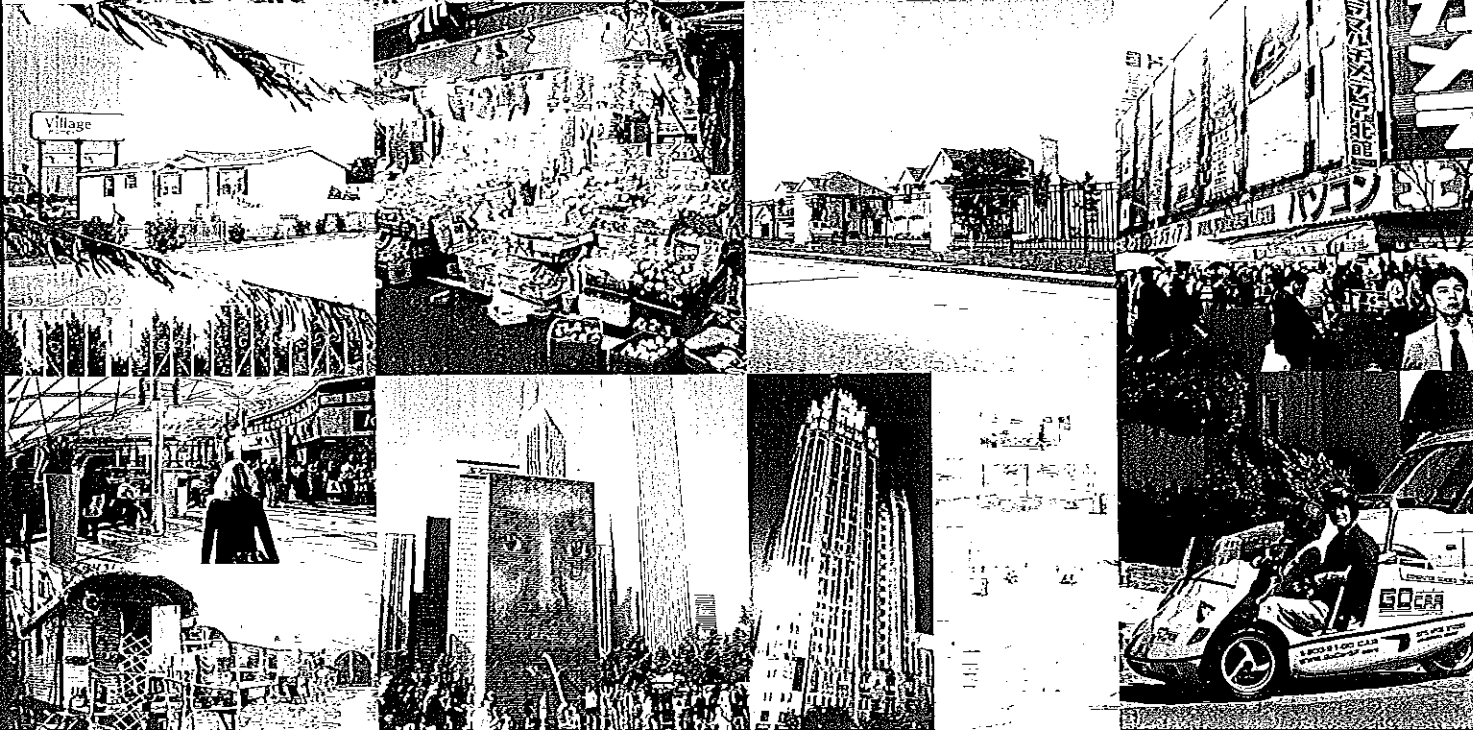
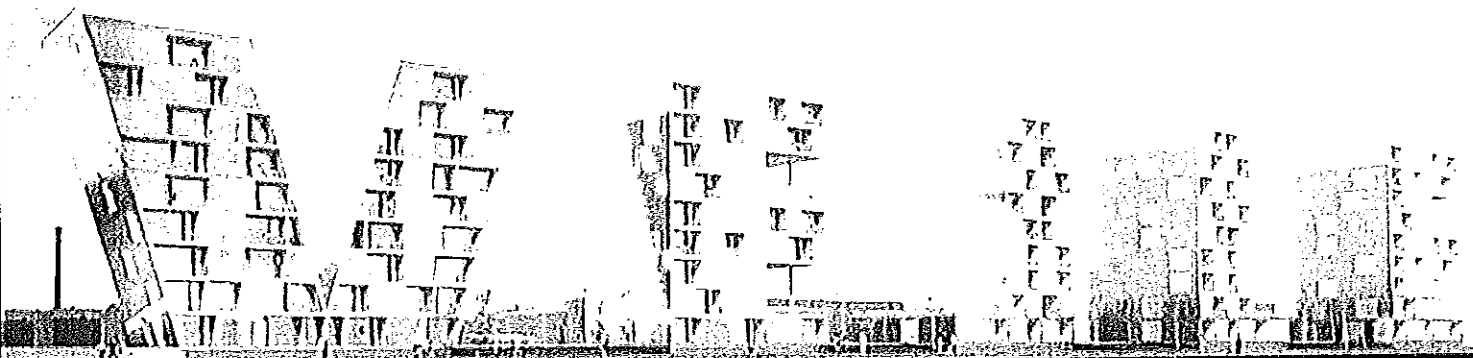




Colloque « La ville de demain »



Temps 3

Vivre la ville de demain

Les villes changent,
les modes d'habiter évoluent...
à moins que ce ne soit l'inverse !

NICOLAS BERNARD
DOCTEUR EN DROIT, LICENCIÉ EN PHILOSOPHIE,
PROFESSEUR AUX FACULTÉS UNIVERSITAIRES SAINT LOUIS À BRUXELLES

LE LOGEMENT AU CŒUR DU LIEN VILLE/HABITANTS

S'il est possible de parler de la ville en termes de grands projets ou de réhabilitation de zones disqualifiées, je me propose d'aborder le fait urbain à partir de sa composante première: le logement. En effet, la ville abrite avant tout des individus concrets qui déploient le siège principal de leur existence dans un lieu physique dénommé «logement». Je me propose donc de voir comment les mutations urbaines transforment l'offre en logement d'une ville et bouleversent le comportement des habitants. Ce processus de transformation n'est pas à sens unique, du haut vers le bas, où les habitants subissent la ville et ses bouleversements, mais aussi celui où les habitants à leur tour modèlent la ville dans un vaste mouvement de réappropriation du fait urbain. Nous sommes donc en présence d'un continuum d'influences croisées entre la ville et ses habitants.

