Europe: il nous semble par exemple que le parc social belge est relativement épargné par ces évolutions. Il en est de même dans l'ensemble des pays nordiques. *A contrario*, en France, les émeutes lyonnaises de 1990 avaient symbolisé la prise en compte de ce problème au niveau national par le mouvement HLM.

24 Voir F. d'Arcy, Y. Prats, « Les politiques du cadre de vie » in M. Grawitz, J. Leca, présentation de J. C. Thoenig, *Traité de science politique. Volume n° 4: les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, août 1985, pp. 261-299.

25 B. Massart, « Le 1 % artistique: bien plus que de la couleur dans le quotidien », *SLRB-Info*, n° 46, avril-mai-juin 2006, p. 58.

26 D. Hugues, S. Lowe, 2000, C "Public Sector Housing Law" (3^e ed.), Butterworths, p. 51.

27 Il énonce que la politique du logement doit être considérée comme inscrite au sein des questions urbaines, les problèmes de l'intégration sociale des plus démunis ainsi que des immigrés font l'objet d'une attention accrue.

et anglo-saxons)²⁸ de l'article 34 de la controversée Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne²⁹, lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000. Force est de constater, en tout état de cause, que la période récente a été marquée par la fragilisation de l'intégration communautaire (référendums français et néerlandais de 2005, référendum irlandais de 2008), entretenant un certain flou quant à ses finalités. Peu de textes significatifs ont été adoptés, hormis peut-être ceux intéressant le droit communautaire de la concurrence, celui des aides et des marchés publics, lesquels semblent *a contrario* constituer une menace potentielle quant à la pérennité de l'intervention publique dans le domaine du logement social.



Romain GRAËFFLY,
Docteur en droit
Avocat au barreau de Paris
99, boulevard Beaumarchais
75003 PARIS France
graeffly@neuf.fr

Dernier ouvrage paru :

Logement social et politique de non-discrimination en Europe, L'Harmattan, collection Questions contemporaines, Paris, février 2008, 221 p.

28 Voir G. Braibant, « La Charte européenne des droits fondamentaux et le droit au logement » in Les Cahiers du GRIDAUH, n° 5, série Droit de l'habitat, *L'Europe et l'habitat social: colloque Paris 5 et 6 décembre 2000 organisé par la Fédération nationale des Offices d'HLM sous le patronage du Secrétariat d'État au Logement et du Ministère délégué à la Ville*, La Documentation Française, Paris, juin 2001, pp. 15-24.

29 L'article 34 (3) « Sécurité sociale et aide sociale » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce : « afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ».

Conclusions

Les articles publiés de Romain Graëffly et de Laurent Ghekière nous ont présenté deux perspectives différentes sur les évolutions actuelles du secteur du logement social dans l'Union européenne :

- le premier, qui a une approche plus fonctionnelle, met en exergue les développements plus récents du logement social européen comme secteur public, tant sur le plan organisationnel qu'en ce qui concerne les fonctions qu'il remplit;
- le second systématise les trois types de conceptions actuelles du logement social en Europe en tenant compte des référentiels de l'Union européenne, plus précisément de la définition d'un service économique d'intérêt général. Il évoque également le rôle plus prégnant, aujourd'hui, des pouvoirs locaux dans les conditions d'attribution des logements.

Ces deux articles permettent, chacun, la mise en perspective européenne du logement social bruxellois vingt ans après la création de la Région de Bruxelles-Capitale.

Qu'en retenir ?

Le texte intitulé «*Réflexions sur les évolutions du logement social en Europe 1999-2009*» met en exergue des évolutions qui se retrouvent au niveau européen et que le secteur bruxellois a matérialisées quasi toutes ces dix ou quinze dernières années.

En termes de politique locative, l'élargissement du public est à l'œuvre depuis les années «*nonante*» dans la région bruxelloise avec l'objectivation plus grande des règles

en matière d'attribution des logements : cette évolution a diversifié les publics accueillis par les sociétés dans la région et a signifié moins de discrimination dans l'accès au logement social public¹. Cette évolution a été concomitante avec l'affirmation d'une politique sociale qui s'est progressivement développée et qui a signifié la mise à disposition localement de divers services et dispositifs sociaux. La simple fonction immobilière est désormais dépassée et le secteur a vu ses missions se diversifier, ou plutôt, sa mission historique être complétée.

L'implication publique dans le secteur du logement social bruxellois a été clairement maintenue quand on examine, notamment, l'apport financier régional ces dernières années : entre 2004 et 2009, le budget régional des dépenses a octroyé 740 millions d'euros de crédits d'ordonnancement et 1.330 millions d'euros de crédits d'engagement au logement social bruxellois. Par ailleurs, si les modes de gestion ont évolué, notamment avec l'introduction d'une logique d'investissement pluriannuel et la mise en place de contrats de gestion, il n'y a pas eu, globalement, de désengagement de la Région dans le secteur.

Enfin, le logement social bruxellois s'est trouvé identifié progressivement comme l'un des opérateurs

de la politique de la ville et de la cohésion sociale.

On doit donc constater l'extrême proximité entre les constats communs aux pays européens, relevés par Romain Graëffly, et les réalités rencontrées par le secteur du logement social bruxellois depuis sa régionalisation.

L'article de Laurent Ghekière relève d'une approche très différente : derrière l'analyse de la réalité actuelle du logement social européen qu'il effectue, il constitue une sorte d'argumentaire très structuré de la légitimation du secteur du logement social européen comme service public.

«*Et qui doit le rester au regard du droit communautaire quels qu'en soient les développements !*» serait-on tenter de dire en suivant la pensée de l'auteur.

C'est pour cela que la question du traitement de la demande sociale de logement, par le secteur du logement social, occupe une part importante de cet article.

Il s'agit, en effet, d'un élément central de l'argumentaire pour empêcher les évolutions voulues par certains qui verraient volontiers le paradigme de la concurrence s'emparer du secteur et supprimer, ou du moins réduire, dans le même mouvement, son financement public.

Autant le premier article insiste sur une homogénéité certaine dans les évolutions observées, autant le second systématise ce qui différencie les conceptions du logement social à l'œuvre aujourd'hui dans l'Union européenne et vise à les classer en trois grandes catégories à partir

¹ Cette dynamique a été récemment confortée par le vote d'une ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement et visant à affirmer le principe de l'égalité de traitement en matière d'accès au logement social et moyen (Document A/538/1 - Session ordinaire 2008-2009, 12 Janvier 2009). Au moment de la rédaction de cet article, cette ordonnance n'avait pas encore été publiée au *Moniteur belge*.

de l'examen des missions remplies: conception résiduelle, généraliste ou universelle.

Cette réflexion vient compléter de manière pertinente la réflexion de Romain Graëffly et, quelque part, répondre à l'un de ses refoulés: car les évolutions qu'il relève et dans lesquelles il perçoit une grande homogénéité ont pour acteurs des secteurs du logement social européen qui opèrent dans des contextes nationaux, parfois extrêmement différenciés, et porteurs de conceptions de leur mission, plus ou moins large, définie à partir de leur taille respective.

La Belgique est considérée, avec l'Allemagne, la France et l'Italie, comme appartenant à la catégorie

des nations ayant une conception intermédiaire du logement social, à savoir, entre la conception universelle portée principalement par les pays du Nord, dont l'une des caractéristiques est l'absence de plafond de revenus comme critère d'accès, et la conception résiduelle, portée par les pays du Sud, dans laquelle le poids du parc locatif social est marginal en matière de représentativité vis-à-vis de marchés du logement dominés par l'accès à la propriété. Cette conception à laquelle appartient la Belgique était historiquement centrée sur la réponse aux besoins des salariés et des familles mais elle est aujourd'hui concernée par une demande sociale de plus en plus large qui oblige ses opérateurs à développer une approche de plus

en plus précise, voire étroite, de leur public destinataire, vu les capacités restreintes de réponse que l'offre représente.

Si Laurent Ghekière inscrit davantage sa réflexion dans l'actualité communautaire, cette approche apparaît tout autant en phase que celle de Romain Graëffly avec les évolutions bruxelloises qu'il resitue dès lors, à partir de sa typologisation, au cœur du débat européen fondamental autour de la notion de service d'intérêt économique général. Nul doute que ce débat n'est pas terminé et que nous aurons encore l'occasion d'en reparler.

**Pol ZIMMER, expert,
SLRB, cellule « études »**

■ Bruxelles peut-elle se densifier de manière durable ?

Il fait bon vivre à Bruxelles ! Selon une étude du bureau du plan, notre région s'apprête à accueillir de nombreux nouveaux habitants. Avons-nous de la place pour loger ces personnes ? Et qu'en est-il de la viabilité de la ville ? Selon le Bral¹, cette forte densification de la ville n'est pas une sinécure mais elle ouvre bien des perspectives. En effet, une ville durable est par définition une ville densément peuplée. Ceci ouvre un certain nombre de réflexions à l'intention de ceux qui s'occupent de la problématique du logement.

