

Le logement social à Bruxelles : entre passé et avenir

Nicolas BERNARD, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

INTRODUCTION

Le logement social est incontestablement au cœur de l'actualité à Bruxelles aujourd'hui, avec la mise en œuvre d'un vaste plan de construction doublé d'un programme de rénovation des appartements existants. Mais pour bien comprendre les développements présents, il importe au préalable de restituer le contexte historique d'émergence du logement social en Région bruxelloise. Fort de cet acquis, il sera temps alors d'aborder l'examen du dernier épisode d'une histoire plus que centenaire déjà : le Plan pour l'avenir du logement à Bruxelles, visant à construire 5.000 logements sociaux et moyens à l'horizon 2009. Enfin, une mise en perspective avec les politiques de logement social menées dans divers autres pays européens permettra de porter une appréciation distanciée et enrichie de notre propre stratégie en la matière.

En guise de préliminaires, quelques données chiffrées sont nécessaires en vue d'objectiver la question (et, au passage, démonter certaines idées reçues).

I. CONSTAT CHIFFRÉ

1. L'offre de logements sociaux

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

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

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 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

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.

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.

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.

Un dernier mot, enfin, qui a pour effet de minorer encore l'offre de logements sociaux à Bruxelles. 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)¹², 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)¹³. 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 les normes de superficie minimale)¹⁴.

2. La demande en logements sociaux

Après quelques données sur l'offre publique, il s'indique d'analyser la *demande* en logements sociaux. Pour avoir une correcte appréhension de cette thématique, il faut savoir que 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 éligible à un logement public du point de vue de leurs revenus ne

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.

¹² 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).

¹³ 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.

¹⁴ 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.

prennent même plus la 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 à la demande potentielle¹⁵.

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 parfois¹⁶.

II. LE LOGEMENT SOCIAL, DES ORIGINES À NOS JOURS

1. Du 19ème siècle à 1989

- *Début du 19ème siècle*. Le développement industriel de Bruxelles multiplie par trois la population de la capitale (arrêtée alors à 760.000 âmes à la fin de ce processus). Par suite, les besoins en logement explosent, entraînant la spéculation et, déjà, une crise aiguë du logement.
- *1858*. La première loi sur les expropriations des quartiers insalubres est adoptée, ce qui conduit notamment au voûtement de la Senne et au percement des boulevards centraux. Plus fondamentalement, on assiste à la suppression de milliers de maisons ouvrières, dont les occupants sont expulsés sans ménagement et, surtout, sans alternative de relogement¹⁷.
- *1889*. Des grèves violentes éclatent, amenant les autorités à vouloir rétablir

¹⁵ Voy. P. ZIMMER, "Le logement social à Bruxelles", *C.H. CRISP*, 1996, n°1521-1522.

¹⁶ 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.

¹⁷ Voy. le dossier spécial sur "La production de logements sociaux" de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, n°22, janvier-février-mars 2006, p. 29.

l'ordre par des mesures de nature *sociale*. De cette époque datent ainsi la loi sur le travail des femmes et celle qui instaure le repos dominical. Et, le 9 août 1899, est votée la première loi relative au logement social. Décliné alors exclusivement sous le mode de *l'acquisitif*, ce type originaire de logement social (*cf.* rue d'Osseghem) cherchait, dans un environnement arboré et quelque peu excentré, à rééduquer les travailleurs en les exposant au grand air. S'y ajoutait l'objectif officiel de responsabiliser la classe ouvrière (entendez : la contrôler) par l'enrôlement dans les liens d'un contrat d'emprunt hypothécaire.

- 1899. Les premiers logements sociaux *locatifs* voient le jour, sous l'égide du Foyer schaerbeekois. Apparaît à sa suite la Cité Hellemans notamment, nichée au cœur des Marolles.
- *Entre-deux-guerres*. Pour combler la destruction de 200.000 logements au cours de la première guerre mondiale, les pouvoirs publics popularisent entre autres le concept de cités jardins (Logis-Floréal, Kappeleveld, etc.). L'idée, à nouveau, est d'éduquer l'ouvrier en le dotant d'une (partie de) maisonnette avec jardin, et de le soumettre au contrôle social (les maisonnettes sont groupées, et le jardin par exemple est souvent situé à l'avant plutôt qu'à l'arrière, afin que chacun puisse vérifier ce que son voisin fait dehors). Dès 1926, cependant, un terme est mis à l'expérience, pour un double motif. D'une part, l'idée est jugée trop chère et trop consommatrice d'espace. De l'autre, on assiste à un retour de balancier en faveur de l'acquisitif ainsi qu'à une prise de conscience du gouvernement conservateur de l'époque qui craignait que les cités jardins, ayant souvent revêtu la forme de coopératives ouvrières, prennent trop d'autonomie et échappent progressivement au contrôle de l'État¹⁸.
- 1953. Une loi très importante est votée qui offre aux communes un subside de 80% pour racheter et rénover des taudis. S'ensuivent de substantielles opérations de réfection dans les quartiers populaires. À la place des logements insalubres émergent alors d'imposantes tours (Cité modèle, Rempart des moines, etc.) À cette époque, et spécialement dans les années soixante, un logement social construit sur deux est situé dans une tour.