J'analyserai le vécu des habitants face aux mutations urbaines en attachant cependant une importance privilégiée, mais pas exclusive, aux ressortissants du monde de la précarité. La ville se caractérise par l'attraction qu'elle exerce auprès des populations pauvres persuadées d'y trouver les secours nécessaires pour s'extraire de la misère. Le sort réservé aux catégories paupérisées dans la ville représente donc un marqueur des plus fiables de son degré d'humanisation. Compte tenu du caractère international de ce colloque, je braquerai en priorité les projecteurs sur la ville de Bruxelles, capitale de la Belgique et de l'Europe, mais cela ne m'empêchera pas d'élargir mon propos et de faire des incursions dans les régions et pays voisins.

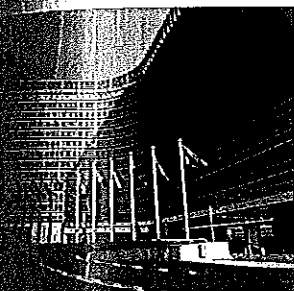
SITUATION ACTUELLE DU LOGEMENT

La situation du logement dans nos villes est aujourd'hui extrêmement préoccupante. Sans vouloir vous abrutir de chiffres, je voudrais en citer quelques uns pour illustrer cette situation.

L'IMPORTANCE DES LOYERS

La problématique du loyer me semble actuellement être une des plus aiguës. Conséquence de la pression immobilière de ces dernières années, les loyers ont augmenté 46% plus vite que les revenus. Or, comme à Bruxelles 54% des logements sont locatifs, les locataires bruxellois affectent au loyer une part de leurs revenus qui oscille entre 40% et 65%. Il s'agit bien évidemment d'un chiffre énorme comparé à la moyenne du coût du logement communément admis à un tiers des revenus.

Et cette situation est encore aggravée pour les ménages les plus pauvres. Si une récente étude sur le pouvoir d'achat montre que, quelle que soit la classe sociale, la part du budget affecté à l'alimentation est stable et se situe entre 11 et 13% du budget des ménages, en matière de logement, plus on est pauvre, plus il faut distraire une partie importante de son revenu pour le poste logement, et les titulaires d'un revenu d'intégration vont jusqu'à utiliser 66% de leurs revenus pour se loger!



Bruxelles, capitale
de la Belgique
et de l'Europe:
le siège
des institutions
européennes

Cette situation dramatique est accentuée par le fait qu'il n'y a pas sur le marché de «produit blanc logement», soit des logements génériques ou à bon marché. Il semble y avoir un prix plancher indépassable et les seuls logements à bas prix sont des logements très dégradés, dont le prix est malgré tout élevé au vu de leurs qualités déficientes. Et si la part du loyer est plus importante pour les ménages pauvres que pour les ménages aisés, c'est aussi parce que leurs loyers augmentent plus rapidement vu leur enclin à déménager régulièrement. En effet, comme la seule augmentation possible du loyer en dehors de son indexation annuelle peut se faire au moment de l'entrée d'un nouveau locataire dans le logement, la plus grande mobilité résidentielle des ménages pauvres accentue l'importance du loyer dans leurs revenus.

LE MANQUE DE LOGEMENTS SOCIAUX

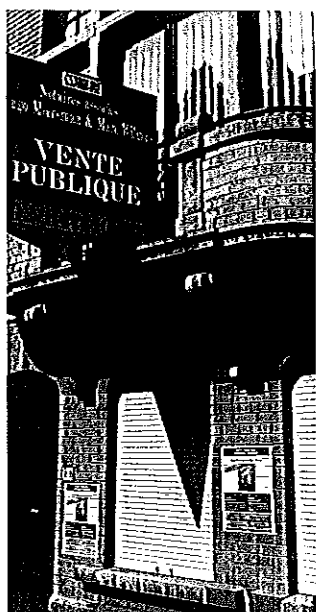
Au vu de l'importance du loyer pour les ménages pauvres, la tentation pourrait être de dire que la situation n'est pas si grave, car même si les loyers privés sont hors d'atteinte, le logement social permettra aux ménages précarisés de se loger à un prix abordable. Malheureusement, le logement social ne représente en Belgique que 8% du parc immobilier global, ce qui est peu par rapport à d'autres pays européens où le pourcentage est de 15, 20, voire 30% aux Pays-bas. En conséquence, les listes d'attente pour entrer dans un logement social sont très longues. A Bruxelles, le nombre de demandeurs d'un logement social est quasi identique au nombre de logements sociaux existants, soit 30.000 demandeurs pour un parc social de 38.000 logements.

Les prix de vente
des logements
bruxellois
ont doublé
les dix dernières
années

Ce manque de logements sociaux est accentué par un taux de rotation locative dans le logement social extrêmement faible, avec en moyenne un logement sur vingt qui se libère chaque année. Il faut donc patienter longtemps avant d'avoir la chance de décrocher un logement social, surtout si l'on est une famille nombreuse. En attendant, ces demandeurs «stationnent» en quelque sorte dans le logement privé en payant un loyer très important par rapport à leurs revenus.

LA HAUSSE DES PRIX DE VENTE DES LOGEMENTS

Face à cette problématique du marché locatif, une solution pourrait être de se rabattre sur le marché acquisitif. Mais ce secteur ne représente pas vraiment une solution de rechange car, comme les valeurs moyennes des logements à la vente ont doublé ces 10 dernières années, il est de plus en plus difficile d'acquérir un logement, surtout pour les personnes en état de précarité. Malgré cela, le taux de propriétaires continue à grimper. En effet, les accédants sont contraints de changer leur rêve et pour devenir propriétaire coûte que coûte, plutôt que d'acheter une maison, ils se rabattent sur les appartements. Le marché de l'appartement a connu à Bruxelles ces dernières années un boom important, de telle sorte qu'il y a maintenant sur-offre, en tout cas dans une certaine gamme de prix. Et avec ce boom sur les appartements, l'usage de la ville change.