Si l'on veut garantir le droit au logement dans les décennies à venir, il faut massivement créer de nouvelles habitations. D'ici 2025, et encore plus d'ici 2060, notre population va fortement s'accroître. Nous allons compter, selon le bureau du plan, quelque 300.000 habitants en plus.

Comment pouvons-nous les accueillir si, aujourd'hui déjà, nous éprouvons tant de mal à loger notre population ? Dans notre ville, presque chaque nouveau projet de construction soulève la critique. Et soyons honnêtes, celle-ci ne résulte pas uniquement d'un manque de sensibilisation. La manière dont Bruxelles a abordé les projets immobiliers par le passé, n'est pas de nature à donner confiance. Beaucoup de choses ont été gâchées et il n'existe pas de garantie que nous réussirons mieux cette fois. En sa qualité de réseau indépendant de comités d'habitants, le Bral a publié un document intitulé « *Brussel Ecopolis? duurzame ideeën voor nieuwe wijken*² » afin d'accompagner le public dans les projets de nouvelles constructions. Nous re prenons ci-dessous l'essentiel des

ingrédients issus des « recettes pour des quartiers durables ».

Étape 1 : versez 2 kilos d'habitations dans un bol

Construire au moins cent mille nouvelles habitations, est-ce là compromettre la viabilité de la ville ? Pas forcément. Cela peut même servir de tremplin pour faire de Bruxelles une « écopolis ». Peu de personnes se rendent compte de l'importance de la densité de population pour la durabilité d'une ville. Dans les lotissements périphériques, cela coûte beaucoup plus cher d'aménager des conduites et des rues, d'organiser la distribution du courrier... et surtout de faire fonctionner les transports en commun. Pour le commerce également, la densité est cruciale : pour un magasin de proximité, les urbanistes prennent comme référence un chiffre de 2000 à 5000 habitants dans un rayon de 200 à 600 mètres. Pour toutes ces raisons, l'écologie et la densité de population vont de pair.

Selon des études, on pourrait parler de zone urbaine à partir de 40 à 60 habitations par hectare. Dans les quartiers (lobes) écologiques de

Tübingen, ce sont même 240 individus/ha qui vivent ensemble en toute convivialité. Cela représente plus de 100 habitations par hectare. Et s'y ajoute encore tout ce qui concerne l'emploi.

À Bruxelles, la densité de population n'est pas idéale. La région compte en moyenne 63 habitants par hectare, grosso modo une trentaine d'habitations. En fait, bon nombre de quartiers dans la deuxième ceinture de Bruxelles sont donc suburbains. C'est entre autres pour cela que beaucoup de stations de métro sont désertées le soir et que la ville est confrontée à un problème de voitures si important.

La conclusion est claire : de grandes parties de Bruxelles gagneraient à se densifier. Il faut abandonner l'idée que les nouveaux projets immobiliers ne peuvent pas dépasser en hauteur les blocs existants. Si nous remplissons le maigre espace dont nous disposons encore avec des blocs de deux ou trois étages, nous sacrifions de la place d'une manière qui est irresponsable eu égard aux générations futures. Nous devons oser construire plus haut.

Attention toutefois ! Ceci ne signifie pas que nous devons en retourner aux tours. Les tours peuvent sembler être le chemin le plus court vers

1 BRAL : Brusselse Raad voor Leefmilieu (Conseil bruxellois pour l'environnement).

2 Bruxelles Ecopolis ? idées durables pour nouveaux quartiers.



la densité de population mais, pour maintenir viable un tel quartier, il est nécessaire d'avoir beaucoup d'espace ouvert dans le voisinage des tours. Les urbanistes estiment que l'idéal est d'avoir une construction à six niveaux.

Surpopulation ?

Et qu'en est-il de la densité dans les quartiers existants ? Pour répondre à cette question, il convient de distinguer la densité théorique au niveau d'un quartier de la densité au niveau de l'infrastructure existante. Au sein de la banane², la ceinture du 19^e siècle, bon nombre de quartiers ont la réputation d'être surpeuplés : le vieux Molenbeek, le bas de Schaerbeek, et surtout Saint-Josse. Effectivement, avec 200 habitants par hectare, cette dernière commune dépasse de loin la moyenne bruxelloise. Les familles avec enfants y vivent ensemble dans des appartements beaucoup trop petits. Il existe un manque criant d'espaces de jeu et de verdure dans le voisinage...

Et pourtant... Il est frappant de constater que Paris dans son ensemble est aussi densément peuplé que Saint-Josse. La ville lumière est-elle une agglomération surpeuplée sans espaces verts ? Certainement pas. Force est de constater que Paris connaît des constructions qui permettent une densité supérieure, avec des blocs comptant facilement huit étages. A Saint-Josse, les constructions ont été prévues pour des familles riches avec un peu de personnel. La ville n'est pas destinée à ce que plusieurs ménages y vivent les uns au-dessus des autres. Le vieux Molenbeek a pour sa part été construit pour des familles ouvrières, sans personnel. Ces quartiers, avec leur infrastructure actuelle,

sont fortement peuplés. Il y serait très compliqué d'augmenter encore la densité de population.

Dans les nouveaux quartiers, il nous est possible de construire de manière bien plus dense. Nous devons sans doute examiner de près certains vieux blocs d'habitations. Ne devons-nous pas tout simplement démolir certaines habitations ouvrières et les remplacer par des constructions plus hautes ? Et ce de manière à ce qu'il nous reste de la place sur et à côté de celles-ci pour des espaces verts ? Voilà comment nous pouvons rendre la ville plus dense et plus verte à la fois. Avec le projet 'oxygène pour la porte de Bruges', Gand a prouvé que ce pari était réalisable. En tenant compte lors de la densification de la situation des stations de métro, nous contribuons de manière multiple à un urbanisme durable.

Étape 2 : assaisonnez le tout de commerces, d'emploi et de différents types d'habitants

Pour obtenir un quartier vivant, nous devons ajouter des variétés très différentes de gens et bien mélanger. Nous avons besoin de logements sociaux car ils font cruellement défaut dans cette ville. Parallèlement, la classe moyenne est indispensable pour permettre une bonne mixité sociale. Nous devons mélanger les propriétaires et les locataires ainsi que les petits et les grands ménages. Il peut aussi peut-être y avoir de l'espace réservé à des appartements pour seniors qui soient de préférence bien intégrés dans le reste du quartier.

Et pour éviter que les gens se limitent à dormir dans le quartier, il faut prévoir des espaces commerciaux, de petits espaces de bureaux, et une infrastructure de quartier. Pensez par exemple à une crèche, à une bibliothèque, à une salle de sport ou de réunion. Ceci procure des emplois et permet aux habitants d'effectuer leurs achats ou d'envoyer leurs enfants à l'école dans le quartier. Nous rendons le quartier agréable et évitons beaucoup de déplacements superflus.

Il est capital que cette infrastructure de quartier soit mise en place sans attendre, en même temps que les habitations. Si nous ne la créons que des années après, les nouveaux habitants auront pris d'autres habitudes dans l'intervalle. Les célèbres quartiers durables en Allemagne sont des exemples classiques de ce type de développement mixte.

Autre point prioritaire : faire en sorte que les habitations s'insèrent au mieux au sein de l'espace public, en évitant par exemple de placer des chambres à coucher du côté de la rue, car alors les rideaux ou volets restent fermés et tout contrôle social devient impossible.

Protestations

Quand des magasins, des crèches ou des écoles sont implantés, la population est généralement satisfaite. Mais les gens accueillent d'un œil moins favorable la création de nouvelles habitations. C'est principalement contre des projets de logements sociaux qu'une résistance farouche se fait sentir. Bien que l'offre de logements sociaux à Bruxelles soit particulièrement faible, chaque quartier dira compter déjà suffisamment de logements sociaux. Une telle réaction peut se comprendre. Beaucoup de blocs ou de tours d'habitations sont loin de former des exemples de bonne intégration dans le voisinage. Par le passé, bon

3 La banane : croissant de pauvreté allant du Sud-Ouest au Nord-Est.



Les quartiers modernes de Tübingen prouvent qu'il est possible de concilier une haute densité de population avec les espaces verts et la cohésion sociale. Des plaines de jeux partagées et des dalles-jardins peuvent être des ingrédients importants dans ce cadre. Photo Ville de Tübingen.

nombre de fautes ont été commises dans la conception et la construction de blocs d'habitations sociales. On entend fréquemment des gens reprocher à ces blocs d'être de véritables ghettos. Cela n'est pas nécessairement faux.

A l'heure actuelle, nous continuons de préconiser une approche selon deux axes: la Région lance des projets de logements sociaux et le secteur privé développe les zones d'intérêt régional ainsi que de plus petits terrains avec peu ou pas de logements sociaux. La mixité demeure illusoire. Pourquoi ne parvenons-nous pas à engranger des succès comme aux Pays-Bas? Les coopératives de logement y construisent des blocs où un certain nombre de logement sociaux sont dispersés ça et là parmi les appartements de luxe.

