

Collection

Working
paper

**Crise du logement à Bruxelles :
État des lieux et perspectives**

Par Céline Brandeleer

Septembre 2011

Avec le soutien de
la Communauté française de Belgique

Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pouglasolidarite.be

www.pouglasolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

Marie Brandeleer, *La lutte contre la pauvreté en Europe et en France*, Les Cahiers de la Solidarité n°24, série Cohésion sociale et économie sociale, 2010

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Les Cahiers de la Solidarité n°23, série responsabilité sociétale des entreprises et diversité, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier de la Solidarité hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, n°21, 2009

Tiphaine Delhommeau, *Alimentation : circuits courts, circuits de proximité*, Série développement durable et territorial, n° 20, 2009

Charlotte Creiser, *L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique*, Série développement durable et territorial, n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, série Développement durable et territorial, n° 18, 2009

Thomas Bouvier, *Construire des villes européennes durables*, tomes I et II, Série développement durable et territorial, n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Série développement durable et territorial, n° 15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 14, 2007

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable et territorial et politique de la ville, n°12(n°13 en version néerlandaise), 2007

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 11, 2007

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 10, 2007

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et du secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 8, 2006

Éric Vidot, *La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?* Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 7, 2006

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 6, 2006

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 5, 2004

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 4, 2004

Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 3, 2004

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 2, 2004

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 1, 2004

1. INTRODUCTION

Ville contrastée, au parcours urbanistique chahuté, Bruxelles est aussi cette ville européenne marquée par un multiculturalisme fort que sa localisation stratégique et la présence des institutions de l'Union ne font que renforcer. Cependant, la ville-région semble aujourd'hui avoir beaucoup de peine à affronter les conséquences historiques d'une politique urbaine quelque peu anarchique, couplées à une paupérisation croissante de sa population. Longtemps boudée par les classes moyennes qui préféraient les banlieues vertes à la promiscuité des appartements du centre, Bruxelles s'est vidée d'une partie de sa population durant plusieurs décennies, pour faire face aujourd'hui à un boom démographique sans précédent. Le marché immobilier a vite été saturé, créant une pression importante sur les prix...

2. ÉTAT DES LIEUX

2.1. UNE ACCESSIBILITÉ AU PARC LOCATIF PRIVÉ PROBLÉMATIQUE

La Belgique possède un taux de propriétaires importants (70%), légèrement supérieur à la moyenne européenne. Bruxelles par contre, fait figure inverse, avec 60% de locataires, vivant en grande majorité en appartements.¹ La détermination du loyer est libre et l'autorité régionale ne dispose que d'une maîtrise foncière limitée. Depuis quelques années, la population bruxelloise croît de près de 2.5% par an : jusqu'à 25 000 personnes – soit près de 10 000 ménages – supplémentaires à loger chaque année, entraînant une poussée importante sur le marché locatif.

Le paradoxe bruxellois est que le parc immobilier est numériquement suffisant pour absorber la demande (du moins à court terme), mais que les logements disponibles sont souvent loin de rencontrer les besoins des ménages (trop petits, inadaptés à la composition familiale, lorsqu'ils ne sont pas tout simplement insalubres). A cela s'ajoute un nombre important de logements vides (entre 15 000 et 30 000), non occupés pour des raisons telles que la spéculation immobilière, des lenteurs administratives, le manque de moyens de certains propriétaires, des problèmes de succession, ou l'âge avancé des propriétaires qui ne peuvent gérer la location de

¹ C'est pourquoi nous nous concentrerons essentiellement sur le marché locatif bruxellois dans cette analyse, laissant pour le moment de côté les politiques d'accession à la propriété, etc.

leur bien.² En conséquence, le déficit annuel d'offre de logements est passé de 4 000 en 2006 à environ 11 000 en 2010, ce qui crée une mise en tension des prix problématique.³