L'IMPORTANCE DU NOMBRE DE LOGEMENTS INOCCUPÉS

Les logements vides représentent un ratio assez important dans les villes belges par rapport aux autres villes européennes. Bruxelles compte entre 15.000 et 30.000 logements vides sur un parc total d'environ 500.000 logements. Ce nombre important permet de relativiser l'idée selon laquelle il faut créer plus de logements et augmenter la réponse quantitative; il s'agit plutôt de réaffecter prioritairement le stock de logements existants inoccupés.

CAUSES DE CETTE SITUATION

L'ABSENCE DE RÉGULATION DU MARCHÉ IMMOBILIER

La cause principale de cette situation préoccupante réside dans la faiblesse de la régulation par les autorités publiques du marché du logement et de la politique immobilière. En ces matières, l'ambition des autorités se singularise par une vision peu coercitive. Je vais illustrer ce manque de régulation à partir des constats précédents.

Pour commencer, il n'y a pas en Belgique de contrainte sur la fixation du loyer initial, soit celui fixé à l'entrée du locataire dans son logement. Contrairement à d'autres pays, comme la France ou la Hollande - qui ne sont pas à considérer comme des pays marxissants - la fixation du montant du loyer initial est totalement libre en Belgique. Et notre système fiscal encourage en quelque sorte la mise en location des biens à un tarif élevé par le principe de la taxation forfaitaire du revenu locatif. Comme le bailleur est taxé sur base du revenu cadastral et non sur base du revenu locatif réel, rien n'empêche le bailleur de fixer le prix qu'il veut sans qu'il soit pénalisé fiscalement!

A propos de l'insuffisance de logements sociaux et de la nécessité d'en créer en plus grande quantité, là aussi les autorités manquent d'ambition. Pour l'illustrer, je vais faire un focus sur le quartier européen à Bruxelles. Ce quartier est maintenant quasi exclusivement dédié au tertiaire et la surface des bureaux y a décuplée depuis 1960. Une réaction serait de dire que c'est la faute à l'Europe qui impose ses ghettos d'eurocrates, mais il faut cependant souligner la responsabilité des pouvoirs publics dans la régulation limitée du marché immobilier du quartier européen.

Bon nombre d'immeubles de bureaux ont été édifiés sur des terrains appartenant aux pouvoirs publics qui auraient pu être affectés à la création de logements plutôt que de bureaux. Le Plan régional d'affectation du sol de Bruxelles a classé la majorité de la zone européenne en zone administrative, et a donc confirmé la vocation tertiaire du sec-

L'absence de régulation
du marché immobilier
bruxellois:
développement
excessif d'immeubles
de bureaux



teur. Enfin, les charges d'urbanisme dont sont redevables les promoteurs de bureaux ne sont pas toujours réclamées avec suffisamment d'insistance par les autorités publiques. Beaucoup de logements prévus via les charges d'urbanisme ne sont pas construits, ou quand ils le sont, ce sont des hôtels ou des logements haut de gamme, pied-à-terre de fonctionnaires européens et non logements destinés au plus grand nombre.

La remise
sur le marché
immobilier
de logements
inoccupés
reste limitée

Au sujet de la régulation des prix de vente des logements, remarquons qu'il n'y a pas en Belgique de taxation sur les plus-values immobilières, comme en France par exemple. Lorsqu'un bien est revendu plus de cinq ans après son acquisition, la plus-value réalisée n'est pas taxée, ce qui ne freine pas la hausse des prix des logements.

Enfin, sur l'absence d'action publique dans la lutte contre les logements inoccupés, un arsenal de mesures est disponible, tant en Wallonie qu'à Bruxelles mais il demeure inexploité ! Les communes ont la possibilité de lever des taxes ou, mesure plus contraignante, de réquisitionner les immeubles inoccupés et de leur appliquer le droit de gestion publique. Ce droit permet aux autorités locales de capter des logements vides, même sans l'accord du propriétaire, et de les proposer à la location en faveur de personnes défavorisées.

Une série de réponses ont été apportées aux problèmes qui freinaient la mise en œuvre de ces mesures. Les problèmes juridiques d'atteinte à la propriété relevés par la Cour constitutionnelle ont été corrigés. Face à la nécessité de trouver les moyens financiers pour rénover les biens inoccupés, les Régions octroient des financements pour réaliser les travaux. Mais il faut bien constater le manque de zèle des autorités locales, tant en ce qui concerne la levée des taxes - la moitié des communes ne tirent aucune recette de cet impôt - que dans la possibilité de réquisition et de prise en gestion sociale. La remise des logements inoccupés sur le marché locatif reste donc à ce jour très limitée.

LE MODE D'ATTRIBUTION DES REVENUS D'INTÉGRATION

Les allocations sociales sont calculées en Belgique en fonction de la composition familiale. Certaines personnes simulent de ce fait des décohabitations et cachent leurs relations affectives de peur de voir leurs allocations sociales diminuer en passant du taux « isolé » au taux « cohabitant ». Mais simuler des

domiciliations fictives, louer des boîtes aux lettres ou des sonnettes, cela coûte cher et peut représenter un budget mensuel de l'ordre de 250 euros, uniquement pour faire semblant d'habiter « ailleurs », ce qui représente véritablement un problème.

L'ABSENCE DE SOUTIEN FINANCIER À LA LOCATION

Les pouvoirs publics auraient pu assumer le manque de régulation du marché en proposant un soutien financier à la location, à l'image de l'allocation personnalisée au logement (APL) mise en place en Hollande ou en France. Cette allocation-loyer, complément mensuel fourni par la puissance publique pour atténuer l'effort produit par les ménages précairisés pour se loger, n'est à ce jour toujours pas mise en œuvre en Belgique.



Quelques aides à la location existent, mais elles ne sont d'application que dans des cas limités. Il s'agit par exemple de l'aide octroyée aux ménages quittant un logement insalubre pour intégrer un logement salubre. Mais vu l'exigence d'emménager dans un bien respectant des normes de qualité, le loyer est souvent plus élevé et l'aide financière est parfois annulée par ce surloyer.