¹⁸Voy. J. PUISSANT, "Un siècle de logement social", *Le logement social au musée ? De sociale huisvesting naar het museum ?*, Bruxelles, Luc Pire, 2003, p. 33 et s.

- *Années 1970.* La population bruxelloise accuse une décrue sensible, imputable à l'exode vers les périphéries vertes d'une frange substantielle de la classe moyenne¹⁹. 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 !)
- *1982.* La crise économique frappe Bruxelles de plein fouet. Parallèlement, les tours édifiées dans les années soixante présentent, déjà, leurs premiers signes de défaillance : isolation défectueuse, ponts thermiques, pollution sonore, etc. Par ailleurs, les espaces verts promis ne voient jamais le jour, pas davantage que les équipements communautaires pourtant annoncés. Les autorités appliquent alors *de facto* un quasi moratoire sur la construction de logements sociaux. Une certaine crainte en l'avenir est perceptible, qui s'explique notamment par le fait que les personnes précarisées se sont fort appauvries durant la crise économique, risquant ainsi de compromettre la viabilité financière des éventuelles nouvelles sociétés créées.
- *De 1989 à nos jours.* Sur les cendres de la Société nationale du logement (S.N.L.) est créée la Société du logement de la Région bruxelloise (S.L.R.B.). L'enthousiasme du début s'essouffle cependant rapidement, de sorte que depuis 1997, on ne construit plus que 19 logements sociaux par an en moyenne sur le territoire bruxellois²⁰. Dans un contraste saisissant, le secteur *privé* construit dans le même temps, lui, 2.000 logements l'an.

2. Mise en perspective

Comment justifier la très faible activité de construction de logements sociaux enregistrée ces dernières années ? Essentiellement par le fait que les pouvoirs régionaux ont axé l'essentiel de leurs moyens financiers sur la *rénovation* du parc locatif public. Au départ d'un cadastre technique ayant évalué les besoins en réfection à 450 millions d'euros, les autorités ont débloqué 75

¹⁹ Cf. R. SCHOONBRODT, "Quelques mots d'histoire sur la relation ville-logement", *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).

²⁰ Cf. P. DE DECKER et J. LAUREYS, "Le marché du logement se polarise-t-il à Bruxelles et en Wallonie ?", *Échos log.*, 2007, n°1, p. 1 et s.

millions d'euros via le plan d'investissements 1999-2001 (qui concerne 5.000 logements), tandis que le plan 2002-2005 a réussi à mobiliser 150 millions d'euros (pour 17.000 logements) et le plan quadriennal bis, 50 millions d'euros en vue de mettre un certain nombre de logements sociaux en conformité avec le Code bruxellois du logement²¹. Enfin, par le plan quadriennal 2006-2009, 200 millions d'euros ont été débloqués. Voilà pour les crédits inscrits au budget. En ce qui concerne maintenant les réalisations concrètes et l'état d'avancement du processus de réhabilitation, force est de constater que les choses vont moins vite que prévu puisque, avec 1.042 logements rénovés par an en moyenne, le processus devrait durer plus de quinze ans (contre les dix années initialement prévues). Contrairement donc à une idée reçue, tout n'est pas toujours une question de moyens financiers; encore faut-il avoir des instances d'exécution suffisamment efficaces pour mettre sur pied des projets valables et les faire aboutir dans les délais prévus.

Dans le même temps, la *demande* sociale en logements publics a connu une augmentation spectaculaire. Trois facteurs au moins peuvent être épinglés à l'appui du phénomène. La capitale, tout d'abord, regagne des habitants (+50.000 unités entre 1997 et 2004), ce qui n'était plus arrivé depuis longtemps²². Par ailleurs, la tendance — croissante — au démariage (divorces, séparations, ...) fait qu'à nombre de personnes égales (*quod non* en plus), la demande en logements enfle fatalement²³. 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 SISF 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.

²¹ Voy. Fr. NOËL, "Un plan de lutte contre la crise structurelle du logement à Bruxelles", *L'année sociale 2003*, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2004, p. 263 et s.

²² Voy. M. VAN CRIEKENGEN, "Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles ? Des migrations sélectives au départ des quartiers bruxellois en voie de gentrification", *Brussels studies*, n°1, 12 décembre 2006.

²³ Voy. Fr. NOËL et J. DAWANCE-GOOSSENS, *Offre et demande de grands logements en Région de Bruxelles-Capitale*, Étude réalisée à la demande du Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, novembre 2004, p. 27.

Cette réticence à édifier du logement social peut-elle être attribuée également 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 plus de 50 hectares²⁴, sur lesquels il serait parfaitement envisageable d'ériger les 5.000 logements promis par le Plan pour l'avenir du logement, avec une moyenne pas trop déraisonnable de 100 unités d'habitation par hectare. Et pourtant, l'on voit très peu d'immeubles sociaux y fleurir (si ce n'est sur le terrain des "Dames-blanches" : voy. *infra*). 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.)²⁵. 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 maintenant.

