

Les défis (multiples) du logement social bruxellois en 2012

Le logement social bruxellois est véritablement, en 2012, à la croisée des chemins. La formule n'est pas de style tant sont les nombreux — et variés ! — les défis auquel est confrontée cette déjà vieille institution. Rénovation d'un patrimoine immobilier globalement ancien, assimilation des nouvelles exigences énergétiques et environnementales, extension indispensable du parc en vue de satisfaire une demande en forte croissance, raréfaction des surfaces foncières disponibles, implication du secteur privé, limitation dans le temps de la durée du bail, dissémination des habitations dans l'ensemble du territoire, ouverture aux revenus moyens, mixité sociale, ... : les gageures ne manquent pas, on le voit.

ÉTENDRE LE PARC SOCIAL...

Le premier des défis auquel fait face le logement social réside incontestablement dans l'extension de son parc. Dans les années quatre-vingt, un moratoire de fait a été instauré sur l'érection de nouvelles habitations sociales. Or, dans le même temps, la demande n'a cessé d'enfler. Région plus riche que ses voisines à l'origine (en 1989), Bruxelles connaît depuis une dégradation continue du niveau de richesse de sa population. L'augmentation du nombre de personnes inscrites sur les listes d'attente suit un cours parallèle, c'est-à-dire linéaire, de sorte qu'aujourd'hui, on compte autant de ménages candidats que de logements sociaux eux-mêmes (38.000 environ). Et dans la mesure où seule une habitation sur vingt se libère chaque année, le temps d'attente dépasse les cinq ans pour près de la moitié des demandeurs, culminant même à dix ans souvent pour les familles nombreuses. Dans ce contexte, une vigoureuse intervention publique s'indiquait. Précisément, le gouvernement bruxellois a initié en 2004 un vaste plan de construction de logements sociaux et de logements moyens (3.500 et 1.500 unités respectivement). Huit ans plus tard, cet ambitieux programme est, du point de vue de sa réalisation, à la moitié du gué environ ; il faut poursuivre dès lors — et amplifier — l'effort.

...SUIVANT DES MÉTHODES NOUVELLES

Il ne suffit cependant pas de décréter une accélération de la cadence pour automatiquement voir les logements sortir de terre. C'est que les conditions d'édification des habitations sociales changent insensiblement. D'abord, le foncier se raréfie pour les autorités régionales, obligeant celles-ci à négocier avec les détenteurs du terrain (les communes, souvent). Des mécanismes juridiques nouveaux doivent être imaginés à cet effet, impliquant par exemple une séparation de la propriété du sol et du bâti (emphytéose, superficie). Ensuite, la puissance étatique se rend progressivement compte de l'intérêt qu'il y a à associer le secteur privé à sa démarche. Ces collaborations peuvent revêtir différentes formes : financement, mise à disposition d'un terrain ou d'un bien, création d'une société d'économie mixte, développement urbanistique conjoint, ... Bien pensés, de tels partenariats « public-privé » (les fameux P.P.P.) peuvent se révéler à l'avantage mutuel des parties. Par ailleurs, ériger *ex nihilo* des logements ne représente pas l'unique voie pour élargir l'offre publique sociale. Il y a lieu également d'identifier les logements vides en vue de les réhabiliter et, *in fine*, les réinjecter dans le marché (à des tarifs modérés). Le parc social lui-même doit montrer l'exemple, lui qui compte 6% environ de biens vides ; saluons, à cet égard, l'expérience en cours dans deux sociétés de logement de la Région bruxelloise, qui ont passé une convention d'occupation précaire avec des « squatteurs » dans l'attente de la rénovation des locaux. Enfin, pour démultiplier encore les sources de financement, il serait opportun de faire appel à la Banque européenne d'investissement (B.E.I.). Cette solution, qui a l'avantage d'offrir des taux à des conditions significativement plus intéressantes que le marché privé, a déjà été adoptée par un acteur tel que la Société wallonne du logement par exemple (l'organe faîtière du secteur du logement social dans le sud du pays).

