

Le logement social à Bruxelles : à la fois irremplaçable et à dépasser

Nicolas BERNARD, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

I. CONSTAT CHIFFRÉ (où il s'agira de mettre à mal quelques idées reçues)

a) Bruxelles compte un peu plus de 38.000 sociaux, ce qui représente 8% de son bâti global¹. D'aucuns affirment que la capitale souffre de la comparaison avec la situation qui a cours en Wallonie, où cette proportion grimpe à 25%. Cette comparaison, toutefois, se révèle vite bancale en ce que ce dernier ratio rapporte les 100.000 logements sociaux wallons non pas au nombre total de logements (comme à Bruxelles) mais en regard du nombre de *locataires* (privés et publics), lesquels sont, en chiffres relatifs, nettement moins nombreux dans le sud du pays (35%) que dans le centre (57%). Si l'on "répare" ce biais méthodologique (lequel fausse considérablement le calcul) et que l'on adopte une base de comparaison identique (le nombre de logements sociaux par rapport au nombre de locataires par exemple), la comparaison se montre sensiblement moins défavorable à Bruxelles puisqu'un locataire sur huit habite dans un logement social bruxellois, contre un sur quatre en Région wallonne².

Ceci étant dit, la Belgique au total reste indubitablement à la traîne par rapport à ses voisins européens³. En Hollande par exemple, ce sont 36% du parc immobilier global, pas moins, qui sont ainsi affectés au social, ce qui signifie que deux locataires sur trois habitent dans le parc public⁴. Plus généralement, on constate en Europe que les politiques d'accès à la propriété et les mesures de construction de logements sociaux fonctionnent suivant un rapport de proportion inverse. Comme dans un jeu à somme nulle, plus un État investit dans l'accès à la propriété (comme en Belgique), moins il a

¹ Cf. P. ZIMMER, "La politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale", *Échos log.*, 2006, n°2, p. 10 et 11.

² N. BERNARD, "La crise du logement : à Bruxelles aussi", *L'Observatoire de l'Immobilier* (France), février 2006, n°67, p. 33 et s.

³ Pour la France, voy. par exemple A. LAFERRÈRE, "Les aides personnelles au logement : réflexion économique à partir de l'expérience française", *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de Nicolas Bernard et Charles Mertens, Namur, Publications de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, p. 140 et s.

⁴ Cf. M. ELSINGA, "Politique de la location et subside locatif aux Pays-Bas", *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. Bernard et W. Van Mieghem, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 91 et s.

tendance à étoffer son patrimoine public, et inversement. Les vases sont communicants en quelque sorte⁵.

Il n'empêche, la Région bruxelloise semble perdante sur deux tableaux à la fois puisqu'elle compte, par rapport à la Wallonie par exemple, à la fois moins de propriétaires⁶ et moins de logements sociaux⁷. Certes, on trouve toujours moins de propriétaires dans les (grandes) villes qu'en milieu rural⁸, mais avec ses 43%, Bruxelles reste en recul de 5 à 15 points par rapport aux autres centres urbains belges⁹. Et, de manière générale, la Belgique est également perdante sur deux tableaux en comparaison avec ses voisins étrangers (France et Pays-Bas notamment) puisque aucun système de régulation des loyers n'est en vigueur dans notre pays¹⁰ et qu'en outre, nul système d'allocation-loyer n'accompagne financièrement le locataire¹¹.

- b) On ne construit pas toujours du logement social pour étoffer l'offre publique. Ainsi, dans les années 1970, la population bruxelloise accuse une décrue sensible, imputable à l'exode vers les périphéries vertes d'une frange substantielle de la classe moyenne. Paradoxalement, les instances régionales entreprennent au même moment un gros effort de construction de logements sociaux. L'objectif sous-jacent de cette politique a priori surprenante est, en fait, de générer de l'emploi et de soutenir le secteur de la construction. À cette époque, pas moins de quatre nouveaux logements construits sur dix sont de type social (pour un ratio de un sur deux cents actuellement !)
- c) Depuis 1997, on ne construit plus que 19 logements sociaux par an en moyenne sur le territoire bruxellois. Dans un contraste saisissant, le secteur *privé* construit dans le même temps, lui, 2.000 logements l'an.

⁵ Voy. par exemple N. BERNARD, "Renforcer l'accès à la propriété : un éclairage européen et prospectif", *Professions immobilières*, Revue de la Fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM, France), n°94, juillet 2005, p. 15 et s.

⁶ Voy. l'*Atlas de la santé et du social de Bruxelles-Capitale 2006* de l'Observatoire de la santé et du social de la Commission communautaire commune de Bruxelles, p. 63.

⁷ Cf. P. ZIMMER, *Dix ans de politique du logement social à Bruxelles*, Bruxelles, S.L.R.B., 2000.

⁸ Voy. J. CHARLES, *Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois*, Bruxelles, Prospective Research for Brussels, 2007.

⁹ Charleroi totalise ainsi 58,2% de propriétaires, Gand, 53,2%, Anvers 53,1% et Liège 49,3%. Cf. les résultats de l'enquête socio-économique menée en 2001 auprès de 96,9% des ménages du pays par l'Institut national des statistiques, à la demande du Ministère des Affaires économiques.

¹⁰ Voy. notamment N. BERNARD, "Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibré des loyers", *Les Échos du logement*, mars 2006, n°1, p. 1 et s.

¹¹ Cf. N. BERNARD, "L'allocation-loyer, un outil pour faire baisser la pression locative", *Le Politique*, septembre 2006 (hors-série *Un toit pour tous*), p. 40 et s.

- d) Si l'offre de logements publics stagne, la *demande* en habitat social a connu, elle, une augmentation spectaculaire. Trois facteurs au moins peuvent être épinglés à l'appui du phénomène. La capitale, tout d'abord, regagne des habitants (+70.000 unités entre 1995 et 2006), ce qui n'était plus arrivé depuis longtemps. Par ailleurs, la tendance — croissante — au démariage (divorces, séparations, ...) ¹² fait qu'à nombre de personnes égales (*quod non en plus*), la demande en logements enfle fatalement. La population bruxelloise, enfin, a vu ses conditions de vie se dégrader. Pour 100 titulaires en 1995 du minimex (auquel a succédé depuis le revenu d'intégration), on en compte 140 en 2002. Plus globalement, le nombre de minimexés a été multiplié par 2,89 depuis la création de la Région bruxelloise en 1989. Conséquence de cette paupérisation : l'arriéré locatif des sociétés immobilières de service public a quadruplé entre 1989 et 2002, contraignant la SLRB à gonfler considérablement les sommes allouées aux SISP en vue de combler ce déficit social. Il en résulte le comportement suivant : les sociétés de logement social, "dans le rouge" ou presque, n'osent plus construire.
- e) Cette réticence à édifier du logement social peut-elle être attribuée au manque de terrains disponibles ? L'argument peine à convaincre dès lors que la SLRB et les différentes SISP de la capitale disposent, ensemble, d'un petit "trésor de guerre" foncier de 520 ha, sur lesquels il serait parfaitement envisageable d'ériger les 5.000 logements promis par le Plan pour l'avenir du logement (voy. *infra*), avec une moyenne acceptable de 100 unités d'habitation par hectare. Et pourtant, l'on voit très peu d'immeubles sociaux y fleurir. Une partie de l'explication tient au fait que les SISP ont eu tendance ces dernières années à réaliser, grâce à ces terrains libres, des opérations autrement rentables financièrement (ventes, construction de logements moyens, etc.). C'est pourquoi le Plan pour l'avenir du logement n'a pas voulu reposer exclusivement sur la bonne volonté des SISP, comme nous allons le voir.
- f) Les personnes désireuses d'intégrer le parc public sont bien plus nombreuses en réalité que les 30.000 ménages traditionnellement recensés sur la liste d'attente du logement social. En effet, de nombreux ménages éligibles à un logement public du point de vue de leurs revenus ne prennent même plus la

¹² Pas moins d'un ménage sur deux est aujourd'hui composé d'une seule personne à Bruxelles, tandis que le nombre de familles monoparentales tend à se multiplier : +56% au cours des 20 dernières années.

peine de s'inscrire sur les tablettes des sociétés immobilières de service public, découragés qu'ils sont par l'extrême lenteur avec laquelle la file se résorbe (jusqu'à dix ans d'attente pour les familles nombreuses !). Quoi qu'il en soit, pas moins d'un Bruxellois sur deux est en droit de briguer un logement social au vu de ses ressources financières, ce qui montre le long chemin encore à parcourir pour satisfaire la demande potentielle¹³.

- g) La raison principale qui rend compte de cette inertie tient dans la rotation — extrêmement faible — en vigueur au sein du logement social : 5% l'an. Ce qui signifie que seul un logement sur vingt se libère à la fin de chaque année. En clair, une fois qu'on entre dans le parc public, c'est pour la vie. On n'en sort qu'à son décès si l'on peut dire. Conséquence : le logement social n'est plus ce tremplin (vers une amélioration des conditions de logement) qu'il ambitionnait d'être autrefois; c'est plutôt maintenant un *terminus*. L'ascenseur social que devrait être le logement public ne grimpe plus; il est comme grippé, et aurait même tendance à (s')enfoncer parfois¹⁴.
- h) À propos des logements vides, qui sont un véritable scandale en Région bruxelloise ne serait-ce que par leur ampleur quantitative (entre 15.000 et 30.000 unités)¹⁵, on parle la plupart du temps du parc privé, mais on occulte trop souvent le fait que de nombreux logements *sociaux* sont également inoccupés (1.800, sur un total de 38.000, ce qui représente pas moins de 5% du parc)¹⁶. En cause : leur mauvais état et la nécessité d'y accomplir des travaux de réhabilitation, ce qui est en train d'être fait d'ailleurs via les différents plans d'investissements qui devraient aboutir à remettre à niveau plus de la moitié du parc comme on le verra. Qu'on garde cependant bien à l'esprit que cette — nécessaire — opération de réfection de grande ampleur rétrécira encore l'offre publique puisque, comme le reconnaît la Secrétaire d'État bruxelloise au logement elle-même, trois logements sociaux n'en font en moyenne plus que deux après rénovation (ne serait-ce que pour respecter

¹³ Voy. P. ZIMMER, "Le logement social à Bruxelles", *C.H. CRISP*, 1996, n°1521-1522.

¹⁴ Voy. Fr. NOËL, "Regards croisés sur le logement social", *Le logement social au musée ? De sociale huisvesting naar het museum ?*, Bruxelles, Luc Pire, 2003, p. 120 et s.

¹⁵ Voy. à cet égard M. DEMANET, "La densification de l'espace urbain par l'action sur les propriétaires privés", *Produire et financer des logements à Bruxelles*, actes de la 38ème École urbaine de l'ARAU (Atelier de recherche et d'action urbaines), Bruxelles, 2007 (à paraître).

¹⁶ N. BERNARD, "Le régime fiscal applicable aux immeubles abandonnés en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles. Convergences et ruptures (1ère partie)", *Les Échos du logement*, 2005, p. 1 et s.

les normes de superficie minimale)¹⁷.