Étape 3 : ajoutez deux litres de verdure

Problème : si nous densifions la ville, l'espace public et la verdure disparaissent. La ville devient donc moins viable et moins durable. L'urbanisme durable est donc un exercice d'équilibre qui consiste à combiner un coefficient d'occupation des sols pas trop élevé avec une forte densité de population. Le modèle idéal pour une ville verte est l'*ecopolis* ou *lobbenstad*, une ville présentant la structure d'une roue de vélo, dont les rayons sont en alternance densément bâtis et verts. Les bandes bâties en direction du centre devraient idéalement faire 600 mètres de large. Chacun habite alors à proximité d'arrêts de transports en commun,

d'un centre commercial ou des lobes verts qui sillonnent la ville.

Ces axes verts ne sont pas uniquement importants pour les loisirs. Ce sont des routes de migration idéales pour les cyclistes. Et pour la faune et la flore. Si nous intégrons le vert dans un réseau, nous offrons à nos espèces un habitat bien plus grand. En Grande-Bretagne, la prestigieuse *Town and Country Planning Association*³ insiste elle aussi sur l'importance de la verdure pour armer la ville contre le réchauffement climatique. Les espaces bleus et verts se réchauffent moins vite pendant l'été et restent plus humides que le béton, l'asphalte et le revêtement des toitures. La pression atmosphérique y est également plus forte que dans

⁴ Association britannique pour l'aménagement de l'espace et de la ville.

les endroits chauds. Il se crée donc un mouvement d'air frais, humide et relativement pur qui part d'un tel espace vert en direction du centre. Une étude réalisée à Berlin montre qu'il existe un effet incontestable d'un espace vert sur la température de son environnement bâti.

Pour finir, la verdure joue aussi un rôle thérapeutique. Des études prouvent que les personnes malades qui ont une vue sur un espace vert guérissent plus vite que celles dont la fenêtre donne sur du béton ou des voitures en stationnement.

Réseau vert versus nouvelles constructions

Il ressort de ce qui précède que la verdure n'est pas simplement une cerise sur le gâteau, un article de luxe réservé aux cadres, c'est un

bien essentiel pour tous les habitants de la ville.

Bruxelles Environnement dispose aussi depuis des années d'un projet «réseau vert». Hélas, personne ne semble y prêter attention. Pour notre administration de l'environnement, le projet n'est pas la principale priorité et d'autres instances qui entreprennent des constructions ou accordent des permis, semblent l'ignorer complètement. Se posent-elles simplement la question de savoir si les sites dont elles s'occupent doivent correspondre au réseau vert? Les commissions de concertation se préoccupent-elles de la nécessité de faire passer un axe vert étroit à travers le site afin de préserver le réseau vert? Ou de le compléter? Nous ne lisons jamais de telles préoccupations. La concertation structurelle entre Bruxelles

Environnement et les opérateurs du secteur du logement reste inexistante. Il en résulte que le réseau ne se développe pratiquement pas, alors que de tous côtés, l'espace libre qui subsiste est accaparé.

Les cinq à dix années à venir seront déterminantes pour l'avenir de ce réseau vert. Actuellement, Bruxelles entame à un rythme effréné ses réserves foncières. **Si la période de 1994 à 2004 fut la décennie de la rénovation urbaine, nous sommes apparemment arrivés dans l'ère de la nouvelle construction.** Les zones d'intérêt régional, le Plan du logement, le Plan pour 1.000 logements de la Ville de Bruxelles, les projets de la SDRB et une foule d'opérations privées modifieront l'aspect de cette ville pour les années à venir.

Les quartiers résidentiels urbains peuvent parfaitement être verts quand il faut réserver un espace moindre aux voitures, comme ici dans le quartier de Falkenried à Hambourg. Photo Markus Heller, www.autofrei-wohnen.de.



Tous ces opérateurs sont-ils ou non conscients de l'importance du « modèle des lobes » ? Reprenons-nous ce modèle dans notre planification urbaine ? Faisons-nous en sorte de favoriser des projets de construction là où c'est possible et des axes verts là où c'est nécessaire ? De réaliser éventuellement des petites expropriations pour fermer un axe vert ? Ou poursuivons-nous simplement sur la voie actuelle ? En suivant l'approche actuelle, nous remplirons sans aucun doute de constructions une bonne partie des maillons existants ou manquants de ce réseau vert.

N'oubliez pas les toits

Pour concilier une forte occupation du sol et la durabilité, nous devons faire usage de tous nos atouts. Et en ville, il subsiste un énorme potentiel d'espace ouvert non utilisé : les toits. De plus en plus, il est question de toits verts et de panneaux solaires. Il s'agit là de petites opérations qui rendent les bâtiments existants plus durables. Mais les nouvelles constructions offrent bien davantage de possibilités que cette implantation extensive de plantes grasses. Lors des nouvelles constructions, on peut prévoir une structure portante suffisamment forte pour remplir toutes sortes de fonctions sur le toit. Pourquoi ne pas aménager des terrains de sport ou des jardins au-dessus des bâtiments ? Aujourd'hui, nous ne pouvons plus nous permettre de laisser inutilisé le moindre mètre carré. Prévoir un toit vert extensif sur une nouvelle construction ne suffit plus.

Étape 4 : éliminez soigneusement les voitures

Les quartiers durables deviennent à la mode. Mais souvent, ce que l'on entend par là en pratique n'a rien d'extraordinaire. Combien de fois n'entend-on pas parler d'un quartier durable parce que les bâtiments ont une isolation épaisse et sont équipés de système de collecte des eaux de pluie ? Soyons clairs : un quartier durable doit être à circulation restreinte. Et ceci représente pour les opérateurs de logement une mission d'importance : canaliser la circulation automobile sur un certain nombre de rues principales en périphérie, et agencer alors les rues d'habitations en boucles, fers à cheval, cul-de-sac, ... de sorte que la circulation de passage n'y soit pas possible. Un principe capital à cet égard : le « *shared space*⁴ », un aménagement de façade à façade, sans distinction entre trottoir et chaussée. Les séparations entre différents usagers ont inmanquablement pour conséquence que la route n'a d'autre fonction que les déplacements, et ceci est contraire à l'idée même de 'quartier d'habitation'. Une 'rue d'habitation' digne de ce nom doit aussi viser la rencontre, le déassement, le jeu...

Pour que la circulation dans un quartier soit restreinte, l'usage de la bicyclette et des transports en commun doit être rendu le plus attrayant possible. Un concepteur de projets intelligent doit dès lors prévoir d'emblée des parkings communs pour vélos et discuter avec la commune et la Région de l'intégration du nouveau quartier au sein du réseau de pistes cyclables communales et régionales. Il n'est pas nécessaire de prévoir un station-

nement à proximité immédiate des habitations. On préférera prévoir les parkings un peu plus loin, en périphérie du quartier. Les emplacements de parkings pour voitures partagées pourront convaincre le public de ne pas acquérir sa propre voiture. Pourquoi ne pas imaginer des contrats pour des logements qui incluraient un abonnement à Cambio⁵ ?

Pour finir : agissez avec vision

C'est un défi énorme qui se présente à nous. Si nous développons des projets de constructions de manière irréfléchie dans les dix années à venir, nous gaspillons la chance d'obtenir des quartiers durables à très long terme. En optant pour une bonne approche, en planifiant les zones à densifier et à rendre plus vertes, nous pourrions non seulement proposer un logement à des milliers de personnes, mais également favoriser une ville plus verte, moins envahie par les voitures, et plus agréable à vivre.

Quelles sont nos chances d'arriver à un développement durable ? Selon le Bral, il est clair que nous ne pourrions réussir que si l'État a une vision et une ambition permettant de faire évoluer la ville en profondeur, s'il se donne les moyens de mettre sur pied une telle évolution et d'assurer la coordination entre les différents services pour que chacun poursuive le même objectif. Ce n'est pas la réflexion cloisonnée du passé qui nous y aidera.

Piet VAN MEERBEEK,
Bral vzw
13, Place du Samedi
1000 Bruxelles

5 L'espace partagé.

6 Cambio est une firme qui propose à ses clients des voitures partagées en plus de 50 endroits de Bruxelles. On réserve un véhicule sur Internet, on va le chercher à l'emplacement de parking Cambio le plus proche, en payant par la suite pour le temps d'utilisation et la distance parcourue.

■ Évolution de la situation démographique de la Région de Bruxelles-Capitale

Genèse et géographie des quartiers en difficulté à Bruxelles : quelles conséquences pour la cohésion sociale ?

1. La péri-urbanisation comme moteur de croissance économique après 1945

Au XIX^e siècle, des quartiers ouvriers se forment en Région de Bruxelles-Capitale. A cette époque, les ouvriers travaillent dans des conditions précaires. Vu les conditions salariales de cette époque, les ouvriers se voient contraints de se loger dans de petits logements situés près de leur lieu de travail, ce qui forme les « quartiers ouvriers ». La ville connaît alors une forte densification due à l'installation massive d'ouvriers (St-Josse, Schaerbeek, Molenbeek, St-Gilles et Anderlecht).