SOCIALISER LE PARC PRIVÉ

Quand bien même toutefois ces différents plans et projets seraient intégralement réalisés demain, ils ne suffiraient pas, tant s'en faut, à absorber une demande qui

progresses (nettement) plus vite que l'offre. Est-il besoin en effet de rappeler l'impressionnante poussée démographique que connaît depuis plusieurs années déjà la Région bruxelloise, qui accueille bon an mal an entre 10.000 et 15.000 nouveaux habitants chaque année ? Et ce public-là, en majorité, partage un profil plutôt précarisé (en raison entre autres de la provenance principalement extra-communautaire de l'afflux), ce qui a pour effet de renforcer encore la tension sur le marché locatif social. Le segment de l'habitat social ne parviendra donc jamais à résorber à lui seul la demande. À défaut d'ériger suffisamment de logements sociaux, il convient en parallèle de *socialiser le secteur privé*. Ainsi, d'autres acteurs ont fait leur apparition ces dernières années/décennies dans ce but exprès (agences immobilières sociales par exemple), et certains sont en phase d'expérimentation à l'heure actuelle (community land trusts). Un « monopole » s'est perdu en quelque sorte...et c'est heureux à notre estime !

L'EXIGENCE DE LA RÉNOVATION

Déjà exigu (8% du bâti global à Bruxelles), le parc social est également obsolète dans une plus ou moins large proportion. Édifié au moindre coût à une certaine époque, il vieillit parfois mal et requiert aujourd'hui de substantielles (et onéreuses) opérations de réfection. Précisément, d'importants moyens budgétaires sont engagés à cette fin mais, pour différentes raisons (dont la nécessité de passer des marchés publics), les fameux « plans quadriennaux d'investissement » tardent à délivrer leurs effets. Pour pallier cette lenteur dans la consommation des crédits (et l'exécution subséquente des travaux), le nouveau contrat de gestion conclu en 2012 et liant les sociétés de logement social à leur organe régional de tutelle (la S.L.R.B.) prévoit un resserrement des délais de rénovation.

En 2012, précisément, on ne rénove plus comme avant. Les considérations énergétiques se sont imposées dans l'intervalle (à bon droit), et elles concernent le parc social au premier chef. Si les loyers y sont déterminés en fonction des revenus (avec des seuils maximaux pour le locataire), les charges ne font pas l'objet, elles, d'une régulation. Or, nombre de logements sociaux se révèlent puissamment

énergivores (ne serait-ce que parce qu'ils sont encore dotés de chauffages électriques par exemple). Conséquence : la hauteur des charges équivaut parfois à celle du loyer. Sensible à la question, le gouvernement bruxellois a décidé en 2010 d'imposer le standard basse énergie aux opérations de requalification du parc ; mieux, les nouvelles constructions ne peuvent plus désormais être que passives. Pour stimulant soit-il, ce nouvel impératif catégorique n'en place pas moins les sociétés de logement devant un autre défi : l'égalité de traitement entre les locataires déjà installés et les nouveaux entrants (lesquels ne paieront presque plus de charges). Précisément, un dispositif de mutualisation de ces gains énergétiques (ou plutôt de ces non dépenses) vient d'être instauré entre locataires sociaux, au nom de l'équité.