II. LE PLAN POUR L'AVENIR DU LOGEMENT À BRUXELLES

1. *Première phase*

a) chronologie

- *Décembre 2003.* Le Secrétaire d'État au Logement de l'époque, Alain Hutchinson, dévoile à la presse un plan visant à construire 5.000 logements (3.500 logements sociaux et 1.500 logements moyens), avec une attention prioritaire accordée aux logements de trois chambres ou plus. Ce chiffre de 5.000 logements — devenu emblématique, à l'instar des 200.000 emplois imprudemment promis par Guy Verhofstadt — lui a été suggéré par le Département d'économie appliquée de l'Université libre de Bruxelles, persuadé qu'un étoffement du parc public de cet ordre suffirait à relâcher une partie de la pression qui règne sur un marché locatif extrêmement tendu. L'originalité de ce plan consiste dans le partenariat public-privé qu'il instaure. Le principe en est le suivant : un acteur public (la commune est spécialement visée) est invité à céder un terrain en superficie au bénéfice d'un promoteur privé qui, lui, va y construire les logements annoncés. La durée de ce droit de superficie est de 30 ans : 3 ans pour la construction + 27 ans pour la gestion des biens. Une fois l'érection des bâtiments achevée (après 3 ans donc), le promoteur privé contracte un bail emphytéotique avec une SISF qui, de ce fait, va gérer et entretenir le bien à titre de logement social (ou moyen) pendant 27 ans. À l'expiration de cette échéance, le bien construit *et* le terrain reviennent en pleine propriété à l'acteur public communal. Et comment se finance alors le promoteur privé ? Grâce notamment à la Région, qui s'est engagée à prendre en charge une partie du rendement garanti (6%) au partenaire privé.
- *Juin 2004.* Les élections régionales modifient l'échiquier politique. Alain Hutchinson ne sera désormais plus là pour défendre son plan et en conserver les principes axiomatiques.
- *Décembre 2004.* Une somme de 540 millions d'euros est inscrite au budget

¹⁷ Voy. Cf. N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM (dir.), *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

régional pour financer le plan, libérable en trois tranches (2005, 2006 et 2007).

- *Juillet 2005.* Plus d'un an et demi après la présentation du plan, les premiers appels d'offres sont lancés aux promoteurs privés. Les acteurs publics volontaires sont les communes de Molenbeek (56 logements sociaux), d'Ixelles (234 logements sociaux et 82 logements moyens), de Jette (79 logements sociaux et 65 logements moyens), le CPAS d'Uccle (105 logements sociaux) ainsi que le Home familial bruxellois (58 logements sociaux). Au global, cette "première vague" devrait produire à terme 679 logements dont 532 logements sociaux.

Une surprise attend toutefois les observateurs : le quasi abandon du partenariat public-privé. C'est toujours le promoteur privé qui construit les logements, mais il est payé par la Région directement après. Le système du droit de superficie reste néanmoins acquis¹⁸.

Revenu à un schéma plus classique, le plan se distingue cependant par une originalité : le recours au marché dit de promotion, par lequel le soumissionnaire s'engage à assurer la maintenance du bâtiment pendant 27 ans. Ce genre de marché contraint en fait l'architecte et le constructeur à former une association momentanée en vue de rendre une proposition intégrée, englobant à la fois la conception du projet et sa réalisation. Le but visé par là est de garantir la qualité des constructions au-delà de la responsabilité décennale des architectes, afin de ne pas revivre les expériences du passé qui ont vu se dégrader rapidement les bâtiments érigés dans les années soixante et septante, engendrant par la suite de très importants frais d'entretien. Chat échaudé craint l'eau froide, en quelque sorte.

- *Octobre 2005.* Coup de tonnerre : sur les six projets (qui devaient être rentrés pour le 1er septembre au plus tard), le Conseil d'administration de la SLRB en recale cinq ! Les motifs sont divers : le projet de Molenbeek est trop cher, celui de Jette-Lahaye a des gabarits trop imposants, celui de Jette-Stiémon est de qualité médiocre, à Ixelles c'est le prix qui est en cause et, enfin, le projet de Bruxelles (Neder-Over-Hembeek) ne proposait pas suffisamment de grands logements tandis que l'accès aux handicapés restait défaillant.

¹⁸ Sur les difficultés du PPP, voy. notamment V. MAROY, "Le financement privé constitue-t-il une alternative au financement public pour le logement social ou moyen conventionné ?", *Produire et financer des logements à Bruxelles*, actes de la 38ème École urbaine de l'ARAU (Atelier de recherche et d'action urbaines), Bruxelles, 2007 (à paraître).

Dans les mois qui ont suivi, deux de ces projets recalés ont finalement pu être attribués après négociation avec les autorités publiques. Pour les trois autres, c'est le cahier des charges qui, plus fondamentalement, a dû être revu avec, là aussi cependant, une issue heureuse (l'adjudication) intervenue quelques mois encore plus tard. Cette modification du cahier des charges concernait essentiellement l'entretien du bien. Celui-ci est désormais "détachable", c'est-à-dire que si ce poste est jugé trop cher, le pouvoir adjudicateur est libre de retenir l'offre de construction *sans* toutefois devoir accepter parallèlement l'entretien. Celui-ci incomberait alors à la SISP concernée.

b) commentaire

À ce stade, le Plan pour l'avenir du logement suscite diverses interrogations.

- Pourquoi, tout d'abord, aussi **peu de soumissionnaires** ont-ils rentré des projets ? Notamment parce que le délai pour remettre les offres (deux mois) était singulièrement court, de surcroît lorsque l'appel est lancé pendant les congés du bâtiment ! Par ailleurs, le fait de passer la convention sous la forme d'un marché de promotion (par lequel le soumissionnaire doit s'engager pour 27 ans en ce qui concerne la maintenance du bâtiment) a pu refroidir les ardeurs de certains promoteurs et architectes, n'ayant à supporter en temps normal qu'une responsabilité *décennale*.
- Pourquoi, ensuite, la **qualité** de certains projets a-t-elle laissé à désirer ? Ici aussi, le caractère réduit du délai pour soumissionner doit être épinglé. Plus globalement, face à cette qualité médiocre, on peut se demander si une *entente* n'avait pas été conclue entre les différents soumissionnaires, avec pour effet de répartir informellement les différents marchés. Les soumissionnaires n'ont rendu dès lors une offre sérieuse que pour "leur" marché, bâclant volontairement leur copie pour les autres marchés (et, en fin de compte, faisant tout pour ne *pas* être retenu).
- Pourquoi aussi certains projets étaient-ils si **chers** ? D'abord parce que l'obligation de conclure sous la forme du marché de promotion a conduit les soumissionnaires à "surfacturer" leur offre de manière à se couvrir financièrement sur le long terme. Sans doute serait-il dès lors opportun de

songer à adjoindre au promoteur privé un organisme *financier*, chargé de prendre à charge ce risque-là spécifiquement.

Peut, par ailleurs, expliquer la cherté des offres le fait que les différentes entreprises se soient regroupées en consortiums, ce qui a réduit la concurrence — et donc la pression sur les prix — à son minimum. Il est vrai que les entreprises devaient à la fois construire *et* assurer l'entretien sur le long terme, ce qui les a naturellement incitées à conclure des alliances entre elles.

- Pourquoi, enfin, le processus prend-il tant de **temps** ? Retraçons, à titre d'illustration, le cheminement du projet d'Uccle, le seul pourtant à avoir été accepté tel quel par la SLRB et, par conséquent, celui qui est censé produire le plus rapidement les logements sociaux tant attendus. Si le marché a été attribué le 18 octobre 2005, la notification au bénéficiaire ne s'est faite qu'en janvier 2006 et le dépôt du permis d'urbanisme à la fin du mois de mars 2006. S'est ouverte alors la phase de concertation, qui va prendre encore un certain temps avant que les premiers coups de pioche soient effectivement donnés. En résumé, les premiers logements ne sortiront pas de terre avant la fin 2007, si du moins aucun problème sérieux ne vient contrecarrer le bon déroulement du processus. L'on sait déjà, à cet égard, que le projet ucclois du Moensberg suscite une série de difficultés d'ordre urbanistique (mobilité, gabarits, emprise au sol, parkings, égouttage, etc.) qu'il ne sera assurément pas aisé de régler (et ce, même si la Secrétaire d'État au logement a également, heureuse coïncidence, l'Urbanisme dans ses attributions). Et même si, sur pied de l'article 54 du Code bruxellois d'aménagement du territoire (COBAT), le Gouvernement bruxellois, à l'initiative de sa secrétaire d'État à l'Urbanisme, décidait au nom de l'utilité publique d'accorder les dérogations nécessaires au plan particulier d'affectation du sol de la commune d'Uccle, il y a toujours une chose qu'il ne pourrait aucunement modifier : l'affectation du sol elle-même. Or, le projet prévoit, en l'état, de faire du logement sur une zone potagère, ce qui est — et restera — interdit.

Il faut dire aussi, pour expliquer la singulière lenteur qui préside à l'édification des 5.000 logements annoncés, que la SLRB ne disposait pas, au moment du lancement du plan, du personnel spécifique nécessaire pour lui donner corps. Un budget avait pourtant été réservé aux fins engager douze personnes, mais il a fallu encore un an pour que les premiers arrivants débarquent rue Jourdan. Enfin, les échéances électorales qui scandent à intervalles rapprochés la vie politique dans notre pays (et tendent à paralyser toute décision importante) n'arrangent rien, comme on s'en doute.

Cette lenteur, quoi qu'il en soit, agace d'autant plus que c'est précisément pour "aller vite" que les autorités ont résolu de ne pas recourir à des concours d'architecture, lesquels auraient incontestablement amélioré pourtant la qualité globale de projets qui accusent une facture somme toute très classique.

En dépit de ces divers éléments d'explication, la lenteur du processus ne laisse pas d'étonner dans la mesure notamment où les instances régionales ne font que le strict minimum requis par les réglementations urbanistiques lorsqu'il s'agit d'organiser des concertations avec les habitants. Or, peut-être qu'un peu plus de proactivité à cet égard aurait permis de désamorcer les contestations parfois vives qui ont émané des riverains dans le cadre des projets ixellois (architecture médiocre, imprécision sur les places de parking), molenbeekoïses (trop de grands logements) et, dans une moindre mesure, ucloïses (blocs de logements en rupture d'échelle avec le quartier et refermés sur eux-mêmes, sans interrelation avec le bâti environnant). Certes, ces récriminations ne sont pas toutes guidées par le souci du bien commun; si les riverains refusaient les grands logements à Molenbeek par exemple, c'était avant tout pour éviter que des familles allochtones s'installent dans leur quartier... (le caractère "égoïste", genre nimby, de cette protestation n'a toutefois pas empêché les promoteurs du projet d'y faire droit !). Il n'empêche, susciter, en amont, la concertation est le meilleur moyen de provoquer l'adhésion du quartier à ce qu'il risque sinon d'interpréter comme un envahissement ("certes, on va construire du logement social à côté de chez vous, mais dans le même temps on va ériger une salle de sports par exemple, une crèche", etc.)