EN SYNTHÈSE

Nous sommes dans une situation de logement problématique. Et si Bruxelles reste relativement peu chère par rapport à d'autres capitales européennes, ce qui est vrai en chiffres absolus, il faut comparer ce qui est comparable et prendre en compte le fait qu'à Bruxelles, contrairement à d'autres capitales européennes, il n'y a pas de soutien financier à la location et que le parc social est quantitativement limité. Comme d'autres villes belges, Bruxelles éprouve de grandes difficultés à régler cette crise endémique du logement. Et au-delà des problèmes rencontrés par les ménages précarisés, cette crise du logement touche également, de plus en plus, la classe moyenne.

PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

Si ce tableau est sombre, la situation risque cependant d'empirer ! Je vous propose de passer en revue quelques-unes des évolutions attendues et leurs conséquences.

LA PAUPÉRISATION DE BRUXELLES

Depuis la création de la Région bruxelloise, en 1989, le nombre de titulaires du revenu d'intégration a triplé. Cette augmentation considérable pourrait encore progresser. A titre d'indicateur, les revenus des candidats à un logement social sont aujourd'hui inférieurs aux revenus des locataires occupant le parc social. La tendance à la paupérisation va donc s'accroître et il me semble nécessaire d'y faire très attention. Face à cette situation, certains disent qu'il n'y a pas une crise du logement mais une « crise des locataires », c'est-à-dire que les locataires sont trop pauvres pour supporter le prix des loyers. Il me semble toutefois que c'est bien la hauteur du loyer qui constitue le facteur déclenchant la spirale négative conduisant à la pauvreté. En effet, lorsque les locataires doivent faire un choix entre leurs différentes factures, car ils ne peuvent pas toujours les acquitter simultanément, ils commencent souvent par payer leur loyer afin de garder leur lieu de vie, et font, de ce fait, des sacrifices sur d'autres postes, la santé notamment.

Souvent la hauteur du loyer représente l'entrée dans la pauvreté et cette situation est particulièrement préoccupante à Bruxelles, vu le principe du revenu d'intégration expliqué précédemment. En effet, le montant financier octroyé par l'Etat aux personnes pauvres est uniforme sur l'ensemble du pays, alors que les loyers sont plus élevés dans la capitale. Conséquence directe de cette situation, la population du logement social est aujourd'hui composée à 80% d'inactifs sur le plan professionnel ou de personnes bénéficiant d'allocations sociales.



La division
en appartements
d'anciennes
maisons
unifamiliales,
facteur de
paupérisation
de Bruxelles

LE RENFORCEMENT DU DÉSÉQUILIBRE ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE

Après un déclin démographique de plusieurs décennies, Bruxelles regagne aujourd'hui des habitants: sa population s'est accrue de plus de 100.000 personnes depuis le milieu des années 1990, ce qui représente plus de 10% de la population totale. Mais, cette augmentation de population ne renforce pas l'assiette fiscale de la Région bruxelloise, et ne doit pas être considérée comme un succès des politiques de retour à la ville; car les classes moyennes notamment se sont péri-urbanisées. En effet, le différentiel au niveau de la classe moyenne entre ceux qui partent et ceux qui reviennent reste négatif, et représente pour Bruxelles un solde migratoire négatif de 10.000 unités. L'afflux de population observé est essentiellement dû à l'immigration extracommunautaire, et risque de renforcer la demande de logements sociaux.

Par rapport à cette situation préoccupante, les autorités bruxelloises ont répondu par la mise en route d'un grand programme de construction de 3.500 logements sociaux et de 1.500 logements moyens. Mais cette réponse reste très faible au regard de la demande. De plus, les logements ne sont toujours pas disponibles; le programme a été décidé il y a 3 ou 4 ans, mais les premiers logements n'ouvriront leurs portes que dans quelques années. En termes de réactivité et de décalage temporel, la réponse est donc relativement limitée. Précisons encore que depuis 1997, Bruxelles avait pratiquement gelé la construction de logements sociaux (création moyenne annuelle de 19 logements), parti-pris adopté à l'époque qui se paie aujourd'hui....

Enfin, la demande risque d'être exacerbée par la tendance à la décohabitation qui s'accroît, singulièrement depuis l'adoption en 2007 d'une nouvelle loi qui facilite le divorce. A nombre d'habitants égal, la demande en logement va donc s'accroître puisque un ménage en devient deux! Je reviendrai plus loin sur cette évolution attendue.

L'IMPACT DE LA PRÉSENCE EUROPÉENNE SUR LE MARCHÉ IMMOBILIER

Je voudrais tout d'abord revenir sur l'impact de la présence européenne sur l'immobilier bruxellois. Bruxelles compte 30.000 fonctionnaires européens, soit 3% de la population totale de la Région, chiffre auquel il faut ajouter les familles, les lobbies, les délégations régionales, les représentants de la presse,...; ce qui double le pourcentage et porte la présence de l'Europe à Bruxelles à 6 ou 7% de la population.

Il n'existe aujourd'hui aucune étude précise sur les lieux de résidence des fonctionnaires européens. Certains soulignent que beaucoup d'entre-eux habitent hors de Bruxelles, et de ce fait, ne pèsent pas directement sur l'immobilier bruxellois. Il semble cependant qu'un tiers seulement des fonctionnaires européens habitent hors de Bruxelles, et deux tiers dans l'agglomération, alors qu'il y a quelques années la proportion était de 50/50. Les fonctionnaires européens apprécient plus la capitale que leurs collègues belges, puisque deux tiers d'entre eux y habitent alors que les fonctionnaires européens de nationalité belge habitent, eux, à 80% hors de Bruxelles. Et il est intéressant de voir que les politiques de réhabilitation des quartiers centraux sont souvent soutenus, voir initiés, par des européens qui réinvestissent ces quartiers dotés d'une haute valeur patrimoniale, quoique un peu dégradés.