En réaction à ces conditions de travail et aux conditions de vie insalubres et dangereuses, la classe ouvrière s'organise et force la classe bourgeoise à mettre sur pied une série de droits politiques. Entre les deux guerres, la classe bourgeoise, en réaction à son tour, crée, d'une part, la couronne de cités-jardins dans la périphérie de la ville, selon une logique d'habitations groupées et, d'autre part, des transports en

commun pour se rendre sur les lieux de travail. A cette époque, les personnes riches s'installent en dehors de la ville, réputée comme dangereuse, et les plus aisés parmi les ouvriers, ayant les moyens de les suivre, s'installent eux aussi dans les cités-jardins. Par ce phénomène, la bourgeoisie divise la classe ouvrière en séparant les leaders, venant habiter en périphérie, de leurs compagnons restés en ville.

1.1. Croissance économique basée sur la péri-urbanisation

Les années 1930 connaissent la crise économique avec la surproduction de biens et de services ainsi que la baisse sensible du pouvoir d'achat de la population générale. Pour répondre aux besoins des ménages, les femmes s'engagent massivement dans le circuit du travail rémunéré. Disposant de moyens financiers doublés, par rapport à leurs prédécesseurs, les familles peuvent équiper leurs maisons d'appareils électroménagers (réfrigérateurs, aspirateurs, etc.) et ainsi automatiser certains travaux domestiques. L'augmentation de la consommation (consommation dite « de masse ») qui s'installe de cette façon entraîne la croissance économique.

Les autorités encouragent l'achat et la construction de logements en périphérie où les prix des terrains sont moins élevés qu'en ville; ce qui faci-

lite l'accès à la propriété pour une plus large frange de la population. On assiste alors à un étalement urbain, sans plan urbanistique, et la ville tend à se vider. Or, les ménages qui se sont installés en périphérie de la ville ont besoin, pour se rendre sur leur lieu de travail, d'un moyen de transport; la voiture devient un élément de consommation nécessaire.

Dans les années 1960, il y a plus de personnes qui s'installent en dehors de la ville qu'en dedans. Généralement, les personnes qui choisissent quand même d'y vivre, sont plutôt jeunes. Commence alors la décroissance de la population urbaine, hormis la concentration de personnes immigrées.

Les années 1970 connaissent la crise économique, qui bloque le mécanisme de la péri-urbanisation. Avec la reprise économique des années 1985, la péri-urbanisation reprend et se maintient, toutefois de façon moins soutenue.

1.2. Remplacement de la classe ouvrière belge par l'immigration

La hausse du pouvoir d'achat va de pair avec la mobilité sociale ascendante pour les ouvriers belges qui accèdent à la classe moyenne. Les autorités belges décident de combler la demande excédentaire du marché du travail en faisant massivement appel à des travailleurs

1 D'après l'exposé oral en mars 2008 par Christian Kesteloot de ses recherches, « Genèse et Géographie des quartiers en difficulté : quelles conséquences pour la cohésion sociale ? ». La lecture de cet article sera utilement complétée par la consultation de l'Atlas de la santé et du social, publié par l'Observatoire de la Santé et du Social et accessible sur le site internet <<http://www.observatbru.be>>.

étrangers. Désormais, ce sont les ouvriers immigrés qui font fonctionner le marché du logement urbain.

En 20 ans, les communes bruxelloises du centre ont à peine vu doubler le total de leur revenu imposable : le centre s'appauvrit tandis que la périphérie s'enrichit.

Pourtant, l'emploi se localise essentiellement dans le centre de Bruxelles. Les travailleurs, eux, viennent des communes de la périphérie pour travailler à Bruxelles et utilisent, par conséquent, les services communaux du centre : les plus démunis, résidant au cœur de la Région bruxelloise, paient donc les services communaux (voiries, police, etc.) dont bénéficient autant les personnes aisées de la périphérie travaillant au centre.

2. Désindustrialisation et crise

La crise des années 1970-1980 bloque le système de l'ascension sociale, touchant davantage les personnes immigrées qui se voient contraintes de rester dans les « quartiers d'immigrés » sans perspective d'ascension sociale, ne pouvant plus espérer accéder un jour à la propriété en périphérie.

Depuis les années 1980, les quartiers d'immigrés de la Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas évolué.

Si l'on compare la situation avec celle d'Amsterdam aux Pays-Bas, on constate que le logement social y représente 55 % du parc immobilier. 20 % des logements privés locatifs sont gérés par l'administration communale. Ce système, où 75 % du parc immobilier est géré par l'État, a été conçu pour répondre à la crise du logement liée à la croissance démographique.

3. Précarisation du logement social

La précarisation du logement social peut s'expliquer par un double phénomène : d'une part, la crise économique qui appauvrit la population bruxelloise et, d'autre part, la régionalisation du logement social impliquant de nouvelles conditions de financement et le contrôle rigoureux des règles strictes d'attribution.

En Région de Bruxelles-Capitale on assiste, plus encore que dans les deux autres Régions, à la polarisation sociale : les riches deviennent plus riches et les pauvres plus pauvres. La population vivant dans le logement social n'échappe pas à ce mécanisme et sa situation devient de plus en plus précaire.

3.1. La polarisation sociale s'explique au travers d'une multitude de facteurs :

- la flexibilité du marché du travail ;
- la restructuration de l'État, abandonnant le modèle d'État providence : les droits sociaux sont de plus en plus conditionnés (cf. Le RIS, Revenu d'Intégration Sociale) ;
- la seconde transition démographique : entre les deux guerres et dans les années 1950-1960-1970, le modèle dominant de l'organisation des ménages est le modèle classique « couple marié avec enfants » ; il concernait 60 % des ménages en Belgique. Actuellement, ce modèle de famille n'est plus dominant parmi les nouvelles formes de ménages qui surgissent. Une personne va au cours de sa vie traverser différentes formes de ménage (en tant que enfant, adulte célibataire, partenaire en couple, marié, grand-parent, etc.) ce qui engendre l'instabilité

des ressources, la perte ou le rétrécissement des réseaux sociaux et l'effritement de la solidarité ;

- la polarisation croissante de la population civile, reprise dès les années 1990, et qui continue aujourd'hui, creuse toujours davantage l'écart entre les riches et les pauvres depuis 1980-1985.

3.2 Régionalisation et dépolitisation du secteur du logement social

La Région de Bruxelles-Capitale revoit la législation concernant l'accès au logement social. Avec la réforme de l'État, l'ordonnance de 1993, la mise en place de l'inscription multiple, le système d'attribution des logements sociaux est dépolitisé et, au vu des conditions d'attribution, les bénéficiaires constituent finalement une population de plus en plus précaire.

3.3. Évolution des quartiers sociaux de 1981 à 2001

En 1953, l'Abbé Froidure avait fait visiter les taudis du quartier des « Marolles » au Roi Baudouin. Le Roi décide alors de débloquent des fonds pour assainir les taudis des Marolles, ainsi que ceux situés dans les quartiers « Querelle », « Rempart des Moines » et « Meiboom » et de les remplacer par des logements sociaux en faisant construire, vu l'augmentation du prix du marché foncier, des immeubles tours.

*Christian KESTELOOT,
professeur de géographie sociale
et économique à la KULeuven
et chargé de cours à l'ULB*

*Données recueillies par
Aurélië Herremans,
assistante sociale, SLRB*

■ Les femmes et le mal-logement

La crise du logement sévit-elle avec la même intensité pour les femmes et les hommes ? Certes, un loyer élevé est cher pour tout le monde, et le mauvais état d'un logement affecte de la même manière son occupant, masculin ou féminin. Et pourtant, un examen plus approfondi révèle vite une réalité trop méconnue : le mal-logement a bien un genre, il se décline principalement au féminin¹.

Pourquoi ? Notamment parce que les femmes, à la base, ne jouissent pas des mêmes ressources matérielles que les hommes (écart salarial moyen de 25 %). Résultat : le coût du logement absorbe une part du budget plus grande (en chiffres relatifs) chez la femme que chez l'homme, ce qui risque d'entraîner celle-ci davantage sur la pente du surendettement.

Indice de cette surexposition des femmes à la précarité : elles sont largement majoritaires (60 %) dans le logement social.

S'adressant en tout état de cause aux personnes défavorisées suivant son objet social, le logement public accueille fatalement plus de femmes dès lors que la pauvreté frappe celles-ci avec davantage d'acuité encore que leurs homologues masculins, ceci sans compter que les critères d'attribution d'une habitation sociale font « la part belle » (c'est-à-dire octroient un nombre appréciable de points de priorité) à des situations de précarité typiquement féminines (état de grossesse, ménage monoparental, etc.). Quoi qu'il en soit, la sociologue Pascale

Jamoulle n'hésite pas à parler du parc immobilier public comme d'un milieu « où vivent toujours plus de mères seules »². Conséquence : dans les ensembles sociaux, « les hommes adultes sont de moins en moins nombreux »³.