2. Deuxième phase

S'il devait se résumer aux développements que l'on vient d'exposer, il est clair que le Plan pour l'avenir du logement ne serait nullement en état de produire les 5.000 logements promis. Soucieux dès lors de donner une nouvelle impulsion à ce chantier estampillé prioritaire (avec la problématique de l'emploi) de la législature en cours, les autorités ont mis sur pied, à l'été 2006, une "deuxième vague" de projets immobiliers, avec pour résultat escompté la création de 600 logements supplémentaires environ. Une modification substantielle est à noter par rapport à la première vague : l'irruption de la Société régionale d'investissement de Bruxelles (SRIB) aux côtés de la SLRB comme véhicule financier. Pas moins de sept périmètres fonciers, quoi qu'il en soit, ont

été injectés dans cette seconde phase. Pour quatre d'entre eux (à Laeken, Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelles-Ville Pentagone et Woluwé-Saint-Lambert), la SLRB continue d'être le véhicule principal dès lors que les terrains appartiennent aux SISP concernées (Foyer laekenois, Cité moderne, SORELO, Habitation moderne). Pour les trois autres projets en revanche (appartenant respectivement à la Régie régionale, à la société anonyme Bruxelles-Midi et à la Ville de Bruxelles), c'est bien la SRIB qui finance l'opération.

Il s'indique, sans contredit, de saluer ce souci de diversifier les acteurs, mais il est tout autant légitime de s'interroger sur la personnalité et le profil du nouvel "élu". Une société dont la vocation est d'investir dans des entreprises en devenir ou en croissance a-t-elle en effet le "know how" suffisant pour assumer correctement cette nouvelle charge ? L'avenir le déterminera; espérons également qu'il fera démentir certaines rumeurs qui voient derrière cette opération la volonté de contourner une SLRB jugée pas assez efficace ou loyale dans sa collaboration. Il est vrai que la SRIB n'a pas le même statut administratif que la SLRB et, de ce fait, a moins de comptes à rendre. Par ailleurs, n'aurait-il pas été opportun d'impliquer également la Société de développement régional de Bruxelles (SDRB) qui, elle, peut se prévaloir d'une déjà longue expérience dans le secteur de la construction de logements (moyens) et dont l'activité, précisément, se décline sous la forme du partenariat public-privé ? Poser la question, c'est déjà y répondre.

Si l'on peut comprendre la préoccupation de respecter le calendrier de la promesse électorale (construire 5.000 logements en 5 ans), on peut également s'interroger sur la rapidité avec laquelle on a enclenché cette deuxième partie du plan alors même que le cahier de charges révisé (sur la base duquel on a lancé cette deuxième phase) n'avait pas encore fait ses preuves concernant les projets recalés de la *première* phase. Espérons, ici aussi, que les projets de ne devront pas être refusés car mal ficelés par manque de temps. Il ne faut définitivement pas confondre rapidité avec précipitation...

Enfin, le caractère nouveau et ambitieux de cette seconde phase doit quelque peu être relativisé. Certains de ces projets, en effet, n'ont rien de neuf et ne sont que l'ultime avatar d'une histoire déjà mouvementée. Le terrain de la Régie régionale à Uccle, par exemple, est déjà bâti, mais insalubre car inoccupé depuis longtemps (en fait, les autorités croyaient que le ring sud allait passer juste à côté, ce qui ne s'est jamais fait suite notamment à la fronde des riverains de la rue de Stalle) et il faudra dès lors tout détruire puis reconstruire. De même,

le terrain de la S.A. Bruxelles-Midi a fait l'objet d'une expropriation il y a quelques années suivie d'une destruction des habitations mais, comme les investisseurs privés se sont montrés nettement moins intéressés que prévu à y implanter du bureau (contrairement à ce qui était escompté), on va finalement y reconstruire du logement¹⁹ !

3. Troisième phase

a) ce qui est acquis

En avril 2007, le gouvernement bruxellois a adopté la troisième phase du Plan, qui devrait gonfler l'offre de logements publics de 1.163 unités, s'ajoutant aux 1.500 constructions des deux premières phases du Plan. On salue à cette occasion l'implication de la première commune d'obédience libérale, à savoir Anderlecht où vont s'édifier 300 logements. Evere entre également dans la danse, avec 90 logements moyens. Bruxelles-Ville poursuit sur sa lancée avec 180 unités de logement (boulevard Bolívar). Pour sa part, la Régie foncière régionale confirme son engagement avec 340 nouveaux logements disséminés sur trois terrains (boulevard Reyers : 190 unités, avenue Jacques Brel : 100, avenue d'Itterbeek : 50). L'ensemble de ces projets sera géré par la SLRB. À ses côtés, la SRIB continuera d'être partie prenante, avec 90 logements en voie d'édification sur un autre terrain appartenant la Régie régionale (à Uccle) et 120 logements sur un territoire de la Ville de Bruxelles (à Neder-Over-Hembeek). Enfin, certaines interrogations ayant accompagné le lancement de la deuxième phase ont manifestement été entendues (et c'est tout à l'honneur des responsables en charge du Plan) puisqu'un troisième acteur institutionnel entre dans la danse : la SDRB, qui va ériger 43 logements moyens sur une parcelle qu'elle détient à Anderlecht, après dépollution préalable.

Diversifiée sur le plan des acteurs, la troisième phase se distingue également par l'abandon de la méthode des marchés dits de promotion, qui ont tant fait couler d'encre et valu à la Secrétaire d'État bien des soucis²⁰. "Cette

¹⁹ Voy., pour de plus amples renseignements, le dossier spécial sur "Le Plan régional du logement" de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, n°26, janvier-février-mars 2007.

²⁰ Cf. le recours au Conseil d'État introduit par un soumissionnaire éconduit dans le projet Ernotte (Ixelles) de la première phase du Plan. De manière tout à fait providentielle, le recours a cependant été retiré alors même que l'auditeur du Conseil d'État avait épousé la thèse du demandeur et requis la suspension de la décision du 22 décembre 2006 d'octroi du marché public (ce qui aurait conduit, selon toute vraisemblance, à l'annulation à moyen terme de la

méthode nous met en permanence dans le devoir de choisir entre la qualité ainsi que la plus large adhésion à un projet et les offres les moins chères", observe cette dernière²¹. Voilà en tout cas un nouveau signe bienvenu de la capacité d'adaptation des autorités bruxelloises, lesquelles n'iront cependant pas jusqu'à attribuer cet opportun *aggiornamento* aux avis amicaux et constructifs formulés de l'extérieur. Qu'importe, l'essentiel est que les suggestions apportées par les milieux autorisés à l'endroit du Plan aient bien été prises en considération. Nous voilà donc revenus à une procédure plus classique : un premier marché de conception ou d'architecture, suivi d'un marché adressé aux promoteurs en vue de construire. Quid cependant du volet consacré à *l'entretien* du bien ? Dans l'absence de réponse de la part du gouvernement, il faut en conclure que la tâche incombera automatiquement aux SISF, lesquelles affrontent cependant déjà d'importants problèmes de trésorerie.

Enfin, outre l'allongement de la durée du droit de superficie (de 27 à 50 ans²²) sur les terrains appartenant à la Régie, cette troisième phase recèle une dernière innovation : une "plate-forme" sera instaurée pour chaque projet, destinée à regrouper les autorités communales et régionales en charge du dossier. Les cas échéant, les associations de terrain pourront y être associées, ce qui reste toutefois à vérifier en pratique.

b) ce qui est encore en discussion

Et la suite ? Où va-t-on installer les 2.300 logements restants pour atteindre le chiffre — qu'il ne faut certes pas sacraliser mais qu'il convient de garder à titre d'horizon — de 5.000 nouvelles unités ? Un bon point à cet égard : une étude commandée par les autorités bruxelloises vient de recenser dans la capitale encore 1.200.000 m² de terrains publics disponibles, ce qui devrait incontestablement faciliter la prospection future.

Dans ces réserves foncières, un terrain saute immédiatement aux yeux par sa dimension : celui des "Dames-Blanches", aux confins de Woluwé-Saint-Pierre, d'une superficie de 9,5 hectares, pas moins. "C'est le terrain le plus vierge de toute la Région bruxelloise", s'enthousiasme la Secrétaire d'État, qui

décision litigieuse, avec pour conséquence dans le chef des autorités bruxelloises de devoir recommencer la procédure à zéro, ce qui aurait retardé de plusieurs mois la réalisation du projet le plus ambitieux de cette première phase).

²¹ *Le Soir*, 20 avril 2007.

²² Bien au-delà donc des délais traditionnels d'amortissement des constructions.

voit là "un espace vertigineux"²³. Totalemment en jachère et appartenant à la SLRB, cette parcelle attise les convoitises et, logiquement, finit par tomber dans l'escarcelle du Plan logement. Niché dans une commune particulièrement cossue (mais très pauvre en logements publics), le terrain pouvait difficilement recevoir une affectation trop sociale, raison pour laquelle une parité intégrale est décidée par le gouvernement : il y sera construit autant de logements moyens que de logements sociaux (50-50).

Mais les premiers logements ne sont pas prêts de sortir de terre dans ce nouvel Eldorado car il reste un point, d'importance, sur lequel les partenaires achoppent : la densité du futur quartier. La Secrétaire d'État envisage d'y ériger 1.000 logements, ce qui en ferait, et de loin, le projet le plus imposant du Plan logement (et porterait ce dernier à 3.700 unités, plus très loin donc de la barre des 5.000)²⁴. Certains de ses collègues toutefois, rejoints par le bourgmestre f. f. de la commune concernée, s'effraient face à ce chiffre. À leur estime, la réalisation d'un tel ensemble de logements serait rendue difficile du point de vue technique puisque le terrain présente une forte déclivité : 22 mètres. En outre, à la petite dizaine d'hectares actuels, il faut encore retrancher une zone de recul (pourtour *non aedificandi* d'une longueur de 40 à 60 mètres²⁵) par rapport à la forêt de Soignes voisine, ce qui poussera fatalement les gabarits à la hausse. Sur le plan esthétique et urbanistique précisément, l'on craint des volumes trop élevés pour l'environnement existant, dans lequel il importe de s'intégrer le plus harmonieusement possible. Enfin, le service d'urbanisme de la commune pointe la nécessité d'aménager sur la parcelle un bassin d'orage et d'y tracer des voiries inter-quartiers.

En tout état de cause, il existe un obstacle juridique non négligeable : un plan particulier d'affectation du sol qui ne prévoit, là, de constructions qu'à concurrence ... de 138 unités de logement (dont 38 logements sociaux seulement). Soulignons à titre d'information que la densité critiquée (100 logements par hectare) est celle qui est déjà appliquée pour les autres projets du Plan logement. C'est également une moyenne qu'on peut retrouver dans les cités-jardins semble-t-il. Par ailleurs, il serait paradoxal de réaliser le Plan logement sans que l'opérateur principal dans le domaine de l'habitat à Bruxelles (la SLRB) y affecte son terrain le plus vaste. Toutefois, la densité de la

²³ *Le Soir*, 27 avril 2007.

²⁴ Au passage, ce projet gonflerait en une fois le parc immobilier social de la commune de 75%, parc plafonné aujourd'hui à 670 unités.