La présence européenne à Bruxelles, facteur de hausse du marché immobilier

Par ailleurs, la localisation préférentielle des fonctionnaires européens se situe très logiquement dans les 3 communes les plus proches des institutions européennes, Etterbeek et les deux Woluwe. En sorte que les prix de l'immobilier augmentent dans ces communes, entraînant par là un effet de domino qui obligent leurs habitants à déménager vers les communes voisines. Cet effet en cascade ne semble pas suffisamment pris en compte dans l'évaluation de l'impact des institutions européennes sur le marché immobilier bruxellois. Et la tendance ne peut que se renforcer, avec les extensions successives de l'Union Européenne : Bruxelles accueille de plus en plus d'européens, les surfaces de bureaux augmentent en parallèle, et cela ne semble pas fini puisqu'on s'apprête à construire plusieurs centaines de milliers de mètres carrés de bureaux dans la rue de la Loi, bâtiments dont on va « libérer les gabarits ».

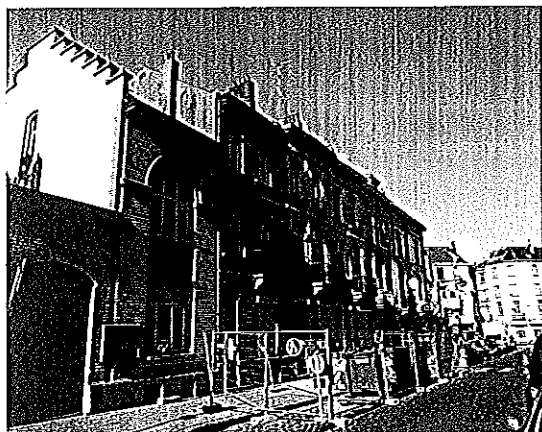
MUTATIONS URBAINES ET COMPORTEMENT DES HABITANTS

Soumise à ces pressions diverses, Bruxelles change de visage. Plusieurs mutations urbaines sont observables actuellement ; je vous propose d'en passer quelques-unes en revue et d'en indiquer leurs principaux enjeux.

LA GENTRIFICATION DES QUARTIERS CENTRAUX

Une première mutation observable porte sur les conséquences du réinvestissement des autorités bruxelloises dans les quartiers en difficulté. Depuis qu'elle est née en 1989, la Région Bruxelloise a utilisé sa liberté nouvelle pour définir des périmètres de ville relativement circonscrits, destinés à faire l'objet de « contrats de quartier ». Ceux-ci ont été « bombardés » d'aides afin d'y mener des actions transversales agissant à la fois sur le bâti, la cohésion sociale et les équipements publics, en vue de provoquer un effet de levier sur les parcelles contiguës. Beaucoup d'espoir et d'argent ont été placés dans ces politiques.

Aujourd'hui le débat fait rage sur la gentrification qu'aurait entraîné cette politique de réhabilitation. Ce qui est incontestable, c'est que le niveau des loyers augmente dans ces zones, vu l'absence de régulation des loyers en Belgique, et donc à Bruxelles. Et ce, même si certains avaient préconisé de faire de la régulation d'une manière circonscrite. Conséquence de cette politique, les populations quittent leur quartier d'origine. Et si, précédemment, il leur suffisait de passer d'une commune bruxelloise à une autre pour trouver un logement moins cher, actuellement même les communes moins chères s'alignent vers le haut. Pour rejoindre des communes plus abordables, les classes moyennes ou paupérisées doivent alors quitter l'agglomération bruxelloise. Et ce, non pas vers la périphérie proche (contrairement à la périphérie parisienne, la périphérie bruxelloise est plus aisée que le centre), mais en allant plus loin, notamment dans le Hainaut.



La politique
des contrats
de quartier, facteur
de gentrification
des quartiers
centraux bruxellois

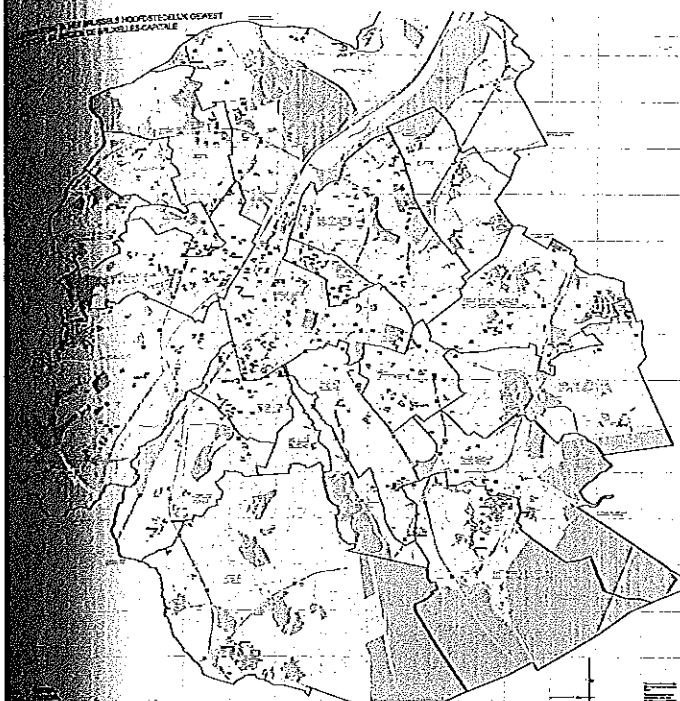
Cet effet pervers des politiques de contrat de quartier n'est pas qu'une spéculation intellectuelle; il a été relevé dans un rapport de la Cour des Comptes. L'idée de mixité sociale qui sous-tendait la politique des contrats de quartier y est remise en cause. Je cite le rapport: « La notion de mixité sociale s'avère être un concept très vague. Le plus souvent, il est question d'attirer des classes moyennes dans des quartiers défavorisés et il est rarement préconisé de promouvoir la mixité sociale dans des quartiers plus aisés. En l'occurrence, les motifs sont l'amélioration des revenus des communes ». Ce rapport permet de s'interroger sur les finalités des contrats de quartier. Ces finalités sont sans doute multiples: s'agit-il de réparer la ville ou de faire revenir des classes moyennes dans la capitale pour augmenter l'assise fiscale ? Les réponses ne sont pas claires. La gentrification peut être un effet pervers des politiques de réhabilitation urbaine - c'est-à-dire

un effet collatéral, imprévu, non voulu. Mais peut-être aussi peut-il s'agir d'une intention des pouvoirs publics de remplacer les populations habitant les quartiers défavorisés, afin de faire de Bruxelles une ville plus conforme à son image internationale ?