Concernant spécifiquement les demandeurs d'un logement social à Bruxelles, quatre individus sur dix inscrits sur les listes d'attente sont des isolés, tandis que plus de la moitié de ces derniers ont une descendance à charge⁴. Et, à près de 90 %, ces parents seuls sont des femmes⁵. Quoi qu'il en soit, plus de la moitié des locataires sociaux en Wallonie (53 %) sont des femmes célibataires (avec ou sans progéniture).

Plus généralement, la précarisation des femmes est à relier à la montée en puissance des ménages monoparentaux qui, à 75 %, sont dirigés par des femmes. Et, dans près de quatre cas sur dix (39 %), ces mères célibataires ont un minimum de deux enfants, ce qui, contrairement aux idées reçues, ne va pas sans induire un besoin accru en grands logements.

Passablement aiguës, les difficultés de logement rencontrées par les femmes demeurent paradoxalement peu visibles dans la mesure où le sans-abrisme reste encore une

réalité largement masculine. C'est que les femmes redoutent par-dessus tout de se retrouver dans ce milieu empreint de violence qu'est la rue, qui plus est, lorsqu'elles ont avec elles des enfants (dont la garde leur serait instantanément retirée). Résultat : l'errance au féminin se vit différemment, mais de manière non moins problématique. Elles développent des stratégies de débrouillardise pour éviter d'échouer à la rue, ce qui les fait, par exemple, alterner les hébergements de fortune chez des connaissances ou des parents. Mais, de stabilité, point.

A elle seule, l'explication financière ne suffit cependant pas pour rendre compte de l'aggravation des conditions de logement des femmes. Parfois, c'est spécifiquement en raison de leur sexe que des femmes éprouvent, en tant que femmes, des difficultés d'accès au logement. C'est que certains bailleurs véhiculent des stéréotypes massifs à l'encontre des femmes (avec enfants de surcroît), ce qui les conduit alors à leur préférer des locataires masculins. Il existe bien une loi anti-discrimination pour combattre ce genre de comportement (loi du 25 avril 2007), mais elle n'a pas encore déployé tous ses effets, tant s'en faut⁶.

Aussi scandaleux qu'ils soient, les refus de louer à des femmes (monoparentales ou non) ne doivent pas occulter d'autres formes, plus larvées, d'inégalité de traitement. À cet égard, le manque criant de grands logements écarte du marché locatif

1 Disposant de statistiques « de genre » plus complètes que celles de la Région bruxelloise et, à la fois, ayant adopté des mesures spécifiques en cette matière, la Région wallonne fera l'objet d'un examen privilégié au cours de cet article.

2 Pascale JAMOULLE, « Hommes, pères et prises de risque », *Les hommes et l'égalité*, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, 2007, p. 49.

3 Pascale JAMOULLE, *op. cit.*, p. 50.

4 Respectivement 39 % et 54 % (Didier BAUDEWYNS, *L'allocation-loyer. Quelques projections budgétaires pour la Région de Bruxelles-Capitale*, Rapport réalisé pour le Conseil consultatif du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, mai 2005, p. 21).

5 Service d'études de la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007.

6 Cf. entre autres, Nicolas BERNARD, « Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social) », *De nieuwe federale antidiscriminatie wetten - Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, sous la direction de Sébastien Van Drooghenbroeck et al., Bruxelles, La Charte, 2008, p. 797 et s.

les familles — et donc les ménages monoparentaux (à la tête desquels on trouve donc des femmes dans leur grande majorité) — aussi sûrement que les comportements discriminatoires du bailleur. Certes, avec l'augmentation des séparations et divorces, la taille des ménages s'amenuise tandis que la famille se fragmente, ce qui pourrait militer en faveur de *petits* logements. Cette vue, toutefois, occulte une évolution sociologique massive : l'émergence parallèle de la garde alternée des enfants. Érigé aujourd'hui en norme par défaut par la loi du 18 juillet 2006, en modèle courant, ce type d'hébergement (dit «égalitaire») fait que le besoin en grands logements, loin de refluer, double quasiment puisque désormais chaque membre de l'ex-couple ou presque doit disposer d'une habitation susceptible d'héberger — une semaine sur deux — la descendance et ce, dans de bonnes conditions (de superficie notamment). En tout cas, cette évolution sociologique n'est pas passée inaperçue par le législateur wallon puisque, désormais, par l'arrêté du 6 septembre 2007, la société de logement social doit, pour la définition du logement dit proportionné, tenir compte «du ou des enfants bénéficiant de modalités d'hébergement chez l'un ou l'autre des membres du ménage, actées dans un jugement» (art. 1^{er}, 15°, al. 2).

À Bruxelles, sur ce point, on en est au stade de la réflexion⁷. On attend

en tout cas des autorités qu'elles s'adaptent à cette évolution familiale, partant du principe qu'un parent divorcé risque de ne pas obtenir la garde — même alternée — s'il ne dispose pas d'un logement doté d'un nombre suffisant de chambres pour accueillir sa progéniture (fût-ce une semaine sur deux).

Il n'y a, en tout cas, pas que l'accès au logement locatif à être marqué par des pratiques discriminatoires. *L'acquisition* d'une habitation peut, elle aussi, être le théâtre de pratiques gravement vexatoires (et, en tout état de cause, illégales). Certaines banques rechigneraient à accorder un prêt hypothécaire à une femme seule car, plus qu'un homme, elle serait susceptible dans un avenir plus ou moins proche d'avoir un enfant à sa charge exclusive, ce qui obérerait lourdement son budget et altérerait d'autant sa capacité de remboursement. Cependant, davantage que leurs homologues masculins, les femmes ont dû apprendre à gérer un budget restreint et à composer avec des dépenses imprévues (maladies d'enfants par exemple) ou des baisses importantes de revenus (interruptions de carrière). Et, de fait, l'expérience relatée par des organismes comme le Fonds du Logement (qu'il soit bruxellois ou wallon) ou la Société wallonne de Crédit social montre que, dans ce créneau particulier là, le taux d'impayés est *moindre* que dans le secteur bancaire traditionnel.

S'il convient, en conclusion, de s'attaquer au mal-logement des femmes, les solutions ne sont pas toujours à trouver dans le domaine de l'habitat proprement dit. Certes, il serait opportun par exemple d'étoffer l'éventail des logements de transit pour femmes en rupture conjugale et d'étendre l'offre d'habitations disposant de plusieurs chambres en vue, notamment, de renforcer la capacité d'accueil des ménages monoparentaux. Des mesures cependant ont déjà été prises, notamment par le Gouvernement wallon (cf. Supra). Dans la mesure, toutefois, où les problèmes de logement dont sont victimes les femmes en priorité ne sont souvent eux-mêmes que le reflet d'une fragilité pécuniaire et sociale plus globale (et elle-même profondément sexuée), c'est également, en amont, sur la pauvreté des femmes en général qu'il conviendrait de concentrer ses efforts (lutte contre les discriminations professionnelles, augmentation du nombre de places de crèche, extension de la couverture financière des allocations familiales, etc.). On le voit, le défi est d'importance⁸.

Nicolas BERNARD,
professeur aux Facultés
universitaires Saint-Louis



7 A cet égard, la Secrétaire d'État au Logement a déclaré que «depuis deux ans, en effet, à la demande de la société régionale du logement, je suis amenée à signer des dérogations diverses. Il s'agit, notamment, de personnes (souvent des pères) qui souhaitent accueillir leurs enfants, dans le cadre de la garde alternée ou non, ou tout simplement voir leurs enfants, ce qui est crucial. Ces personnes demandent des dérogations au nombre de chambres autorisées ou encore des dérogations au loyer à payer. On me demande toujours d'accorder des dérogations, ce que je peux comprendre, je considère

même que c'est normal actuellement. [...] Je précise donc, chaque fois, que je ne certifie pas que la personne a la charge de l'enfant, mais que, tenant compte des circonstances, j'autorise ces dérogations. Bien entendu, je suis d'accord avec vous : si ces demandes devaient connaître une ampleur importante, nous ne pourrions plus continuer à procéder ainsi.» (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Compte-rendu intégral, commission logement, session 2005-2006, n° 60, réunion du 2 mai 2006, p. 3 et s.).

8 On trouvera de plus amples développements sur ce sujet dans Nicolas BERNARD, «Les femmes, la précarité et le mal-logement : un lien fatal à dénouer», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, n° 1970.

■ Le financement de la Région de Bruxelles-Capitale

Introduction générale

Depuis plus d'un an, le débat sur le budget des recettes de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) a été plusieurs fois évoqué dans les médias en lien avec le ralentissement de l'activité immobilière dans la région : singulièrement, ce sont la fragilisation et le risque de diminution des recettes qui sont ainsi mis en évidence de même que la position spécifique, à cet égard, de la Région bruxelloise en comparaison avec celle des deux autres Régions.