²⁵ Suivant respectivement le plan particulier d'affectation du sol de 1998 ou le plan de secteur de 1979.

population à Woluwé-Saint-Pierre s'élève actuellement à 43 habitants par hectare alors que le projet, dans l'hypothèse la plus basse (3 habitants par logement), provoquerait une densité de 300 habitants par hectare. Dans le même temps, le PPAS autorise une densité de 9,64 habitants seulement par hectare sur cette même parcelle... Et si la SLRB défère à la consigne de privilégier les logements pour familles nombreuses, le rapport est appelé à s'alourdir encore. Au demeurant, le PPAS stipule que "l'urbanisation du site doit assurer une transition douce et harmonieuse entre les différents quartiers avoisinants". À cet égard, le terrain "Dames-blanches" se situe entre une cité d'habitations sociales et un quartier de villas à haut standing. En tout état de cause, le PPAS ne prévoit là, comme constructions, que des rez+2 étages (à l'exception de 4 immeubles à 5 niveaux).

Certes, le gouvernement pourrait finalement décider, au nom de l'utilité publique, de déroger à ce PPAS²⁶, mais la question est loin encore d'être réglée au niveau de l'exécutif bruxellois. La chose aurait du sens dans la mesure où ce PPAS a été élaboré à une époque (1998) où la SLRB destinait le terrain à la vente²⁷ et cherchait, par là, à empêcher l'éventuel acquéreur de sur-densifier le site. Le contexte a changé cependant, et le gouvernement bruxellois a adopté entre-temps un Plan de construction de 5.000 logements. Y a-t-il toutefois un sens à enclencher cette procédure d'exception quand de très nombreuses réserves foncières publiques restent inutilisées ailleurs à Bruxelles (120 hectares au moins) ? Quoi qu'il en soit, la troisième phase du Plan logement ne sera définitivement lancée qu'après cette hypothèque levée.

En revanche, ce sur quoi les acteurs s'accordent, c'est la nécessité de commencer par commander des marchés d'urbanisation (de "détermination urbanistique" plus précisément), vu l'ampleur du site. Plusieurs quartiers en effet vont naître sur ce terrain d'une petite dizaine d'hectares. L'agencement des différents éléments voués à cohabiter sur la parcelle (immobilier, équipements collectif, espaces verts, voiries, etc.) requiert impérativement qu'on étudie plusieurs visions globales de l'espace et ce, avant même d'ouvrir le marché d'architecture. Encore inédite pour le Plan logement, cette phase préliminaire va retarder la réalisation du projet de six mois au moins (les premiers permis d'urbanisme par exemple ne seront pas introduits avant la mi-2008) mais le

²⁶ Voy. l'art. 54 du Code bruxellois d'aménagement du territoire (COBAT).

²⁷ Le produit de la vente (au prix du marché à un opérateur privé) devait servir, par le biais de recapitalisations de certaines SISP, à assainir un secteur du logement social confronté à d'importantes difficultés financières comme on l'a vu.

caractère exceptionnel du défi le justifie sans peine. On a trop dit que les autorités publiques péchaient par précipitation pour que, lorsqu'elles se donnent le temps de la réflexion en vue d'échafauder un projet de qualité, on s'abstienne de les en louer.

Au final, il semble sage d'attendre la remise des études d'urbanisation pour, collégialement, arrêter la densité définitive à donner au nouveau site²⁸.

4. Appréciation finale du Plan

On a déjà beaucoup écrit sur ce vaste plan de construction de 3.500 logements sociaux et 1.500 logements moyens²⁹. On a en tout cas actuellement 27 projets répartis sur 11 communes, représentant 2.700 logements (sans compter le projet "Dames-blanches", encore en discussion). Qu'il soit juste permis ici, en guise de conclusion intermédiaire, de relever quelques éléments à la fois à décharge et à charge dudit plan.

a) à décharge

Dans les critiques qui accompagnent traditionnellement la mise en oeuvre du plan, on oublie trop souvent divers éléments susceptibles d'expliquer certaines difficultés.

- Il s'agit du premier programme un peu substantiel de construction de logements sociaux depuis au moins une quinzaine d'années³⁰.
- Ce plan est particulièrement ambitieux puisqu'il projette (projetait) de bâtir 5.000 logements en 5 ans alors que la moyenne actuelle de production de logements publics, tous opérateurs confondus (SISP, SDRB, communes, etc.), tourne pour l'instant à 500 unités environ par an³¹.
- Les règles inhérentes aux marchés public sont, par définition, complexes et

²⁸ Sur cette thématique générale, voy. notamment M. CULOT, "Les formes urbaines aptes à produire la densité et la 'woonculture' : choix individuels / choix collectifs", *Produire et financer des logements à Bruxelles*, actes de la 38ème École urbaine de l'ARAU (Atelier de recherche et d'action urbaines), Bruxelles, 2007 (à paraître).

²⁹ Voy. notamment N. BERNARD, "Le logement social à Bruxelles : origines et perspectives", *En Brik ? Le logement public en question. Recommandations sur la culture de la qualité et la qualité des projets en matière de logement public*, Bruxelles, Disturb, Bruxelles, 2006, p. 9 à 29. Le document est téléchargeable sur www.disturb.be.

³⁰ Cf. P. ZIMMER, "La politique de l'habitat de la Région de Bruxelles-Capitale", *C.H. CRISP*, 2002, n°1746-1747.

³¹ Voy. le dossier spécial sur "La politique du logement à Bruxelles" de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, n°15, avril-mai-juin 2004.

donc lentes à mettre en oeuvre. À titre de comparaison, les maîtres d'ouvrage privés sont nettement plus libres à ce niveau-là et, partant, construisent plus rapidement.

- Alors que le plan reposait fortement, du moins initialement, sur une collaboration étroite des communes pour le foncier, force est de constater que les autorités locales n'ont pas, dans leur majorité, répondu présent, préférant garder leurs très nombreux terrains disponibles (plus de 160 hectares pourtant !) pour d'autres opérations plus rentables. Raison pour laquelle le plan a veillé, dès le début, à solliciter d'autres acteurs propriétaires de territoires, avec un certain succès (SISP, CPAS, Régie foncière, ...). Certes, des communes approchent déjà un taux de 20% de logements sociaux (Watermael-Boitsfort, Woluwé-Saint-Lambert) mais d'autres restent à un niveau désespérément bas (lanternes rouges : Woluwé-Saint-Pierre et Ixelles, avec respectivement 4% et 3% seulement). À ces dernières de se "bouger" en priorité ! Ce qui a été fait, du reste...³²
- À certains endroits (comme à Molenbeek), la perspective de l'arrivée de logements sociaux a suscité la fronde des riverains, pas toujours motivés par le souci de l'intérêt général (phénomène "nimby").

b) à charge

Il n'empêche, ces divers éléments ne justifient pas tout. Des erreurs, parfois grossières, et des maladresses ont été commises, qui expliquent en tout cas certains "ratés" du Plan logement, singulièrement dans sa phase initiale.

- Le délai pour remettre les premières offres (deux mois) était singulièrement court.
- Annoncé sans publicité particulière, l'appel a de surcroît été lancé pendant les congés du bâtiment.
- Le cahier de charges original était extrêmement sommaire.
- Une inertie parfois pesante a pesé sur le traitement du Plan logement : il a fallu un an pour trouver les premiers terrains, une autre année pour engager le personnel adéquat à la SLRB en vue de gérer le plan, jusqu'à six mois pour lancer la concertation avec les habitats, etc.
- Est-il normal que certains projets (Moensberg, Dames-blanches) contreviennent aux dispositions d'un plan particulier d'affectation du sol alors qu'ils émanent d'une autorité publique ?
- Une proportion de 30% de grands logements devait être respectée à travers

³² Cf. les projets "Ernotte" à Ixelles et "Dames-blanches" à Woluwé-Saint-Pierre, les plus imposants respectivement de la première et de la troisième phase

le plan; au vu des premiers projets, l'objectif est-il toujours réaliste ? Le raisonnement vaut également pour les 70% de logements sociaux (par rapport aux logements moyens).

- Pourquoi aucun des 40 hectares d'anciens terrains de la SNCB récemment acquis par la Région bruxelloise (par le truchement de la Société d'acquisition foncière) n'est-il affecté au Plan logement pour l'instant (alors que le foncier manque pour la réalisation du plan semble-t-il) ?

III. COMPARAISON EUROPÉENNE

Pour apprécier les spécificités de la politique bruxelloise en matière de logement social, il importe de prendre un peu de recul et d'examiner la situation dans les pays voisins. Une tendance forte se dégage immédiatement : la prégnance du modèle libéral, directement emprunté au droit de l'Union européenne (alors que, paradoxalement, le logement ne ressortit nullement aux compétences communautaires). Ce paradigme libéral emprunte quatre voies différentes.

1. Transfert à l'associatif

De plus en plus, l'État se décharge de la gestion des logements sociaux sur des associations. En Angleterre, ces *Housing associations* d'obédience chrétienne détiennent déjà 35% du parc locatif social à Londres. Outre-Quévrain, Emmaüs gère 13.000 logements en Île-de-France, tandis que Habitat et humanisme va s'occuper de 23% des nouveaux logements sociaux construits sur Lyon. On le voit, cette véritable sous-traitance sociale, indicative d'un certain retour au paternalisme du passé, signe un désengagement marqué de l'État de la matière de l'habitat, sans parfois même qu'un soutien financier soit accordé aux associations en contrepartie.

Par ailleurs, cette manière d'opérer instrumentalise le monde associatif et fait peser des risques d'arbitraire dans le traitement des dossiers et l'attribution des logements³³. Au reste, le "cadeau" est souvent empoisonné car l'associatif ne réalise pas toujours à l'avance à quel point peut se révéler lourd et complexe ce véritable métier de l'immobilier. Ceci, sans compter les épineux problèmes d'arriérés de loyer et d'entretien des bâtiments (et la dette qui va souvent avec)

³³ Non pour autant que les pouvoirs publics soient exempts de toute reproche à cet égard lorsqu'ils gèrent eux-mêmes le parc social.

dont les associations héritent en même temps que la gestion des logements³⁴.

2. Diminution de l'aide à la pierre au profit de l'aide à la personne

Les fonds investis dans la construction de logements sociaux ont tendance, en Europe, à reculer au bénéfice des budgets affectés à l'aide financière directe au locataire (allocation-loyer, chèque logement, etc.). L'aide à la pierre, autrement dit, cède progressivement le pas face à l'aide à la personne³⁵. En Allemagne par exemple, les ressources financières pour le parc public ont été divisées par deux et, aux Pays-Bas, par six. Dans le même temps, l'enveloppe pour l'aide à la personne a doublé de volume dans chacun de ces deux pays. Au total, le locataire français reçoit des mains de l'État pas moins de 205 euros par mois pour se loger, tandis que le pécule anglais culmine à 327 euros³⁶. Fatalement, l'édification de logements sociaux en pâtit.