En effet, depuis 2004, l'évolution des prix des loyers diffère de plus en plus de celle de l'indice des prix à la consommation. En d'autres termes, là où les loyers ont augmenté de près de 50% en 10 ans, les salaires n'ont pas suivi (+15% seulement de l'index santé). Et ce sont surtout les loyers les plus bas (souvent de petits logements) qui ont principalement augmenté⁴, soulevant de véritables questions quant à l'accessibilité financière au logement, lorsque l'on sait que plus de la moitié des ménages bruxellois y consacrent déjà plus de 40% de leurs revenus (alors que la limite acceptable est généralement fixée à 30%). Ainsi, il est devenu quasiment impossible de trouver un logement adapté pour les ménages aux revenus les plus bas. Cette difficulté s'étend à la classe moyenne, qui voit également son accessibilité au parc immobilier se réduire d'année en année, ce que confirme l'Observatoire des Loyers 2010 : « *Si en 1993, les quatre premiers déciles de revenus se trouvaient déjà dans une situation précaire face au marché du logement, le sixième décile avait accès à 57% du parc, alors qu'il n'a plus accès qu'à 12% du parc aujourd'hui* ». ⁵

Cette problématique de l'accessibilité est à mettre en relation avec une paupérisation croissante de la population bruxelloise, que la pression sur les loyers ne fait encore qu'aggraver. L'on estime qu'un ménage doit disposer d'un revenu de 2 000 euros par mois pour que la part du loyer soit inférieure ou égale à 30% du budget. Or, 25% des locataires vivent avec moins de 1 000 euros mensuels disponibles et 50% des locataires avec moins de 1 500 euros.⁶ Ceci signifie qu'une part croissante des ménages doit soit couper dans d'autres dépenses de base, comme l'alimentation, l'éducation ou la santé, soit déménager vers un logement plus petit – et souvent inadapté à la taille de la famille – pour pouvoir nouer les deux bouts.

² MELIS D., *Les économies d'énergie dans le secteur des logements sociaux*, mémoire de fin d'étude en Sciences et gestion de l'Environnement, ULB, 2011.

³ ALBRECHT J., VAN HOOFFSTAT R., *Pénurie d'habitat : Vers une rénovation de la politique du logement*, Itinera Institute, 2011.

⁴ Entre 2008 et 2010, là où le loyer moyen a augmenté de 4.5% en euros constants, 25% des loyers les plus bas ont crû de 10%. DE KEERSMAECKER M.-L., *Observatoire des Loyers. Enquête 2010*, Publication de l'Observatoire de l'Habitat de la Région de Bruxelles-Capitale, juin 2011.

⁵ DE KEERSMAECKER M.-L., *Idem*.

⁶ *Ibid.*

Cette difficulté grandissante de l'accès au marché locatif privé provoque alors une explosion de la demande en habitat public à finalité sociale ... qui est loin d'être satisfaite.

2.2. CONCEPTION DU LOGEMENT PUBLIC À FINALITÉ SOCIALE À BRUXELLES

La proportion de logement public par rapport au parc immobilier total est relativement basse en Belgique : 8% en comparaison à 17% pour la moyenne européenne. Autre particularité belge, la politique de logement est entièrement décentralisée au niveau régional, qui dispose d'une compétence exclusive en matière de définition de la politique du logement (aides publiques, mise en œuvre,...), seule la fiscalité immobilière demeure la prérogative de l'Etat fédéral. Cependant, cette régionalisation entraîne parfois un certain manque de coordination politique entre les entités fédérées, notamment en matière de logement public.

Au niveau bruxellois, le logement public est une compétence régionale depuis 1989. La tâche est déléguée à la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (S.L.R.B.), dont les maîtres d'ouvrage effectifs sont les SISP (Sociétés Immobilières de Service Public). Parallèlement, il existe les Agences Immobilières sociales (AIS), initiatives locales institutionnalisées au fil du temps. Ces agences proposent une gestion d'immeubles privés afin de les mettre en location pour des ménages précarisés, tout en garantissant un loyer mensuel aux propriétaires.