Afin de mieux comprendre ces réflexions, il est intéressant de récapituler les termes principaux qui les structurent¹. C'est l'objectif que poursuit cet article.

Le système de financement actuel des Régions

La Région bruxelloise a connu, depuis 1989, deux systèmes de financement différents.

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions², prise dans la foulée de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et de la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale³, a créé

le premier régime de financement de la Région de Bruxelles-Capitale, identique à celui des deux autres Régions. Celui-ci valorisait la rétrocession aux Régions de leur contribution aux recettes de l'impôt sur les personnes physiques (IPP), avec cependant un système correctif de solidarité au bénéfice des Régions qui risquaient, avec ce régime, de voir leur recettes diminuer dans le temps : dans les faits, la Région wallonne, dès 1990, et la Région bruxelloise, à partir de 1997, ont bénéficié de ce régime et continuent d'en bénéficier aujourd'hui.

Sur la période qui s'est étendue de 1990 à 2001, la part d'IPP dans les recettes bruxelloises a représenté un peu plus de 60 % (voir tableau 1 ci-dessous).

Le second système a été introduit par les accords dits « du Lambertmont » (2001)⁴ et a modifié le système instauré en 1989 : il a consisté en transfert aux Régions d'impôts opéré par la Loi spéciale du 13 juillet 2001, portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions. Cette loi n'organisait pas un refinancement des Régions mais bien une modification des sources de leurs recettes. Il s'agissait donc en principe d'une opération blanche, tant pour l'Autorité fédérale que pour les Régions : chaque nouvel impôt régional a été compensé par une réduction⁵ à due concurrence de l'IPP qui revenait à chaque Région.

Suite à cette réforme du régime de financement de 2001, les impôts désormais régionaux sont les suivants :

1. taxe sur les jeux et paris ;
2. taxe sur les appareils automatiques de divertissement ;
3. taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées ;
4. droits de succession et de mutation par décès ;
5. précompte immobilier ;
6. droit de donation ;
7. taxe de circulation ;
8. taxe de mise en circulation ;
9. eurovignette ;
10. redevance Radio-TV⁶ ;
11. droits d'enregistrement sur la transmission à titre onéreux de biens immobiliers ;
12. droits d'enregistrement sur la constitution d'hypothèque ;
13. droits d'enregistrement sur les partages partiels et les sessions entre copropriétaires.

En plus de cette extension d'autonomie des Régions eu égard aux

négatif ». Il est fixé annuellement par le Gouvernement fédéral par arrêté après concertation des gouvernements régionaux. Pour des développements voir les ouvrages mentionnés à la note de bas de page n° 1.

- 6 L'ordonnance du 21 février 2002 modifiant la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision (Moniteur belge du 13 mars 2002, Édition 2) a fixé à zéro le taux de la redevance radio et télévision. Deux taxes régionales autonomes ont alors été adaptées afin de compenser la perte de recettes engendrée par la promulgation de ce tarif zéro euro pour les redevances radio et télévision.

1 Sur cette matière voir :

• G. VAN DER STICHELE et M. VERDONCK, « Les modifications de la loi spéciale de financement dans l'accord du Lambertmont », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1733, 2001 ;

• P. Zimmer : « La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1941, 2006.

2 *Moniteur belge*, 17 janvier 1989.

3 *Moniteur belge*, 14 janvier 1989.

4 Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des Régions (Moniteur belge du 3 août 2001).

5 Cette réduction est appelée le « terme



impôts régionaux, il faut ajouter comme apport des accords du Lambermont les capacités d'autonomie des Régions vis-à-vis de l'IPP⁷.

Enfin, pour être complet, il faut relever une nouvelle recette affectée pour la Région bruxelloise (acquise à l'occasion des accords dits « du Lombard »): l'article 46 bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises est venu compléter l'article 279 de la Nouvelle loi communale qui organise un mécanisme destiné à favoriser – et non à garantir – une meilleure représentation des mandataires flamands au niveau communal⁸. Dès l'année budgétaire 2002, des moyens financiers spéciaux à charge de l'Autorité fédérale ont été

répartis entre les Communes dont le collège des bourgmestre et échevins est composé conformément à l'article 279 de la Nouvelle loi communale ou dont le centre public d'aide sociale est présidé conformément au même article: le montant octroyé annuellement transite par la Région bruxelloise qui le réaffecte aux communes bénéficiaires.

Si la réforme du système de financement de 2001 a fortement modifié la structure des recettes des entités régionales, elle n'a, par contre, pas répondu à la critique fondamentale du sous-financement structurel de la Région de Bruxelles-Capitale⁹.

7 Nous renvoyons pour ceci aux textes évoqués à la référence n° 1.

8 N. LAGASSE, *Les accords du Lambermont et du Lombard: approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage?*, Bruylant, 2003, pp. 180 et s.

9 J.-P. LAMBERT et al., *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, CERB, avril 1999, FUSL; P. DE BRUYCKER et al., « Le financement de la Région de Bruxelles-Capitale: Étude prospective et comparée des villes-États en Belgique, en Allemagne et en Autriche », avril 1999, ULB.

La structure des recettes de la Région de Bruxelles-Capitale avant et après les accords du Lambermont

Tableau 1 : Synthèse des recettes générales de la RBC avant et après les accords du Lambermont

PARTIE 1 : RECETTES GÉNÉRALES	Total 1990/2001	Total 2002/2009 initial
TITRE 1 : LES RECETTES FISCALES		
<i>Section 1 : les impôts régionaux</i>		
Taxe sur les jeux et paris	83.808	115.443
Taxe sur les appareils automatiques et de divertissement	49.524	53.031
Taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées	19.752	864
Taxe de circulation sur les véhicules automobiles		895.214
Taxe de mise en circulation		332.924
Eurovignette		58.550
Droits de succession	1.835.969	2.269.828
Précompte immobilier	133.962	141.341
Droits d'enregistrement totaux	1.004.080	
<i>Droits d'enregistrement (ventes de biens immeubles)</i>		3.425.308
<i>Droits d'enregistrement (hypothèque sur un bien immeuble et partages de biens immeubles)</i>		273.645
Droits de donation		266.540
Total des impôts immobiliers	2.974.011	6.376.662
% des recettes des impôts immobiliers dans les recettes totales	21,0 %	35,4 %
Total Section 1	3.127.095	7.832.688
Total Section 2 : taxes régionales autonomes	717.781	1.097.637
Total Titre 1 (section 1 et 2)	3.844.858	8.930.325
% recettes fiscales dans les recettes générales	27,1 %	49,5 %
TITRE 2 : LES RECETTES NON FISCALES*		
<i>Section 1 : la part attribuée de l'impôt des personnes</i>	8.562.790	5.679.694
% part IPP dans les recettes générales	60,4 %	31,5 %
<i>Section 2 : les recettes non fiscales propres à la RBC</i>		
Main morte	156.346	271.234
Remise au travail de chômeurs	317.068	272.748
Transfert en provenance de l'Agglomération de Bruxelles	752.751	1.148.866
Moyens pour les communes pour l'échevin flamand		227.937
Moyens pour les compétences issues du Lambermont		25.086
Autres		841.102
Total section 2	1.226.166	2.786.973
Total Titre 2	9.788.956	8.485.547
% recettes non fiscales dans les recettes générales (Titre 2)	69,0 %	47,1 %
Total partie 1 (Titre 1 + Titre 2)	13.633.814	17.415.869
<i>Autres recettes (dont recettes affectées)</i>	546.072	610.514
% autres recettes dans les recettes générales	3,9 %	3,38 %
TOTAL DES RECETTES	14.179.886	18.026.383

* On devrait dire « non recettes fiscales régionales » car l'IPP participe de la fiscalité, mais du point de vue de la Région la part attribuée de l'IPP est une dotation du Fédéral.

Le tableau 1 met en évidence, par comparaison, la modification de la structure des recettes de la Région bruxelloise suite aux accords du Lambermont; il reprend les recettes totales, par source et par type ainsi que leur somme totale, sur les deux périodes 1990/2001 et 2002/2009¹⁰.

On constate que la part d'IPP, qui provient du Fédéral, représente, en moyenne, 60,4 % des recettes régionales totales sur la période 1990/2001 et les recettes fiscales régionales 27,1 %; sur cette période les impôts immobiliers garantissent 21 % des moyens de la RBC.

Changement assez radical après les accords du Lambermont: les recettes fiscales régionales – impôts et taxes – représentent, en moyenne, 49,6 % des recettes régionales¹¹ sur la période examinée 2002/2009 – soit la moitié – et la part d'IPP 31,5 %; sur cette même période; les impôts immobiliers garantissent, en moyenne, 35,4 % des recettes totales de la RBC¹².