Ce qui est important, face à cette mixité sociale à sens unique, c'est de voir qu'il s'agit toujours de personnes favorisées allant dans des quartiers peu favorisés, et rarement l'inverse. Le plan de construction de logements sociaux et moyens dont j'ai parlé plus haut tente lui de faire l'inverse. Il vise à développer de grands programmes de construction dans des quartiers aisés, notamment dans les communes d'Uccle et de Woluwe-St-Pierre, où sont situés les deux plus gros projets. Evidemment, cela ne se passe pas toujours très bien avec les riverains, à cause du phénomène Nimby. Ainsi le projet de 1.000 logements sociaux à Woluwe-St-Pierre, commune la plus riche de Bruxelles, provoque un tumulte considérable auprès des habitants. Une étude d'urbanisme est actuellement en cours pour déterminer la possibilité de créer un morceau de ville dans cette commune aisée et de l'urbanité dans ce qui est actuellement un grand champ. En attendant les résultats de cette étude, le processus de construction a été gelé.

LA POLARISATION SPATIALE

Partant de cet exemple, ce qui me semble important, c'est la situation de polarisation spatiale dans laquelle nous nous trouvons et où, certaines communes possèdent beaucoup de logements sociaux alors que d'autres n'en ont quasiment pas. Ce phénomène se manifeste à la fois en Wallonie et à Bruxelles. A Bruxelles, certaines communes ont plus de 20% de logements sociaux et d'autres n'en ont que quelques-uns. En Wallonie, la moitié des communes rurales n'a pas de logements sociaux. D'une manière générale, la moitié des logements sociaux sont concentrés dans le Hainaut, un tiers à Liège et le reste s'éparpille dans les trois autres provinces. Il y a donc véritablement une polarisation spatiale.



La répartition du parc des logements sociaux bruxellois, facteur de polarisation spatiale

S'ils sont en partie responsables de cette situation, les pouvoirs publics essaient aujourd'hui de casser cette logique, particulièrement en Wallonie où les autorités ont fixé un objectif de 10% de logements publics par commune, logements de différents types: locatifs d'urgence, sociaux ou moyens et acquisitifs. Et si au départ, l'objectif était incitatif et montrait un idéal à atteindre, il va devenir coercitif puisque la répartition de la dotation du Fonds des communes va notamment prendre en compte cet objectif de 10% de logements publics.

Evidemment, cet objectif pose différentes questions. 10% n'est-ce pas un peu rigide ? Chaque commune a-t-elle les mêmes besoins en logements sociaux ? Les disponibilités foncières communales permettront-elles de réaliser ce programme ? Faut-il 10% de logement social à la campagne, ou moins ? Ne risque-t-on pas de renforcer l'étalement urbain préjudiciable aux exigences écologiques ? Est-ce vraiment intéressant de mettre des pauvres à la campagne alors qu'il n'y a pas assez d'emplois, de transports publics et d'équipements collectifs ? La logique publique visant à casser la bipolarisation spatiale est donc en débat, mais l'important est que le débat soit lancé ! Et je voudrais rappeler qu'en France, cette question est tout à fait coercitive. Les communes qui n'atteignent pas le seuil requis doivent verser une amende qui alimente un fonds pour la construction de logements sociaux. Et en France, le seuil n'est pas fixé à 10% de logements sociaux, mais à 20% !

L'ÉVOLUTION DES OPÉRATEURS PUBLICS

Le rôle des opérateurs publics a fortement évolué ces dernières années, avec une inter-pénétration plus grande des acteurs publics du logement. Depuis longtemps, à côté de la construction de logements sociaux sensu stricto, existent des politiques de socialisation du marché privé via les agences immobilières sociales. Cette solution est très intéressante, car même si le public n'est pas exactement le même, elle permet de rendre un logement privé plus abordable sans obliger la puissance publique à construire des logements.

Les sociétés de logement de service public voient leurs missions se diversifier et deviennent des opérateurs multifonctions. Elles peuvent aussi exercer la fonction d'agence immobilière sociale et capter des logements vides pour les mettre en location à destination d'un public déterminé. Elles peuvent également proposer des logements à un loyer d'équilibre qui se rapproche du loyer privé, ou créer des logements moyens. En Wallonie toujours, les sociétés de logements sociaux peuvent aussi vendre une partie de leur parc à leurs occupants. L'objectif est de vendre 10.000 logements au cours des 5 prochaines années, avec une priorité pour les communes qui possèdent plus de 10% de logements publics.

De même, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, outre son activité de base d'octroi de prêts hypothécaires, propose également des logements en location via son service d'aide locative. Face à la crise du logement, nous ne pouvons donc que nous

réjouir que « tout le monde soit sur le pont » et développe une offre de logements de tous types. Il me semble cependant qu'un écueil de cette diversification des missions des acteurs porte sur la lisibilité de l'offre publique, car si cette offre est trop complexe, elle ne sera pas accessible aux bénéficiaires présumés.

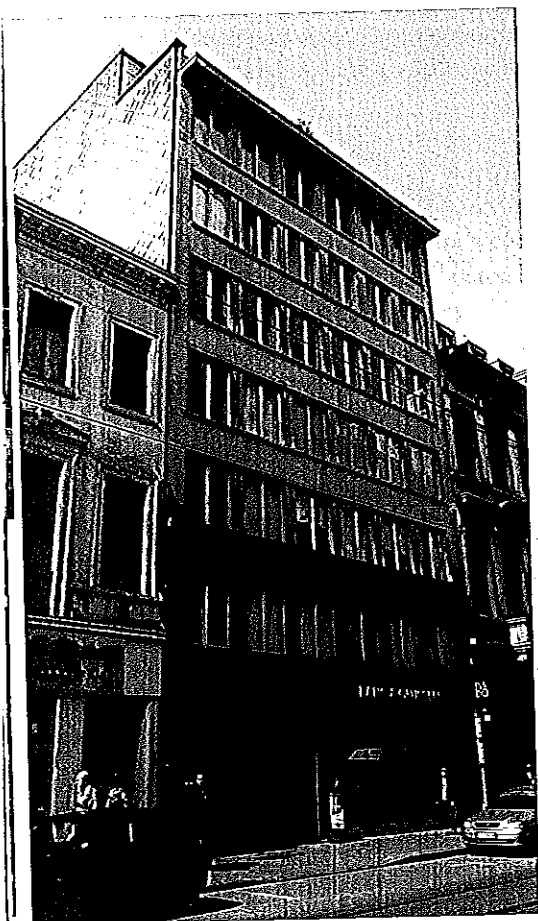
Une autre évolution des opérateurs publics du logement qui va entraîner des mutations urbaines porte sur la modification des baux dans le logement social. Dans un certain nombre de cas, les logements sociaux ne sont plus occupés par des ménages prioritaires: beaucoup de logements sociaux sont occupés par des ménages dont le niveau de vie s'est amélioré et qui sont en quelque sorte devenus « trop riches » pour rester dans un logement social. Ou encore, suite à l'évolution familiale, le logement est devenu trop grand et des chambres restent vides. Cette situation de logements sous-occupés se rencontre actuellement dans presque la moitié du parc social.