3. Ventes des logements sociaux

Une autre tendance, observable en plusieurs endroits en Europe, concerne la vente des logements sociaux, que ce soit à leurs occupants ou non. Concernant le premier cas de figure, le cas britannique est particulièrement exemplatif. Comptant actuellement un taux relativement élevé de propriétaires (69%), le Royaume-Uni a mené en fait ces vingt-cinq dernières années une politique extrêmement volontariste en la matière, consistant à encourager fiscalement les locataires sociaux à se porter acquéreurs de leur propre habitation (*right to buy*). Pas d'angélisme toutefois : cette stratégie déployée dans les années quatre-vingt par le gouvernement conservateur de l'époque avait une visée politique assumée : entamer ces bastions travaillistes que représentaient les sociétés de logement social. Pas moins de deux millions de logements ont en tout cas été transférés à leurs occupants sur la période 1979-1999³⁷.

³⁴ Cf. Y. MAURY, "Le logement social dans quatre métropoles européennes : Londres, Rome, Berlin et Barcelone. Le rôle des associations", *2001 plus*, n°66, octobre 2006 ainsi que

³⁵ Voy. N. BERNARD, *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis. Un essai d'évaluation législative*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

³⁶ Cf. A. LAFERRÈRE, "Les aides personnelles au logement : réflexion économique à partir de l'expérience française", *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de Nicolas Bernard et Charles Mertens, Namur, Publications de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, p. 140 et s.

³⁷ N. BERNARD, "Accession à la propriété : un regard européen sur le retard français", *Le Bulletin européen du Moniteur*, n°663, 22 mars 2004 (France).

Mais cette vente ne s'effectue pas toujours au profit des habitants. À Berlin par exemple, la municipalité (socialiste-communiste...) a privatisé 70.000 logements sociaux au profit d'un fonds d'investissement américain. Celui-ci, en contrepartie, s'est engagé à maintenir les baux pendant dix ans au moins et à ne pas augmenter le loyer de manière exagérée. Toutefois, des balcons furent ajoutés aux appartements sociaux sans qu'un réel besoin ait été éprouvé au préalable. Conséquence : dès lors que la loi sur les loyers en Allemagne permet de rehausser le tarif de la location en cas d'amélioration du bien, tous les logements sociaux concernés ont vu leur loyer grimper de 11% à la suite de l'adjonction de cet élément de confort pas vraiment nécessaire... Le but était bien, pour les nouveaux propriétaires, de rentabiliser au mieux leur nouvel investissement (social). Mauvaise augure pour la suite convenons-en...³⁸

En Italie, enfin, le gouvernement Berlusconi a cédé, sans aucune contrepartie sociale (contrairement à la situation berlinoise), des pans entiers du patrimoine immobilier public à un conglomérat international (composé de Parmalat, Enron, ...). L'objectif annoncé est clair : il s'agit de renflouer les caisses de l'État italien à hauteur de 30 à 40 milliards d'euros. Par la suite, le consortium a proposé aux occupants de racheter "leur" bien, mais au prix du marché. Les effets sociaux produits auprès des classes populaires et moyennes directement frappées par ce phénomène sont lourds. De très nombreuses personnes âgées ont ainsi été condamnées à s'aventurer sur un marché libre souvent hors de prix pour les précarisés ou à recourir à des emprunts à taux élevés pour l'acquisition des logements qu'ils occupent pourtant de très longue date. Au total, 17% des ménages n'ont pas eu les moyens d'acquérir leur logement, soit plus de 3.600 familles (essentiellement des seniors et des ménages à revenu unique)³⁹.

4. Autonomisation financière des sociétés de logement social

Quatrième et dernière tendance — lourde — à l'oeuvre dans l'Union européenne : la prise d'autonomie croissante des sociétés de logement social. Le cas des Pays-Bas est emblématique à cet égard. En 1995, les bailleurs publics sont parvenus en effet à un état dit d'autogestion financière, conduisant

³⁸ Voy. Y. MAURY (dir.), *Faut-il réinventer le logement social et populaire en Europe*, Lyon, Certu, 2006.

³⁹ Voy. Y. MAURY, "Vers un contrôle technique des logements ? Entre savoir-faire légitime de l'expertise et savoir-faire des habitants, une comparaison France-Italie", *Le contrôle de la qualité des logements. À la recherche de solutions nouvelles*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Bruxelles, Bruylant, 2007.

les autorités à cesser l'octroi de subsides à l'offre sociale de logements. Aujourd'hui, les sociétés de logement social représentent donc des entreprises indépendantes qui investissent leurs capitaux dans le secteur du logement et ne se destinent plus qu'en théorie aux personnes qui ne sont pas en mesure de pourvoir financièrement à leur logement. Parce qu'elles disposent de capitaux suffisants, les sociétés sont libres d'utiliser le mécanisme du *revolving fund* qui les voit vendre une partie de leur patrimoine pour en investir le produit dans la construction d'habitations neuves à prix abordable. Mais par ailleurs, les sociétés peuvent employer les capitaux disponibles pour subventionner eux-mêmes des logements à loyers sociaux.

La particularité de la situation néerlandaise consiste donc en la présence de sociétés de logement social indépendantes sur le plan financier. Celles-ci sont-elles tenues alors d'offrir des loyers abordables ? La chose n'est pas claire, le rôle de ces bailleurs sociaux restant flou dans la réglementation. Il est sûr en tout cas que l'État contribue grandement à cette politique des prix abordables au moyen du subside locatif (de type allocation-loyer) très généreusement accordé. Mais actuellement, la politique du logement néerlandaise est remise en question. Les autorités compétentes sont contraintes de prendre des mesures d'économies, qui entament le budget destiné au subside locatif. Elles estiment en fait que les bailleurs sociaux doivent participer eux aussi aux frais engendrés par le subside locatif, en échange d'un assouplissement de la loi sur les baux. La grande question demeure de savoir qui est tenu alors de garantir le "prix abordable" du logement, singulièrement en période de récession économique ? En tout état de cause, le débat actuel relatif à l'éventuelle participation des sociétés dans le subside locatif a ceci de positif qu'il permet d'établir une comparaison prudente avec le système de loyers proportionnels aux revenus en vigueur dans la location sociale en Belgique⁴⁰.

IV. LA SOCIALISATION DU PARC PRIVÉ COMME ALTERNATIVE AU LOGEMENT SOCIAL

Eu égard en tout cas au nombre de personnes éligibles à un logement social contraintes pourtant de rester en dehors du parc public par manque de

⁴⁰ Voy. pour de plus amples développements M. ELSINGA, "Politique de la location et subside locatif aux Pays-Bas", *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. Bernard et W. Van Mieghem, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 91 et s.

place (et d'affronter ainsi les loyers élevés du marché privé⁴¹), il y a impérativement lieu, en parallèle des efforts entrepris pour étoffer l'offre publique, de veiller à rendre ce parc privé accessible financièrement aux personnes à revenus modestes⁴². Le bailleur privé constitue véritablement le bailleur social de fait et, d'ailleurs, héberge largement plus de personnes pauvres que les SISP elles-mêmes. Or, la réglementation en matière de loyer est inexistante — ou presque — au sein du parc privé. Il est donc grand temps, en plus de bâtir du logement social, de socialiser le parc privé, par la voie notamment de la médiation sociale de marché (agences immobilières sociales, loyers conventionnés, commissions paritaires locatives, etc.). C'est sans doute moins le logement social *sensu stricto* qui intéresse les personnes touchées par la crise de l'habitat que le logement "à caractère social", c'est-à-dire à portée de leur bourse; puissent dès lors les autorités avoir bien saisi la mesure de cette mutation profonde de société. Irremplaçable, le logement social n'est pas moins également à dépasser.

Cette médiation sociale du marché peut revêtir plusieurs formes.

1. Augmentation de l'offre par la réhabilitation des logements vides

On l'a dit, la remise sur le marché d'une série de logement auparavant improductifs a pour effet, par le jeu normal de l'offre et de la demande, de détendre le marché locatif et de tirer les prix vers le bas. Divers dispositifs restent à prendre (ou à améliorer) à cet égard.

a) droit de gestion publique

Adopté à Bruxelles dans le code régional du logement du 17 juillet 2003⁴³, le droit de gestion publique permet aux autorités publiques de prendre en gestion des logements vides pour les mettre en location à un tarif social. Las, pas une seule mesure n'a encore été prise... Il est vrai que l'opérateur public ayant capté le logement risque de ne pas rentrer dans ses frais puisque des travaux de rénovation plus ou moins lourds devront très certainement être engagés dans un bien laissé vide et qu'il en devra en supporter le coût. Certes, il peut se payer sur les loyers versés au locataire avant de les rétrocéder au propriétaire dessaisi

⁴¹ Selon l'*Observatoire des loyers 2006* de la Région de Bruxelles-Capitale en tout cas, les loyers augmentent nettement plus rapidement que les revenus (p. 39).

⁴² Cf. I. THOMAS et D. VANNESTE, "Le prix de l'immobilier en Belgique", *Échos log.*, 2007, n°1, p.18 et s.

⁴³ Art. 18 et s.

mais, vu que le loyer doit rester modique et que la durée maximale de prise en gestion est "limitée" à neuf ans, un remboursement intégral est illusoire (sauf à ne prendre en gestion que des immeubles faiblement dégradés, ce vers quoi on s'achemine).

Pour débloquer le mécanisme et lui donner enfin un début d'application, deux mesures semblent nécessaires. On pourrait, d'une part, augmenter la durée de prise en gestion, mais on risque alors de modifier le fragile équilibre entre droit de propriété et droit au logement, équilibre validé par la Cour d'arbitrage⁴⁴. Il faudrait alors au minimum, comme en Wallonie⁴⁵ (qui a adopté en premier lieu ce mécanisme de droit de gestion), octroyer à l'opérateur un véritable subside non remboursable plutôt que, comme on fait à Bruxelles, une avance sans intérêt, qui ne couvre pas l'intégralité de la somme par surcroît⁴⁶.

b) bureaux vides

La Région compte de nombreuses surfaces de bureau vides et surnuméraires (10% environ des 1.700.000 m² de bureaux recensés) à réaffecter éventuellement en logement. Ces surfaces de bureaux restent inoccupées car, construites il y a vingt-trente ans, elles ne sont actuellement plus aux normes (superficie, air conditionné, câblage, etc.). Mais les frais de remise à niveau (deux ans de travaux environ) seront tels pour (re)transformer les lieux en habitat que, fatalement, le logement produit sur cette base sera haut de gamme, secteur où il y a déjà sur-offre. Par ailleurs, les espaces obtenus après réhabilitation seront vraisemblablement plus grands qu'avant, ce qui poussera également les prix à la hausse. Quoi qu'il en soit, 10.000 m² ont déjà été réaffectés dans le quartier Louise.

c) incitants financiers

Si l'on veut vraiment parvenir à réhabiliter les logements vides, sans doute la voie coercitive n'est-elle pas la seule à suivre. Des mesures *incitatives* doivent impérativement être déployées aux côtés des dispositifs de type répressif (taxe, réquisition). En clair, il faut donner aux propriétaires privés les moyens pécuniaires pour mettre fin, par eux-mêmes, au déclassement de leur habitation.

⁴⁴ C.A., 20 avril 2005, n° 69/2005, *M.B.*, 11 mai 2005.

⁴⁵ Art. 85*bis* du Code wallon du logement.