MIEUX RÉPARTIR GÉOGRAPHIQUEMENT LE LOGEMENT SOCIAL

En ce qui concerne maintenant la répartition géographique du parc public, l'objectivité commande de constater qu'elle est extrêmement peu homogène aujourd'hui. En Région bruxelloise, la proportion d'habitations sociales peut varier du simple (3%) au septuple (20%) d'une commune à l'autre. La solidarité qui devrait exister entre communes n'existe donc pas, certaines supportant un « poids social » disproportionné par rapport à celui des autres. Sans compter que la réticence à accueillir du logement social manifestée par certaines localités a pour effet de détourner la demande et de concentrer plus encore la précarité en certaines « poches ». En vue précisément de rétablir un équilibre dans l'hébergement des personnes en état de précarité, la Région wallonne a décidé d'instaurer un quota de 10% de logements sociaux par commune, sanctions pécuniaires à la clef pour les récalcitrantes. Son homologue flamande s'est inscrit dans la même voie coercitive, tout en adoptant une solution propre puisque, là, les projets privés de construction d'habitations doivent, au-delà de cinquante biens, comporter une fraction de logements sociaux. En Région bruxelloise, toutefois, nul programme de ce type n'a encore vu le jour, même si une réflexion a été initiée.

VERS LA FIN DU BAIL À VIE

Les changements observés dans le domaine du logement social ne se rapportent pas, tous, à la politique de l'offre. L'occupation même du logement social évolue, puisqu'à partir du 1^{er} janvier 2013, tout locataire entrant se verra proposer un bail de neuf ans. Précédemment, le contrat était à *vie*, quand bien même les revenus du preneur dépassaient en cours de bail le plafond d'admission (seul le loyer augmentant — un peu — dans ce cas-là). Aujourd'hui, cette garantie a disparu. Cependant, le bail sera reconduit automatiquement à la (double) condition que l'intéressé n'excède pas de plus de 50% les revenus maximaux ni ne refuse un autre logement social davantage proportionné (dans l'hypothèse où le bien serait devenu inadapté à la composition du ménage, à la suite du départ des enfants par exemple). Déjà d'application dans les deux autres Régions, cette mesure est susceptible de mener à une « ghettoïsation » du secteur du logement social. Sans être minimisé, ce risque doit néanmoins être mis en balance avec une autre réalité, encore plus préoccupante à notre estime : la présence sur la liste d'attente de 38.000 ménages qui remplissent tous, eux (par définition), les critères d'octroi. Certes, on est loin d'être riche en gagnant 50% de plus que le revenu maximum de départ, mais les candidats à un logement social touchent nettement moins encore, alors qu'ils doivent habiter dans un parc privé deux fois plus cher en moyenne que le secteur locatif social. Il y va, ici aussi, d'une élémentaire question d'équité.

UNE OUVERTURE AUX REVENUS MOYENS ?

Une autre réforme, à l'état de projet celle-ci, agite encore les esprits : l'ouverture aux revenus moyens du parc social. Ce dernier, il est vrai, se caractérise par une surreprésentation de ménages à revenus très modestes et/ou de communautés allochtones ; de fait, seul un locataire sur cinq bénéficie de revenus du travail, les autres émargeant à un système ou un autre de sécurité sociale. Résultat : le manque de mixité sociale est patent dans la plupart des cités sociales. Et la tendance est négative à cet égard puisque le revenu moyen des candidats est plus bas encore que celui des occupants actuels, de sorte que la paupérisation est appelée à se

renforcer. Pour réintroduire de la diversité (et, accessoirement, tenter de rééquilibrer les comptes des sociétés de logement dont la mauvaise santé financière n'est que le reflet de celle de ses locataires), les autorités bruxelloises réfléchissent donc actuellement à la possibilité d'introduire dans le parc social une certaine proportion de ménages aux revenus (légèrement) plus élevés. Certains estiment pourtant que le parc social n'est déjà pas assez étoffé pour héberger ses destinataires présumés : les défavorisés, ceux-là mêmes qui ont le plus besoin d'une aide publique. Soulignons toutefois que cette ouverture peut se faire sans qu'il soit nécessaire de diminuer pour autant le nombre net de logements sociaux existants : par le biais de constructions nouvelles exclusivement, par exemple. Cette mesure peut également contribuer à rétablir une discrimination originelle consistant dans le fait que, aujourd'hui l'appartenance à une cité sociale constitue parfois un facteur de stigmatisation en soi. Le débat, quoi qu'il en soit, est loin d'être clos.