III. 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

²⁴ Voy. P. ZIMMER, "Les productions publiques : acteurs, ressources, production et réserves foncières", *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).

²⁵ Voy. de manière générale Chr. LASSÈRE, "Réserves foncières et marchés immobiliers : les mécanismes financiers sont-ils une réponse aux besoins en espace ?", *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).

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 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 acquis²⁶.

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

²⁶ 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).

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-Stiénon 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. 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), molenbeekois (trop de grands logements) et, dans une moindre mesure, ucclois (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 ce 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 logement²⁷ !

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

²⁷ 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.

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-Heembeek). 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 soucis²⁸. "Cette 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 dernière²⁹. 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 ans³⁰) sur les terrains appartenant à la Régie, cette troisième phase recèle une dernière innovation : une "plate-forme" sera instaurée pour chaque projet,

²⁸ 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 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).

²⁹ *Le Soir*, 20 avril 2007.

³⁰ Bien au-delà donc des délais traditionnels d'amortissement des constructions.

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 voit là "un espace vertigineux"³¹. 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)³². 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

³¹ *Le Soir*, 27 avril 2007.

³² Au passage, ce projet gonflerait en une fois le parc immobilier social de la commune de 75%, parc plafonné aujourd'hui à 670 unités.

(pourtour *non aedificandi* d'une longueur de 40 à 60 mètres³³) 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 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 PPAS³⁴, 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 vente³⁵ et cherchait, par là, à empêcher l'éventuel acquéreur de sur-densifier le

³³ Suivant respectivement le plan particulier d'affectation du sol de 1998 ou le plan de secteur de 1979.

³⁴ Voy. l'art. 54 du Code bruxellois d'aménagement du territoire (COBAT).

³⁵ Le produit de la vente (au prix du marché à un opérateur privé) devait servir, par le biais de

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 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 site³⁶.

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 moyens³⁷. On a en tout cas actuellement 27 projets répartis sur 11 communes, représentant 2.700 logements (sans

recapitalisations de certaines SISP, à assainir un secteur du logement social confronté à d'importantes difficultés financières comme on l'a vu.

³⁶ 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).

³⁷ 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.

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'années³⁸.
- 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 an³⁹.
- Les règles inhérentes aux marchés public sont, par définition, complexes et 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...⁴⁰
- 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").

³⁸ Cf. P. ZIMMER, "La politique de l'habitat de la Région de Bruxelles-Capitale", *C.H. CRISP*, 2002, n°1746-1747.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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

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 originaire 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 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) ?

IV. COMPARAISON EUROPÉENNE

Pour apprécier les spécificité 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 logements⁴¹. 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) dont les associations héritent en même temps que la gestion des logements⁴².

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 personne⁴³. 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 euros⁴⁴. Fatalement, l'édification de logements sociaux en pâtit.

⁴¹ Non pour autant que les pouvoirs publics soient exempts de toute reproche à cet égard lorsqu'ils gèrent eux-mêmes le parc social.

⁴² 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

⁴³ Voy. N. BERNARD, "Les politiques publiques souhaitables. Contrôle des loyers du secteur privé, aides aux personnes : les enseignements des politiques menées à l'étranger", *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).

⁴⁴ 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*,

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 1979-1999⁴⁵.

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...⁴⁶

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

sous la direction de Nicolas Bernard et Charles Mertens, Namur, Publications de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, p. 140 et s.

⁴⁵ N. BERNARD, "Accession à la propriété : un regard européen sur le retard français", *Le Bulletin européen du Moniteur*, n°663, 22 mars 2004 (France).

⁴⁶ Voy. Y. MAURY (dir.), *Faut-il réinventer le logement social et populaire en Europe*, Lyon, Certu, 2006.

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)⁴⁷.

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 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.

⁴⁷ 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 compétentes sont contraintes de prendre des mesures d'économies, qui entament le budget destiné au subsidé locatif. Elles estiment en fait que les bailleurs sociaux doivent participer eux aussi aux frais engendrés par le subsidé 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 subsidé 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 Belgique⁴⁸.

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 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

⁴⁸ Voy. pour de plus amples développements M. ELSINGA, "Politique de la location et subsidé 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.

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 logement⁴⁹. 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 logements⁵⁰. 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 communes qui ne collaborent pas au plan"⁵¹, 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%⁵² (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

⁴⁹ *Le Soir*, 20 avril 2007.

⁵⁰ *Un avenir et une ambition pour Bruxelles*, p. 27 et 28 respectivement.

⁵¹ *La Libre Belgique*, 20 avril 2007.

⁵² Art. 55 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006.

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 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.

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 place (et d'affronter ainsi les loyers élevés du marché privé⁵³), 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 modestes⁵⁴. 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.

⁵³ 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).

⁵⁴ Cf. I. THOMAS et D. VANNESTE, "Le prix de l'immobilier en Belgique", *Échos log.*, 2007, n°1, p.18 et s.