⁴⁶ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique, *M.B.*, 18 décembre 2006.

Certes, cette posture suppose une certaine dose de cynisme puisqu'elle conduira en bout de course à récompenser financièrement des propriétaires négligents, mais il faut savoir ce que l'on veut en fin de compte (ou, la fin justifie les moyens). La Région wallonne, en tout cas, emprunte résolument cette voie. Elle alloue ainsi des prêts à 0% de 25.000 euros au propriétaire d'un logement vide qui le confie, après rénovation, à une agence immobilière sociale pendant la durée du prêt. Dans le même registre, un subside (c'est-à-dire un "cadeau") de l'ordre de 35.000-45.000 euros est accordé au propriétaire qui, après rénovation toujours, en délègue la gestion à une A.I.S. pendant neuf ans au minimum. On le voit, les avantages ne sont pas minces.

En filigrane de ces mesures, une philosophie intéressante : s'il y en a naturellement, et en nombre, tous les propriétaires de logements vides ne sont pas des spéculateurs. Parfois, c'est le manque de moyens financiers pour réaffecter les lieux qui contraint ces propriétaires à laisser le bien inexploité. Comme l'indique une étude de l'Université de Liège⁴⁷, le grand âge du propriétaire constitue le registre explicatif principal, justifiant à lui seul près de 30% des cas d'abandon. Conjuguées à la baisse des revenus, les difficultés — d'ordre physique — grandissantes rencontrées par les aînés pour entretenir le logement amènent ceux-ci en effet à se désintéresser, dans une proportion substantielle, de leur patrimoine bâti. En bref, à ces propriétaires-là, il faut tendre une carotte plutôt que leur donner du bâton.

2. Meilleure utilisation du logement social

Pour étoffer l'offre publique de logements, il ne faut pas nécessairement construire. L'extension de l'offre passe aussi par une *meilleure utilisation* du parc social existant. Or, non débattues encore à Bruxelles, les mesures suivantes n'en constituent pas moins d'intéressantes pistes de réflexion. Les vaches ne sont sacrées que parce qu'on se refuse d'y toucher... Même si on l'on devait, au final, leur refuser tout crédit, ces idées n'en méritent pas moins d'être discutées.

a) bail à durée déterminée

⁴⁷ Université libre de Bruxelles (GUIDE), Université catholique de Louvain (CREAT) et Université de Liège (LEPUR), *Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés*, Rapport final de l'étude commandée par la Conférence permanente du développement territorial de la Région wallonne, septembre 2004, p. 62 et s.

En Région wallonne, pas moins de 45% du parc public sont sous-occupés (contre 12% sur-occupés). Par ailleurs, le phénomène des "veuves joyeuses" (des femmes — souvent le cas — dissimulant à la SLSP le fait qu'elles vivent avec un conjoint afin de ne pas devoir déclarer les revenus de ce dernier) privent la société de logement de rentrées financières. Certes, il existe des recours en justice pour respectivement forcer à la mutation et débusquer ces fraudes, mais force est de constater qu'ils donnent peu de résultats. D'où la réforme intervenue en 2006 de la réglementation wallonne sur le bail social qui limite désormais à trois ans la durée du contrat. Cela ne signifie naturellement pas que le locataire sera expulsé à l'échéance. Simplement, on procédera à ce moment à une évaluation portant tant sur ses revenus que sur sa composition familiale. Le cas échéant, son loyer sera adapté et on l'invitera à déménager vers un logement plus adapté. On ne mettra donc personne à la porte avec ce système, d'autant moins que le contrat de trois ans est susceptible d'être renouvelé indéfiniment. Par ailleurs, la mesure ne touche que les *nouveaux* baux, les contrats déjà conclus au jour de l'entrée en vigueur en 2006 du dispositif restant soumis au régime antérieur.

Le but visé par cette mesure audacieuse est de libérer plus rapidement des logements sociaux en vue de résorber la file d'attente avec davantage de célérité. Il s'agit donc d'accélérer la rotation, même si le turn-over est plus soutenu à Wallonie (9%) qu'à Bruxelles.

b) vente des logements sociaux à leurs occupants

Sujet tabou pour les uns ("on ne vend pas les bijoux de famille"), la problématique de la vente des logements sociaux à leurs occupants mérite pourtant d'être débattue. C'est que, correctement encadré, ce thème recèle des potentialités intéressantes⁴⁸.

Au rang des avantages de la vente des logements sociaux à leurs occupants :

- On pointera tout d'abord le fait que l'État peut ainsi se débarrasser des frais d'entretien du logement, passablement lourds dans un secteur public où l'on avait l'habitude à une certaine époque de

⁴⁸ En tout cas, le gouvernement wallon a décidé récemment d'autoriser la vente de 10.000 logements sociaux à leurs occupants entre 2007 et 2012, et uniquement dans les communes totalisant déjà plus de 10% de logements sociaux sur leur territoire. Et en Flandre, le mouvement a pris plus d'ampleur encore.

construire à moindres frais des habitations résistant dès lors mal au temps. Les montants — imposants — investis dans la rénovation du patrimoine public bruxellois sont là pour le rappeler (le cadastre technique réalisé au début des années 2000 a ainsi évalué les besoins en réfection à 450 millions d'euros). En somme, chaque propriétaire devient le concierge de son propre logement. Justement, la "durée de vie" d'un logement social est de 50 ans tout au plus. Au-delà, des travaux de réhabilitation plus ou moins conséquents s'imposent.

- Il faut relever ensuite comme avantage la mixité sociale (propriétaires-locataires) que ne manquera pas d'instaurer le dispositif. C'est la diversité des statuts qui véritablement crée l'équilibre urbain.
- Sans doute responsabilisera-t-on et stabilisera-t-on ainsi le locataire/propriétaire davantage qu'en le maintenant dans la condition de locataire social.
- Enfin, les économies réalisées sur les frais d'entretien, couplées à l'argent frais tiré de la vente, pourront utilement être réinjectées soit dans la construction de nouveaux logements sociaux (plus adaptés — sur le plan énergétique par exemple — et mieux insérés dans le tissu urbain) soit dans la réhabilitation du parc existant ou vacant.

Si le mécanisme a de quoi séduire, encore doit-il être soigneusement encadré à peine de verser dans des dérives sociales inacceptables. Aussi, certaines conditions requièrent d'être scrupuleusement respectées :

- Le logement destiné à la vente doit être retiré *de facto* de l'offre locative sociale en raison du probable maintien à vie de son occupant. Ce logement ne se libérera pas avant plusieurs décennies de toute façon; autant assumer dès lors l'absence de rotation jusqu'au bout.
- Le logement destiné à la vente ne peut pas être situé dans une zone déjà en pénurie de logements sociaux.
- Il ne s'agit pas de "piéger" le candidat acquéreur sur les charges inhérentes à la propriété ni sur les travaux à venir. L'information la plus complète possible doit lui être prodiguée au préalable. On peut d'ailleurs envisager à cet égard, au cas où l'acquéreur éprouverait un "accident de vie", que la société de logement social *rachète* l'habitation dans les dix ans, tout en conservant le vendeur dans les lieux au titre — retrouvé — de locataire.

- Il faut naturellement prévoir un mécanisme anti-spéculatif qui empêche (dans les 10 ans par exemple) l'acquéreur de revendre le bien. Et, au-delà, il est toujours possible de fixer un prix de revente maximal, dans le même but d'éviter la quête effrénée de plus-values immobilières.
- Dans les immeubles collectifs, il convient de maintenir le volume de la vente des logements en deçà du seuil des 50% des appartements, afin que la société de logement social garde une majorité dans le contrôle et la gestion de la copropriété.
- Enfin, cela va sans dire mais ça va encore mieux en le disant, l'argent gagné/économisé par la vente doit bien être réaffecté dans des projets de construction/réhabilitation de logements sociaux.

Moyennant l'observations de ces différentes exigences, non exhaustives, la piste peut se révéler intéressante. Du reste, il existe une réelle demande qui émane des locataires sociaux eux-mêmes. Et après tout, la démolition des tours de logement social (les tristement célèbres "barres") était également considérée comme une idée iconoclaste il y a à peine quinze ans, ce qui n'a pas empêché les mentalités d'évoluer et les responsables politiques de mettre à bas nombre de ces aberrations urbanistiques et architecturales.

3. Réguler le loyer... à l'avantage mutuel des parties

Si le thème de la régulation des loyers fait souvent pousser des cris d'orfraie (non sans raison tant le bailleur est parfois dépendant de ses rentrées locatives pour honorer lui-même ses traites hypothécaires), il est cependant permis d'imaginer des mécanismes d'encadrement des loyers qui soient à *l'avantage mutuel des parties*.

a) doper les agences immobilières sociales

Les agences immobilières sociales rencontrent assurément un beau succès mais malgré une progression plus ou moins linéaire, le nombre total de logements géré par les agences immobilières sociales (1.600 à Bruxelles, 2.000 en Wallonie) reste à un niveau insuffisamment élevé pour espérer exercer efficacement un effet régulateur sur le marché locatif privé⁴⁹. En effet, l'injection

⁴⁹ Telle n'était certes pas l'intention initiale des promoteurs des agences immobilières sociales mais, chemin faisant, il n'est pas interdit de lui assigner cette nouvelle fonction, accessoire et d'ordre macro-économique.

de logements précédemment improductifs dans le secteur privé de la location augmenterait l'offre et, par conséquent relâcherait avantageusement la pression sur les prix. Hélas, pour sortir ses pleins effets, cette idée doit atteindre, dans la pratique, un seuil minimal de réalisation, qui n'est actuellement pas atteint.

Il convient dès lors de doper plus encore le secteur des A.I.S., avec les mesures suivantes notamment :

- Il faut tout d'abord aider fiscalement le propriétaire qui confie son bien à une A.I.S. Soulignons à cet égard que la Région wallonne a, en 2006, supprimé tout précompte immobilier au bénéfice du propriétaire qui noue un tel partenariat avec une A.I.S.⁵⁰
- Dans la ligne, il faudrait, dans le cadre de l'impôt sur les personnes physiques, exonérer le contribuable de la majoration de 40% du revenu cadastral en cas de mise en location — non professionnelle — du bien.
- À Bruxelles plus spécifiquement, il serait bon de détendre quelque peu le carcan financier qui enserre les A.I.S. Assujettie à un carcan réglementaire qui, tout en étant légitime d'un point de vue social (il ne s'agit pas de remplir le rôle d'une agence immobilière classique), ne lui interdit pas moins de proposer au propriétaire des loyers supérieurs à un certain montant⁵¹, l'agence immobilière sociale voit sa position concurrentielle sans cesse affaiblie. Confronté à la possibilité de tirer, dans le secteur purement privé, un rendement locatif plus intéressant que celui proposé par l'agence immobilière sociale, un rendement dont l'avantage comparatif ne cessera de croître, le propriétaire risque de dédaigner l'offre de l'agence immobilière sociale. L'assurance de la régularité du loyer ne compense pas toujours sa modicité⁵². À l'heure où les loyers tendent à connaître des évolutions différenciées en Région bruxelloise (avec une seconde couronne notablement plus chère que la première comme l'a constaté l'Observatoire des loyers 2005, même si un

⁵⁰ Décret du Parlement wallon du 27 avril 2006 modifiant l'article 255 du Code des impôts sur les revenus, *M.B.*, 15 mai 2006.