La structure des recettes des trois Régions avant et après les accords du Lambermont (2001)

Si on compare les évolutions de la structure des recettes pour les trois Régions avant et après les accords du Lambermont¹³, on constate des situations très différentes entre la RBC et les deux autres Régions: les parts d'IPP, qui représentaient, en

Tableau 2: Evolution de la structure des recettes régionales en %

	RBC	RW	R FL*
Part IPP			
2001	61,5	76,3	75,6
2005	31,2	56,5	55,2
2006	31,2	53,9	54,3
Recettes fiscales régionales			
2001	27,7	13,3	12,5
2005	50,7	35,1	41,9
2006	53,1	35,8	42,7
Autres			
2001	10,8	10,3	11,9
2005	18,1	8,5	2,98
2006	15,7	10,2	2,9
Total	100	100	100

* Pour la Région flamande, nous ne reprenons dans ce tableau que les strictes recettes régionales distinguées bien entendu des recettes de la Communauté flamande.

2001, 75 % de leurs recettes, restent clairement la source principale de recettes pour les Régions flamande et wallonne alors que, pour la RBC, ce sont désormais les recettes fiscales régionales.

C'est la différence essentielle entre les structures des recettes des trois Régions.

C'est ce qui peut faire dire que la RBC est plus autonome financièrement que les deux autres Régions.

Il faut relever que la notion d'autonomie fiscale est ambivalente: elle peut signifier, selon son usage, à la fois recettes ou dépenses fiscales, voire la suppression de certains impôts; ces termes n'ont, forcément, pas la même lisibilité dans la présentation de la structure des recettes.

L'ampleur de la mise en œuvre de ces nouvelles compétences fiscales a dépendu des marges budgétaires dont dispose chaque Région puisque toute suppression d'impôt ou de taxe régionaux entraîne une réduction des recettes (et ferait apparaître l'entité comme disposant de moindres recettes à partir de la fiscalité régionale dans notre tableau de synthèse 2).

Une diminution de la fiscalité régionale peut, toutefois, avoir des effets ambivalents puisqu'elle peut signifier une croissance ou une diminution des recettes: il est clair que les réformes en matière de droits d'enregistrement, revus à la baisse dès 2002 et 2003, correspondent en Régions flamande et bruxelloise, à une croissance des recettes mais c'est aussi, et surtout, le taux d'activité et le niveau des valeurs sur leur marché acquisitif qui a permis cette croissance. « La Flandre a, dès l'élaboration de son budget 2002, mis en œuvre une partie de ses nouvelles compétences fiscales: l'imposition d'un tarif zéro pour la redevance radio-télévision et la taxe d'ouverture des débits de boissons au 1^{er} janvier 2002, la modification des mécanismes de restitution et, d'exemptions et des taux sur les droits d'enregistrement au 1^{er} janvier 2002 ainsi qu'une nouvelle modification des taux en matière de droits de succession¹⁴. »

10 Pour les années 1990 à 2006, les données reprises sont les recettes réalisées; pour 2007 et 2008, ce sont les recettes ajustées et, pour 2009, les recettes initiales.

11 Et ceci sans tenir compte des recettes provenant de l'ex-Agglomération qui sont aussi des recettes fiscales et qui représentent de 6 à 7% des recettes régionales selon les années.

12 Comme relevé dans le tableau.

13 En prenant 2001, 2005 et 2006 comme années témoins.

14 B. BAYENET et S. TURNER, « Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique », pp. 312 et 313 in M. Mignolet, *Le fédéralisme fiscal: leçons de la théorie économique et expérience de quatre états fédéraux*. De Boeck Université, 2005.

La marge de manœuvre des deux autres Régions, vu leur situation budgétaire plus problématique, est plus limitée et les mesures prises ou envisagées concernent davantage une série de réaménagements que de véritables réductions d'impôts :

- la Région wallonne a mis sur pied à l'époque une réforme fiscale portant sur quatre points : la taxe sur les déchets ménagers, la radio-redevance, le précompte immobilier et les droits de succession ;
- la Région bruxelloise a supprimé la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées qui a été compensée par une augmentation des tarifs de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la suppression de la redevance radio et télévision a été compensée par une modification des tarifs de la taxe régionale autonome en 2002. Une réforme des droits de succession et d'enregistrement est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2003.

Benoît Bayenet et Samantha Turner indiquent, cependant, la difficulté d'avoir désormais une vision consolidée de la situation des entités en matière d'autonomie fiscale, actant que « les budgets, notamment, de la Communauté flamande, ne sont plus représentatifs de l'importance de la fiscalité mise en œuvre. Une partie des recettes propres de la Communauté flamande¹⁵ est allouée à des services à gestion séparée (tels que le Fonds de prévention et d'assainissement en matière de protection de l'environnement et de la nature ou Fonds Mina) et n'apparaissent plus dans le budget de l'entité flamande. La réaffectation de ces ressources explique ainsi, en partie, le niveau de la fiscalité propre dans le budget de la Commu-

nauté flamande. Une évaluation de ces recettes nécessite donc l'analyse des budgets de tous les fonds bénéficiant directement des taxes régionales¹⁶. » Des évolutions de ce type se sont également développées dans la Région bruxelloise et la Région wallonne.

Pour Robert Deschamps, « cette large autonomie fiscale des Régions est une bonne chose dans notre système fédéral : les Régions peuvent exercer plus largement leur pouvoir politique non seulement par le choix des dépenses, mais aussi par la fiscalité. Elles peuvent ainsi, par exemple, mener une politique foncière spécifique, s'attaquer de façon plus adéquate aux problèmes d'environnement, différents d'une Région à l'autre, ou réduire la fiscalité sur les revenus de leurs habitants. Une question fondamentale est de savoir si l'autonomie fiscale de chaque Région risque d'entraîner par la concurrence des effets défavorables pour une ou des autres Régions ou pour la stabilité du système fédéral¹⁷. »

Il reste que la taille et la spécificité des assiettes fiscales régionales concernées par cette autonomie, plus importante, ne permettent pas les mêmes marges de manœuvre de la part des trois Régions.

On peut retenir que le pourcentage de recettes provenant de la fiscalité régionale autonome – taxes et impôts régionaux – indique autant le taux de la nécessité d'utilisation de ces recettes pour l'entité concernée qu'il n'approche son taux d'autonomie fiscale réelle.

La place des impôts immobiliers dans la structure des recettes de la RBC

Un autre élément essentiel à mettre en évidence dans le débat concerne la part que représentent les impôts strictement immobiliers dans les recettes régionales. Le tableau 3 indique ce taux sur la période 2002/2009 – moyenne 35,4 % (cfr tableau 1) – pour la Région bruxelloise : le taux le plus élevé rencontré est celui de 2006 : 39 %, soit quasi 2/5 des recettes.

Ce taux est inférieur pour les deux autres Régions : ainsi, en 2005, alors qu'il était de 35,96 % pour la Région bruxelloise, il était de 29,30 % pour la Région flamande et de 21,28 % pour la Région wallonne.

16 B. BAYENET et S. TURNER, « Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique », *op. cit.*, p. 303.

17 R. DESCHAMPS, « Le fédéralisme fiscal en Belgique : financement des entités fédérées, autonomie et concurrence fiscale, solidarités, coordination » in *Le fédéralisme fiscal*, De Boeck et Larcier, 2005, p. 130.

15 Liées aux compétences régionales.

Tableau 3 : les impôts immobiliers depuis 2002	2002	2003	2004	2005	2006	2007aj.	2008 aj.	2009 in.
Droits de succession	218.695	194.936	285.680	287.540	320.009	310.037	319.706	333.325
Précompte immobilier	18.118	23.142	15.955	13.177	16.820	17.426	17.939	18.764
Droits d'enregistrement (ventes de biens immeubles)	303.187	360.521	388.986	410.250	469.979	493.910	540.715	511.731
Droits d'enregistrement (hypothèque et partages de biens)	19.049	26.410	32.803	37.411	40.713	37.259	44.481	38.399
Total des droits d'enregistrement	322.236	386.931	421.789	447.661	510.692	531.169	585.196	550.130
<i>% des droits d'enregistrement dans les impôts immobiliers</i>	<i>57,1 %</i>	<i>63,4 %</i>	<i>57,6 %</i>	<i>56,2 %</i>	<i>56,5 %</i>	<i>58,8 %</i>	<i>60,2 %</i>	<i>57,9 %</i>
Droits de donation	4.938	5.745	8.415	47.872	55.368	45.407	48.851	47.496
Total des impôts immobiliers	563.987	610.754	731.839	796.250	902.889	904.039	971.692	949.715
<i>% des impôts immobiliers dans les recettes générales</i>	<i>32,3 %</i>	<i>34,3 %</i>	<i>36,1 %</i>	<i>35,9 %</i>	<i>39,0 %</i>	<i>35,7 %</i>	<i>36,7 %</i>	<i>34,3 %</i>
Total des impôts régionaux	714.784	784.890	883.936	962.587	1.085.943	1.114.771	1.121.219	1.164.555
Total des taxes régionales	150.922	159.967	156.966	161.719	141.690	114.531	104.124	253.436
Total des impôts régionaux et des taxes régionales	865.706	944.857	1.040.902	1.124.306	1.227.633	1.229.302	1.225.343	1.417.991
Part attribuée de l'impôt des personnes	555.837	590.521	616.392	691.554	721.049	772.039	867.988	864.314
<i>% part IPP dans les recettes générales</i>	<i>31,9 %</i>	<i>33,2 %</i>	<i>30,4 %</i>	<i>31,2 %</i>	<i>31,2 %</i>	<i>30,50%</i>	<i>32,80%</i>	<i>31,2 %</i>
Recettes totales	1.744.289	1.780.805	2.027.248	2.217.257	2.313.179	2.531.053	2.644.762	2.767.790

Le tableau 3 met aussi en évidence la place relative de chaque impôt immobilier dans la production de recettes bruxelloises. Globalement, sur la période examinée, la hiérarchie est claire : les droits d'enregistrement ont produit 58,4 % des recettes provenant des impôts immobiliers, les droits de succession 35,3 %, les droits de donation 4,1 % et le précompte immobilier 2,2 % des recettes régionales.