La Région wallonne a donc instauré le principe d'un bail social renouvelable tous les 9 ans, mais aussi potentiellement non renouvelable. Un contrôle du respect des conditions financières d'accès au logement, d'adaptation à la composition familiale, ... a été mis en place. Un changement de mentalité est donc en train de s'opérer, et si autrefois, un logement social était garanti pour la vie, dorénavant, une évaluation sera faite tous les 9 ans, avec des évaluations triennales pour certains de ces critères. Dans la même approche, la Région flamande a assorti le bail social d'un temps d'épreuve sous forme d'un premier bail à durée déterminée de 2 ans. Le bail à durée indéterminée n'est envisagé qu'au terme de ces deux années, délai durant lequel les locataires doivent faire montre du respect de leurs obligations locatives.

L'ATOMISATION DES FAMILLES

Une autre mutation urbaine, d'ordre sociologique, porte sur l'atomisation de la famille liée à l'augmentation des séparations et à la diminution du nombre d'enfants. Je voudrais toutefois insister sur la nécessité de ne pas tirer de conclusions trop hâtives à partir de cette évolution, et dire, par exemple, qu'il faudrait plus de petits logements puisque les familles explosent. Cela n'est vrai que dans une certaine mesure, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, un ménage monoparental est composé dans près de la moitié des cas de deux enfants, ce qui casse le cliché du ménage monoparental composé d'une mère seule avec son enfant. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que depuis 2 ans, la loi fédérale belge sur le divorce instaure comme modèle, et norme par défaut, le principe de la garde alternée des enfants, ceux-ci allant de manière égalitaire alternativement chez un parent puis chez l'autre. Cela implique qu'il ne faudra pas tellement plus de petits logements, mais également plus de grands logements puisque chaque parent devra, alternativement, pouvoir accueillir toute sa progéniture.

La reconversion de bureaux en logements, chaussée de Charleroi à Bruxelles



LA RECONVERSION DE BUREAUX EN LOGEMENTS

Une autre mutation urbaine observable porte sur la reconversion en logements d'immeubles de bureaux. Aujourd'hui, Bruxelles compte 10% de bureaux inoccupés. Ceux-ci sont relativement obsolètes et sans doute destinés à le rester, vu l'évolution des normes en matière de bureaux. La rénovation de vieux bureaux aux standards actuels coûterait plus cher que leur réaffectation à un autre usage. Bien que timide mais potentiellement intéressante, une politique de reconversion de bureaux en logements se met progressivement en place.

Cependant, rénover des bureaux en logements implique des travaux dont le coût sera répercuté dans le prix de ces logements. Il faut donc faire attention à ne créer que des logements haut de gamme, secteur dans lequel il y a déjà une sur-offre et qui ne répond pas à la demande sociale. En sens inverse, par contre, comme beaucoup de bureaux ont été créés dans des maisons unifamiliales, souvent illégalement, il n'est pas très compliqué de les faire revenir à leur fonction initiale. Des projets pilotes extrêmement intéressants à cet égard sont en cours actuellement.

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE SUPERFICIE

Une tendance intéressante est l'idée de rendre l'accession à la propriété plus abordable pour les ménages en déconnectant le prix du foncier de celui du prix du logement proprement dit, par la mise en œuvre du droit de superficie. Dans l'achat d'un logement, le prix du terrain pèse lourd. C'est pourquoi, un autre schéma d'accès à la propriété se fait jour : il s'appuie sur l'idée que, plutôt que de léguer son logement à ses enfants, il est plus intéressant de s'assurer une stabilité d'usage dans le temps et d'installer son lieu de vie de manière durable.

La personne qui achète un droit de superficie se voit octroyer la possibilité d'habiter un bien et de se comporter comme un propriétaire, notamment en assumant les charges dues à la propriété, par exemple fiscales. Ce droit est donné pour une période maximale de 50 ans, éventuellement renouvelable. Cette solution coûte moins cher que d'acheter le terrain et le bâtiment, car les droits d'enregistrement afférents aux actes de constitution du droit de superficie ne sont que de 0,2% alors que les droits d'enregistrement pour un achat sont de 12%. Financièrement il y a donc là quelque chose en germe, s'appuyant sur une vision novatrice des mécanismes juridiques et offrant des nouvelles potentialités intéressantes.

RÉACTIONS DES HABITANTS ET MUTATIONS URBAINES

L'APPROCHE QUALITATIVE DU DROIT AU LOGEMENT

L'exposé des différents enjeux énumérés jusqu'à présent pourrait faire croire qu'il faut avant tout, de manière massive et radicale, faire du quantitatif, de la construction de logements et trouver les moyens financiers nécessaires via par exemple un plan Marshall pour le logement. S'il faut évidemment un effort quantitatif conséquent, celui-ci ne sera pas en soi suffisant, car il ne faut pas faire du chiffre pour du chiffre et être obnubilé par les statistiques, il est aussi important de permettre à l'occupant de s'approprier son logement.

Pour illustrer cela, je prendrai un exemple observé à Bruxelles. Un foyer d'hébergement avait totalement rénové un logement et l'avait remis au goût du jour. Très fier de sa réalisation, le foyer l'avait proposé à un sans-abri. Mais deux jours plus tard, le sans-abri était retourné à la rue ! En effet, il préférait rester à la rue et manger à la soupe populaire plutôt que de demeurer dans un logement qu'il trouvait trop neuf, aseptisé, normé, avec des règles impératives, comme par exemple, de ne pas prendre son chien : le logement était donc inadapté.