⁵¹ Art. 14, §4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 1998, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2002.

⁵² L'écart entre les montants, totalement libres, offerts sur le marché privé et ceux, conventionnés, proposés dans le secteur des agences immobilières sociales ne peut, en tout cas, que se creuser. Voilà donc le mécanisme des agences immobilières sociales tributaire d'une logique de marché qui le dépasse de loin et sur lequel il convient d'agir, sous peine de cantonner les agences immobilières sociales dans un sous-segment marginal.

certain nivellement vers le haut s'observe progressivement), il serait judicieux de permettre aux A.I.S. de seconde couronne de proposer au propriétaire des tarifs qui vont *au-delà* du barème fixé de manière totalement uniforme pour l'ensemble de la Région bruxelloise.

- Enfin, il est impérieux de développer une vaste campagne d'information et de sensibilisation auprès du large public, afin de rasséréner les candidats propriétaires et, plus simplement, faire connaître les indéniables atouts de l'agence immobilière sociale⁵³. À l'heure actuelle, en tout cas, seuls 60% du parc géré par les agences immobilières sociales se trouvent dans les mains de particuliers, les 40% restants relevant, notamment, du patrimoine propre des agences immobilières sociales ou appartenant encore, dans les agences immobilières sociales créées à l'instigation des communes, aux régies foncières.

b) taxation des loyers réels

Le propriétaire jouit d'une multiplicité d'aides fiscales⁵⁴, ce qui est accepté par tous, vu la fonction essentielle remplie par ce statut, en termes d'intégration sociale notamment. Aucune de ces aides, toutefois, ne bénéficie par ricochet au locataire, c'est-à-dire n'incite le propriétaire à mettre son bien en location, à un tarif raisonnable de préférence et dans un bon état. Au contraire, dans le cadre de l'impôt sur les personnes physiques, les autorités appliquent une majoration de 40% au revenu cadastral en cas de location du bien à une personne physique. D'où la nécessité d'imaginer des mesures fiscales qui avantagent le propriétaire tout en bénéficiant *aussi* au locataire.

Plus généralement, le propriétaire voit ses revenus immobiliers taxés sur la base du revenu cadastral, qui est un montant théorique calculé en 1980 d'après les loyers en cours en 1975. La péréquation, qui aurait dû avoir lieu tous les cinq ans, n'est cependant jamais intervenue, de sorte que le revenu cadastral ne correspond plus aujourd'hui à aucune réalité sur le terrain, même s'il a été indexé

⁵³ On a bien réquisitionné à l'époque le rond-point Schuman à Bruxelles pour y installer un cube géant censé faire la promotion du Code bruxellois du logement, et ce malgré la tenue, dans le voisinage immédiat, de sommets européens à intervalles réguliers.

⁵⁴ Dans le cadre de l'impôt sur les personnes physiques : abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation et déductibilité des intérêts de l'emprunt hypothécaire. Dans le cadre du précompte immobilier : réduction du précompte afférent à la "maison modeste". Dans le cadre du droit d'enregistrement : exonération en Région bruxelloise des premières tranches d'imposition. Etc.

à partir de 1991⁵⁵. Déjà patent en temps normal, ce décalage est particulièrement prononcé dans les grandes villes, comme Bruxelles, qui ont vu le marché de l'immobilier littéralement exploser ces dernières années⁵⁶. En moyenne, les loyers perçus à l'heure actuelle doivent probablement être *quatre fois plus élevés* que le revenu cadastral sur la base duquel les propriétaires continuent d'être taxés⁵⁷. En 1989 déjà, une proposition de loi suggérait de multiplier le revenu cadastral par 1,66⁵⁸. Il y a là, en tout cas, comme une injustice, singulièrement si on rapproche ce régime fiscal du mode d'imposition des revenus du *travail*, taxés sur une base bien réelle, eux. Et cette inéquité s'exaspère encore lorsqu'on réalise que les autorités fiscales déduisent, de ce revenu théorique déjà largement sous-évalué, un forfait de 40% en guise de compensation des frais d'entretien du bien, et ce quand bien même ledit logement n'aurait bénéficié aucune opération de réfection ! Soulignons d'ailleurs, en guise d'indice attestant de la complète déconnexion du revenu cadastral de la réalité, que le législateur a consenti à majorer celui-ci de 40% en cas de mise en location du bien, comme dit plus haut. Sonnant comme un aveu, cette mesure est cependant loin d'avoir l'effet de rattrapage escompté.

Plus spécifiquement, vu que l'assiette d'imposition reste la même, le propriétaire-bailleur n'a aucun intérêt, sur le plan fiscal, à proposer au candidat-locataire un loyer bon marché. Il se pénaliserait lui-même en agissant de la sorte. D'où l'idée de taxer les revenus immobiliers non plus sur une base théorique, mais sur une base *réelle*. Seraient pris en considération, pour le calcul de l'impôt, les loyers effectivement perçus par le bailleur, et non plus un forfait très largement dépassé dans les faits. L'avantage escompté est triple. D'abord, on incite les bailleurs à la modération des tarifs locatifs dès lors que la perception d'un loyer élevé, qui se surajoute aux autres revenus du contribuable, risquerait de faire basculer celui-ci dans une tranche d'imposition supérieure, plus lourdement taxée vu le principe — cardinal — de la progressivité de l'impôt. Ensuite, on encourage les bailleurs à rénover le bien vu qu'à la taxation des

⁵⁵ Linéaire, cette indexation n'a cependant fait que *figer* une distorsion qu'il aurait fallu au contraire corriger et redresser, au lieu de la couler ainsi dans le bronze.

⁵⁶ Voy. le dossier "Impôts et taxes du logement" de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, n°7, avril-mai-juin 2002.

⁵⁷ Le Conseil supérieur des finances avait établi ce ratio à 3,21 en 1996 (CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, section Fiscalité et Parafiscalité, *Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière*, février 1997, p. 21). Eu égard à l'augmentation constante des loyers enregistrée depuis, et compte tenu singulièrement du "pic" observable à la fin des années nonante, l'estimation la plus basse doit se situer aujourd'hui aux alentours de 4.

⁵⁸ Voy. la proposition de loi déposée à la Chambre des représentants le 10 novembre 1989 par Mme Vogels et M. Simons modifiant le Code civil en ce qui concerne les contrats de louage et tendant à sauvegarder le droit au logement par la réglementation des loyers et la protection du locataire occupant, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1989-1990, n°959/1.

loyers réels serait — logiquement — associée une mesure de déduction des *charges* réelles. Enfin, on lutte par là contre le travail au noir puisque les frais de rénovation, pour pouvoir être déduits, doivent être dûment déclarés. À titre de comparaison, c'est juste l'inverse qui se produit aujourd'hui puisque la publicité faite autour d'un chantier (via une demande officielle de permis d'urbanisme) entraîne souvent, à la suite de la visite d'un agent communal, une *réévaluation* du revenu cadastral, ce qui dissuade fatalement les particuliers de réaliser leurs travaux au grand jour. À l'heure actuelle, résume Christian Valenduc dans un raccourci cruel, "la fiscalité immobilière encourage les bulles spéculatives et n'incite pas à l'entretien du patrimoine"⁵⁹.

Loin d'être révolutionnaire ou chimérique, cette piste de solution que constitue la taxation des loyers réels a été officiellement endossée par le très rigoureux Conseil supérieur des finances (qu'on peut difficilement taxer de gauchisme), pour lequel "ce système marquerait un progrès indéniable sur le plan de l'équité"⁶⁰. Au reste, cela fait longtemps que nos voisins les plus proches (Allemagne, France et Pays-Bas) ont adopté ce mode d'imposition, sans que la chose provoque les cataclysmes immobiliers annoncés hâtivement par certains Cassandra. Il est temps dès lors, en Belgique, d'arrêter de qualifier de "tabou" des questions qui sont solutionnées depuis longtemps ailleurs. En tout état de cause, signalons que la matière des baux *commerciaux* est déjà régie, chez nous, par le système de taxation des revenus réels. Relevons, enfin, que le propriétaire devrait largement "s'y retrouver" avec cette mesure dès lors qu'il pourra déduire ses frais de rénovation.

c) loyer conventionné

Avec 70% de propriétaires, la Belgique caracole dans le peloton de tête des pays européens en termes d'accès à la propriété⁶¹. Et cette place est manifestement proméritée au regard des multiples mesures fiscales incitatives déjà évoquées plus haut. Dans le même temps, le soutien à la location semble, lui, le parent pauvre des politiques de logement, que l'on se place du point de vue du bailleur ou du locataire, d'ailleurs. Sous l'angle du bailleur tout d'abord, il n'y a pas, comme en France (Loi Besson), de dispositif fiscal qui encourage la

⁵⁹ Chr. VALENDUC, "La fiscalité immobilière : réformer et clarifier les rôles", *Échos log.*, 2004, p. 47.

⁶⁰ CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, section Fiscalité et Parafiscalité, *Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière*, février 1997, p. 87.

⁶¹ N. BERNARD, "Renforcer l'accès à la propriété : un éclairage européen et prospectif", *Professions immobilières*, Revue de la Fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM, France), n°94, juillet 2005, p. 15 et s.

mise sur le marché des biens locatifs. Par ailleurs, le propriétaire bailleur ne dispose plus, à Bruxelles à tout le moins, d'une prime à la rénovation; il doit, pour ce faire, recourir aux services d'une agence immobilière sociale à qui il confie la gestion de son bien⁶². Pour de multiples raisons, et malgré les avantages financiers liés à ce dernier système, le dispositif peine à convaincre⁶³. Sous l'angle du locataire, par ailleurs, force est de constater que l'aide publique se focalise sur la brique (logement social) bien davantage sur la personne. Il existe bien des aides ponctuelles au déménagement d'un lieu insalubre vers un lieu sain⁶⁴, mais leur champ d'application est relativement limité.

En suite de quoi, il est permis de se demander si la Belgique ne devrait pas, progressivement, rééquilibrer les moyens budgétaires respectifs accordés à l'accès à la propriété et à l'aide à la location. Tout le monde n'a pas les moyens ni même l'envie de devenir propriétaire. Même si la Belgique n'a probablement atteint son "seuil de saturation" en la matière, il est peut-être temps de diversifier davantage l'aide publique. La chose semble d'autant plus importante qu'avec la faiblesse insigne, en termes quantitatifs, du stock de logements publics (8%), c'est le parc privé qui, dans la réalité, fait office de principal bailleur social, vu singulièrement à Bruxelles où pas moins 70% des locataires peuvent prétendre, du point de vue de leurs revenus, à un appartement social. Dans l'attente, c'est le parc privé qui les héberge.