Il faut donc remarquer que la majeure partie des recettes fiscales immobilières de la RBC est basée sur les transactions ou les successions – des flux – plutôt que des stocks, qui par définition sont peu mobiles. Or, les recettes régionales seraient nettement plus prévisibles, et mieux maîtrisées, sans doute, si elles étaient construites sur des éléments plus stables.

Par ailleurs, ces impôts immobiliers ne concernent pas que les logements : ils concernent aussi le secteur tertiaire, par exemple. À cet égard, la création prochaine d'une

future administration fiscale régionale devrait, à terme, permettre une meilleure vision de l'importance et du taux de production des sources de ces différentes recettes et, ainsi, induire un affinement des politiques fiscales immobilières et de leur caractère régulateur.

En synthèse, on peut dire, à ce stade, que la Région bruxelloise est plus captive, pour ses recettes, que les deux autres Régions de sa fiscalité propre et, singulièrement, des recettes provenant de la fiscalité immobilière. Par ailleurs, l'activité sur le marché immobilier joue de manière ambivalente sur les problématiques du logement : elle permet un niveau de recettes appréciable en période d'activité importante – et donc des moyens pour les politiques régionales – mais, dans le même temps, elle produit de l'exclusion par le surenchérissement des coûts qui accompagne ce type de conjoncture.

**Pol ZIMMER, expert,
SLRB, cellule « études »**

■ Les loyers se stabilisent à Bruxelles



Les résultats de l'enquête 2008 de l'Observatoire des loyers en Région de Bruxelles-Capitale sont publiés.

L'enquête porte sur un échantillon de 3.000 logements.

Quelques chiffres ?

Le montant moyen d'un loyer en Région de Bruxelles-Capitale : 553 euros.

En 2005, il était de 508 euros.

L'étude révèle que les loyers ont augmenté de 3% entre 2007 et 2008, alors que l'indice santé est monté de 4%.

Il y aurait donc une stabilisation de l'accès au marché locatif et le rétablissement du lien entre les loyers et l'indice santé.

D'autres informations ?

La publication « Observatoire des loyers 2008 » de l'Observatoire régional de l'Habitat est disponible depuis le 15 juin 2009 sur simple demande à la bibliothèque de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale : tél. 02/533.19.83 – email : biblio.slrb@slrb.irisnet.be

« Le bail de logement social à Bruxelles et en Wallonie »

Approche descriptive, comparative et critique

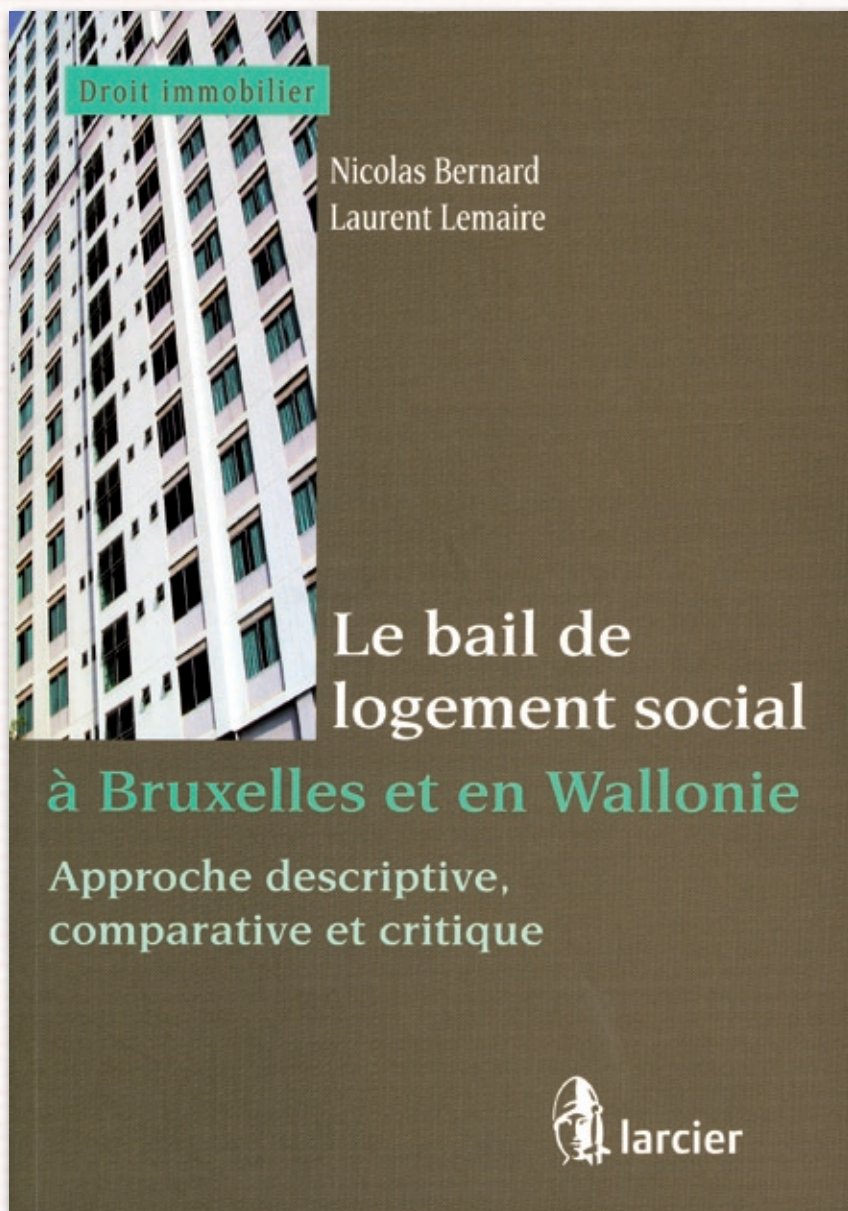
Editions Larcier, Collection Droit immobilier, 2008

Hébergeant pas moins d'un locataire sur cinq en moyenne à l'échelle du pays, le secteur du logement social s'impose comme un acteur incontournable de la politique de l'habitat. Et pourtant, cet acteur reste trop méconnu des juristes. Au croisement du droit civil (vu la nature de la convention locative) et du droit administratif (eu égard au statut du bailleur), la réglementation du bail social est foncièrement hybride, et donc complexe. C'est à l'éclairer que s'attelle le présent ouvrage.

L'approche privilégiée par les auteurs se veut à la fois descriptive (histoire de donner au lecteur une information complète sur les dispositifs en vigueur aussi bien à Bruxelles qu'en Wallonie) et comparative (aux fins de pointer les différences entre Régions — Flandre comprise — mais également entre les réglementations fédérées et le droit fédéral du bail), sans préjudice d'un essentiel regard critique qui parcourt l'ouvrage (tant les textes appellent des interprétations multiples).

Impossible, par ailleurs, de dissocier la thématique du bail social des missions de service public que les sociétés de logement ont à assumer. Dans quelle mesure, ainsi, la finalité sociale des prérogatives exercées par les bailleurs publics influe-t-elle sur la gestion et la conduite des relations locatives ?

Enjeu social de premier ordre, enfin, le bail en vigueur dans le parc public se retrouve plus souvent qu'à



son tour sous les feux de l'actualité. Qu'il s'agisse de l'imposition récente d'un contrat à durée déterminée en Wallonie (une première), de l'assujettissement éventuel du bail social à la loi du 25 avril 2007 modifiant le régime du bail à loyer ou encore de l'obligation pour le candidat locataire d'apprendre le néerlandais en

Flandre, ces questions d'actualité ne seront pas oubliées.

Nicolas BERNARD,
Professeur aux Facultés universitaires
Saint-Louis.

Laurent LEMAIRE,
Chercheur aux Facultés universitaires
Saint-Louis.