Cette nécessité d'appropriation du lieu par ses occupants est capitale dans la relation au logement. Si par un fait extraordinaire, il était possible de donner un logement à tous, la crise du logement n'en serait pas pour autant résolue car le bâti créé doit aussi être susceptible d'appropriation : si l'habitant ne parvient pas à se projeter dans son logement, à le configurer à son image, un déficit de maîtrise sera créé et entraînera un sentiment de malaise qualitatif.

Habitat groupé
participatif
de personnes âgées
Entre voisins-
Maison Abbeyfield,
chaussée de Wavre
à Etterbeek
(Bruxelles)

L'HABITAT ALTERNATIF

Ce constat m'amène à parler des réactions des habitants face à la crise du logement et à l'impuissance des pouvoirs publics à assurer le droit à un logement décent pour tous. Dans ce contexte, les habitants ne restent pas inactifs : ils développent des stratégies alternatives d'habitat et, comme la nature a horreur du vide, ils se faufilent dans les interstices et proposent leurs solutions nouvelles.

Ce qui est intéressant à observer dans la mise en œuvre de ces solutions alternatives est qu'elles se déclinent sur le mode du collectif, à l'heure même où la société est fortement marquée par l'individualisme. Et cette idée du collectif gagne différentes classes sociales. De jeunes travailleurs plutôt aisés investissent ensemble une maison de maître dans les beaux quartiers - ce que l'on appelle l'effet Friends, du nom de la série télé américaine. Des détenus sortant de prison habitent ensemble pour retrouver un peu de sociabilité. Des personnes âgées se regroupent pour rompre leur solitude, et les béguinages refleurissent



au 21^e siècle. Une série d'expériences de ce type sont actuellement en cours, à Bruxelles et en Wallonie.

LES SOLUTIONS ALTERNATIVES DES MÉNAGES PRÉCARISÉS

Les formes alternatives d'habitat ne sont donc pas l'apanage des personnes précarisées, mais je me concentrerai néanmoins sur ces dernières en évoquant trois formules présentes actuellement.

La première est l'«habitat solidaire» par lequel des personnes titulaires d'un revenu d'intégration, confrontées à la crise du logement et à la hauteur des loyers, se regroupent et habitent ensemble pour diluer les frais fixes. Cependant, en choisissant cette solution ces personnes prennent un risque : celui de se voir considérées comme «co-habitanes» pour les allocations sociales alors même qu'il n'y a pas de vraie co-habitation, ni d'unité socio-économique au sens légal du terme. Les critères légaux en vigueur menacent donc cette solidarité informelle qui prend naissance et serait à revoir.

Une deuxième formule est l'habitat intergénérationnel. Les personnes âgées préfèrent majoritairement rester dans leur lieu de vie, dans la maison où elles ont vécu. Avec le départ de leurs enfants, la maison devient lourde à gérer et coûte cher. Alors, plutôt que de partir en maison de repos, elles installent des jeunes ménages aux étages. Une forme de mutualisation des avantages et des services se met ainsi en place ; comme disent les managers, il s'agit d'un «win-win». Les seniors restent dans leurs murs et tirent un revenu locatif des étages précédemment improductifs tout en ayant quelqu'un dans la maison qui pourra les aider le cas échéant. Les jeunes de leur côté peuvent espérer quelques services de la part des personnes âgées, par exemple la garde d'enfants. Là aussi, l'habitat intergénérationnel se heurte à des problèmes juridiques, essentiellement urbanistiques, en cas de subdivision des immeubles en unités de logement. Ici aussi, la norme réglementaire devrait connaître un assouplissement pour permettre le développement de cette forme d'habitat.

Un troisième exemple de solution alternative est la formule d'épargne collective solidaire. A l'image du système africain de la tontine, des personnes précarisées se mettent ensemble pour cotiser dans un pot commun afin que, lorsqu'une d'entre elles veut accéder à la propriété, elle puise dans le pot commun pour régler l'acompte. Mais pourquoi mettre en place ce système complexe quand existe la possibilité de prêts par les opérateurs du crédit social tel que le Fonds du logement, prêts qui peuvent atteindre 100% ou plus de la valeur du bien ? Il faut cependant rappeler que les prêts sociaux n'arrivent qu'au moment de la signature de l'acte, alors qu'il est nécessaire de régler 10% du prix d'achat quatre mois avant la signature du compromis de vente. Ces 10% sont souvent un obstacle pour les personnes précarisées, obstacle que l'épargne collective solidaire permet de surmonter. Dès que le prêt social est liquidé, la cagnotte est renflouée et peut être utilisée par un autre participant. Ce système qui se développe via le Fonds du logement bruxellois, présente un fort potentiel.

LA REDÉFINITION DU RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS

Je pourrais continuer à évoquer les initiatives alternatives, mais ce n'est pas le but de mon intervention. A travers ces exemples, il me semble important de montrer que de telles initiatives impliquent une redéfinition du rôle des pouvoirs publics. Les responsables politiques ont parfois tendance à faire de la norme pour la norme et à empiler les réglementations. Dans une vision un peu prométhéenne, ils veulent créer, être les pères de lois, d'arrêtés, qui sont « comme des plumes à leur chapeau ».

Si les lois et arrêtés sont nécessaires, je pense qu'en matière de logement, le rôle de plus en plus nécessaire des pouvoirs publics est de repérer les initiatives intéressantes, de les encadrer et de les soutenir, afin de leur donner une pérennité juridique et une assise budgétaire. Les agences immobilières sociales, vantées aujourd'hui pour leurs résultats, sont nées de cette manière-là. A l'origine, il s'agissait d'une initiative d'associations privées ; elle a ensuite été reprise par la puissance publique qui l'a encadrée budgétairement et juridiquement.

Et ce nouveau rôle des pouvoirs publics n'entraîne pas une posture purement passive de leur part mais au contraire une démarche active de repérage et d'accompagnement. Elle demande peut-être un peu d'humilité, mais je crois que les pouvoirs publics doivent, comme un bon jardinier « faire arriver à maturité les pousses intéressantes ».