Ensuite de quoi, il conviendrait d'introduire, comme encouragement à la location, des incitants — fiscaux ou non — au bénéfice du bailleur⁶⁵. En contrepartie, celui-ci ne pourra plus mettre son bien en location qu'à un tarif conventionné. Il semble indécent en effet de profiter des deniers publics pour rehausser un loyer et, ainsi, s'enrichir grâce à l'argent de la collectivité. Le système ici proposé permettrait de remplir de façon simultanée deux objectifs *a priori* éloignés mais qu'on relierait opportunément : d'une part, l'élargissement de l'offre de logements locatifs privés décents et, de l'autre, l'encadrement des loyers (d'une manière volontaire et non dirigiste). Telle était, précisément, la

⁶² Art. 2, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat, *M.B.*, 25 juin 2002.

⁶³ Il serait judicieux ainsi de permettre aux propriétaires occupant *une partie de l'immeuble* seulement de postuler, eux aussi, la prime à la rénovation, dans la mesure en effet où les agences immobilières sociales, intermédiaires obligées pour l'obtention de la prime, rechignent à prendre en gestion une habitation dans laquelle le propriétaire maintient ses quartiers.

⁶⁴ Pour la Région de Bruxelles-Capitale, voy. l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer, *M.B.*, 16 mars 2005. Pour le sud du pays, où l'on parle d'allocations de déménagement et de loyer, voy. Code wallon du logement, art. 14, §2, 2°, modifié par le décret du Parlement wallon du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement, *M.B.*, 25 août 2005.

⁶⁵ Saint-Josse, par exemple, rembourse les additionnels communaux aux propriétaires qui ont entrepris des travaux de rénovation.

philosophie qui présidait initialement aux primes à la rénovation bruxelloises⁶⁶. Las, le système a été revu et les bailleurs désireux de faire rénover leur bien grâce à l'aide de la Région sont désormais tenus, au préalable, de se soumettre aux conditions des agences immobilières sociales, avec le succès relatif que l'on sait⁶⁷. Loin d'être révolutionnaire, cette idée d'encouragement à la location couplé à un contrôle des loyers a été officiellement avancée par le Premier Ministre lui-même, en date du 7 février 2006⁶⁸. L'exercice de détermination du loyer, en tout état de cause, ne semble pas devoir poser de problèmes techniques insurmontables dès lors que, pour être éligible à une aide publique, le logement a souvent déjà dû se soumettre à une auscultation minutieuse de la part des autorités subsidiantes, lesquelles sont alors en mesure d'arrêter un montant de loyer raisonnable.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Impossible d'évoquer la question du logement social à Bruxelles sans se focaliser sur le Plan régional du logement visant à la construction 5.000 logements, sociaux et moyens. Son enjeu est de toute première importance, on ne le dira jamais assez. La construction de logements sociaux est en effet une opération véritablement cruciale en ce qu'elle induit une double conséquence positive. D'une part, elle permet de loger plus de ménages dans un parc public accessible financièrement par définition. De l'autre, par l'injection de nouvelles unités sur le marché du logement, elle provoque, en bonne logique économique, une tendance baissière généralisée des loyers dans le parc privé puisque l'offre

⁶⁶ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1996 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat au bénéfice de personnes physiques et de personnes morales de droit privé, *M.B.*, 31 octobre 1996. Le propriétaire bailleur devait respecter le contrat existant, sans en augmenter le loyer, pour bénéficier de la prime. Au cas où le bien était vacant, son propriétaire était alors tenu de passer un contrat de bail de neuf ans, au loyer fixé par l'administration du logement, s'il voulait postuler l'allocation ("le délégué du Ministre fixera la valeur maximale du loyer annuel sur base des observations du marché pour des biens de même catégorie en termes de localisation, de surface ainsi que d'équipement").

⁶⁷ Voy. notamment N. BERNARD, "Les raisons juridiques de l'insuffisance de l'offre de logements à Bruxelles", *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. Bernard et W. Van Mieghem, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 115 et s.

⁶⁸ "La question est de savoir si et comment en tant que Gouvernement, nous pouvons agir. Et ce de manière à ne pas décourager les investissements dans des habitations locatives modestes. Cela pourrait par exemple se faire par l'introduction d'une déduction fiscale à la rénovation d'habitations si après la rénovation, celles-ci sont louées à des prix modérés garantis. Nous pourrions marier cette déduction fiscale à un régime de subventions locatives régionales au profit des groupes socio-économiques les plus vulnérables. Ainsi, plus de personnes pourront disposer de plus de maisons de qualité" (Discours prononcé à Bruxelles le 7 février 2006 par le Premier Ministre Guy Verhofstadt devant l'Association professionnelle des promoteurs et investisseurs immobiliers).

s'étoffe par rapport à la demande. Justement, le DULBÉA avait estimé le seuil de cette masse critique, pour enclencher ce renversement de tendance, à ...5.000 logements ! Puisse l'Histoire donner raison à ce centre de recherche.

Par ailleurs, même si le logement social bruxellois n'atteint pas, tant s'en faut, le niveau de discrédit et de disqualification de ses voisins français (et, dans une moindre mesure, wallon), il a impérativement besoin de voir son image *restaurée*. Ce vaste plan de construction lui en offre l'occasion rêvée. L'opportunité est d'autant plus à saisir que, pour la première fois depuis la création de la Région bruxelloise, le (ou la) Ministre en charge du logement cumule sur sa tête la compétence de l'urbanisme. Les leviers principaux sont donc dans les mêmes mains. Nul ne comprendrait que l'on n'exploite pas, à plein, cette occasion historique pour donner un coup de fouet salvateur à la politique du logement social à Bruxelles.

Dans la meilleure des hypothèses en tout cas, "la première pierre du projet le plus avancé sera posée avant l'été", assure la Secrétaire d'État au logement⁶⁹. Derrière le satisfecit d'usage, une évidence : il est complètement illusoire de croire que les 5.000 logements seront achevés avant la fin de la législature (juin 2009). Les autorités ont beau jeu d'affirmer que la promesse électorale ne visait que la "mise en chantier" des 5.000 logements, personne n'est dupe : l'accord officiel de majorité parle bien de "construction" et de "production" de 5.000 logements⁷⁰. C'est naturellement une (très) bonne chose que ces projets soient "dans le pipe-line", comme fièrement annoncé, mais ils doivent surtout connaître l'aboutissement. Quand dès lors, dans le chef de la puissance publique, on est confronté à une réalité sociale aussi aiguë que celle du logement, on ne joue pas sur les mots et on commence par reconnaître sinon ses torts, à tout le moins les difficultés plus ou moins anticipées qui ont empêché d'atteindre l'objectif dans le délai qu'on s'est soi-même assigné. Il y va à la fois de la crédibilité de l'État et du renforcement de sa légitimité vis-à-vis des citoyens (fondés, en démocratie, à réclamer des comptes). La puissance publique se grandirait définitivement en reconnaissant avoir commis des erreurs, pourvu qu'elle en tire bien les leçons en vue de ne plus les répéter.

Dans le même registre des moulinets destinés d'abord à marquer les esprits, Françoise Dupuis a beau prévenir crânement qu'on va "traquer les

⁶⁹ *Le Soir*, 20 avril 2007.

⁷⁰ *Un avenir et une ambition pour Bruxelles*, p. 27 et 28 respectivement.

communes qui ne collaborent pas au plan"⁷¹, il ne faut pas oublier cependant que la synergie avec les instances locales repose sur une base entièrement volontaire. Il convient de dès lors ne pas dissuader les dernières bonnes volontés avec de trop mâles propos.

Par ailleurs, une revendication de longue date (la diminution du taux de TVA sur la construction de logements sociaux) a, enfin, été satisfaite par les autorités fédérales puisque la loi du 27 décembre 2006 a ramené ce taux à 6%⁷² (contre 12% auparavant). L'on s'étonne dans ces conditions que les responsables, enfin entendus, n'en profitent pas pour se montrer plus ambitieux et revoir à la hausse, à due proportion, l'objectif quantitatif du Plan logement. À ce jour en tout cas, l'impact de cette excellente mesure sur le programme phare du gouvernement en matière de logement se fait attendre.

Une dernière réflexion, relative à l'urgence, mérite encore d'être formulée. Si, comme l'enseigne la sagesse populaire, la peur est mauvaise conseillère, de la même manière l'urgence en politique n'est pas toujours le déterminant le plus adéquat. Obnubilés par l'urgence, les responsables politiques en oublient parfois qu'une mesure doit se construire patiemment, dans la durée, si elle veut espérer peser véritablement sur le réel. Et encore, en politique, l'urgence est souvent toute relative et procède bien plutôt d'un défaut d'anticipation. Dans le cas présent, il y a des années déjà que la construction des logements sociaux stagne et qu'une crise de l'habitat règne sur le marché privé. Quoi qu'il en soit, sans maturation, guère de portée opératoire pour la mesure. Passablement complexe et intriquée, la matière du logement ne laisse pas de place à l'improvisation. Agir vite a ses limites et, parfois, est même contre-productif et peut faire perdre plus de temps qu'on n'en gagne. Qu'on se souvienne à cet égard des cahiers de charges de la première phase du Plan qui ont dû être retravaillés a posteriori afin de repêcher les projets évincés. Les eût-on mieux élaborés dès le départ, les marchés auraient probablement été attribués beaucoup plus tôt. Il faut donc accepter parfois de perdre du temps (au début) pour en gagner (par la suite). Cela ne sert à rien pour le pouvoir adjudicateur de comprimer au maximum le délai pour rendre les offres si, par après, il doit quand même ouvrir des négociations en vue de rafistoler des projets échafaudés un peu à la va-vite.

Cette remarque générale posée, il n'est d'aucune utilité à accabler l'un ou

⁷¹ *La Libre Belgique*, 20 avril 2007.

⁷² Art. 55 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006.

l'autre acteur et ce, d'autant moins que nombre des remarques émises au début de la mise en oeuvre du Plan ont bien été prises en compte dans les phases ultérieures et que, pour le projet Dames-blanches par exemple, les autorités se donnent véritablement le temps de la réflexion. Personne en tout cas ne dispose de la préscience, et il est de l'essence même de l'action publique de procéder par tâtonnement, par jeu d'essais-erreurs. Par ailleurs, il est vrai que la crise du logement est à ce point aiguë que des mesures radicales s'imposaient, et prestement. Poussés dans le dos par une opinion publique chauffée à blanc par le secteur associatif, les responsables politiques sont par ailleurs enfermés dans un calendrier intenable (dicté parfois, dans le cadre des promesses électorales, par des intervenants extérieurs au secteur). En clair, le pouvoir d'action des autorités en charge du logement est plus limité qu'on croit. Ce qui ne doit cependant pas les dispenser de procéder à des études d'incidence développées et à des évaluations prospectives poussées avant d'entreprendre des actions d'envergure. Entre la rapidité et la précipitation, la voie est certes étroite, mais elle existe. Aux pouvoirs publics de l'exploiter intelligemment, afin de voir fleurir un jour (que l'on espère proche) des logements publics à la fois audacieux sur le plan esthétique et architectural, éco-efficients, pas trop dispendieux, intégrés dans leur environnement, reliés à une batterie d'équipements collectifs, appropriés par leurs occupants, etc. Telle est, là, le cœur de la mission d'intérêt public dont est investi le logement social et, en même temps, son inaliénable valeur ajoutée par rapport au parc privé.