Concrètement, la Région agit par la mise à disposition, la production ou la réhabilitation de logements à finalité sociale, ou par leviers financiers avec des aides à la construction/rénovation, à l'accession à la propriété, à l'occupation de logements vides,... Il existe également des aides spécifiquement réservées aux ménages les plus précarisés comme le Fonds du logement, la Ligue des familles,... En somme, le logement à gestion publique et à finalité sociale reprend : les logements sociaux du secteur du logement social bruxellois ; les logements des pouvoirs publics ; les logements qui constituent le patrimoine des AIS ; les logements locatifs du régime de l'aide locative du Fonds du logement et les logements acquis grâce aux prêts sociaux du Fonds du logement.⁷

En termes d'accessibilité, le logement public a une vocation généraliste, c'est-à-dire qu'il vise un public de personnes défavorisées, mais également les ménages aux revenus modestes. En réalité, près de 272 000 ménages sont à revenus modestes à Bruxelles. Ce qui signifie que plus de 50% des ménages bruxellois pourraient se prévaloir d'un logement social ! Cette conception généraliste se veut originellement

⁷ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale : Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales de la Commission du logement et de la rénovation urbaine (réunion du mardi 28 juin 2011).

garante d'une certaine mixité sociale, puisque le logement public ne serait pas uniquement le dernier rempart contre la pauvreté, mais également une solution temporaire pour les ménages appartenant aux couches les moins nanties de la classe moyenne, leur permettant d'occuper un logement décent dont le loyer est proportionnel à leurs revenus.

Cependant, dans les faits, l'on observe un glissement vers une conception de plus en plus résiduelle du logement public (*i.e.* uniquement pour les personnes les plus précarisées et en voie de marginalisation). En effet, l'on estime à près de 38 000 le nombre de ménages aujourd'hui sur liste d'attente d'un logement social, ce qui est supérieur au nombre de logements actuellement occupés (environ 36 000 en 2008). Cela signifie que pour chaque logement occupé, il y a plus d'un ménage en attente. Doubler la capacité du parc immobilier public à finalité sociale ne serait même pas suffisant pour satisfaire la demande ! Et certains estiment même que la liste d'attente pourrait être deux fois plus importante que ce qu'elle n'est actuellement, car beaucoup de ménages entrant dans les conditions d'accès à un logement ne prennent même plus la peine d'entreprendre les démarches administratives tant les délais d'attente sont longs (jusqu'à 10 ans pour une famille nombreuse...).

2.3. LE LOGEMENT SOCIAL « C'EST POUR LA VIE »

Cette insuffisance de l'offre est certes due à un manque de production/réhabilitation de logements publics (voir ci-après), mais également à une forte inertie des locataires eux-mêmes : le logement social, « c'est pour la vie » (le bail est d'ailleurs à durée indéterminée). Avec un taux de rotation extrêmement bas, le logement public à finalité sociale n'est plus un tremplin vers des conditions de logement décentes, c'est plutôt un terminus. L'ascenseur social que devrait être le logement public ne grimpe plus ; il est comme grippé, et aurait même parfois tendance à (s')enfoncer.⁸

C'est pourquoi le Secrétaire d'Etat du Gouvernement bruxellois en charge du logement, Christos Doulkeridis, souhaite encourager la sortie du logement social par l'introduction d'un bail à durée déterminée à partir de janvier 2013.⁹ Afin que

⁸ BERNARD, N., *Situation du logement à Bruxelles : vers une ville duale ?*, Octobre 2007, [http://www.iewonline.be/IMG/pdf/Texte_Nicolas_Bernard.pdf]

⁹ DOULKERIDIS C., *Le Gouvernement s'accorde sur le principe d'un bail à durée déterminée dans le logement social*, juillet 2011, [<http://www.doulkeridis.be/blog/2011/07/20/le-gouvernement-s%E2%80%99accorde-sur-le-principe-d%E2%80%99un-bail-a-duree-determinee-dans-le-logement-social/>]

cette sortie se fasse en douceur, elle devra forcément être conditionnée par la situation du ménage (composition, revenus, santé, âge,...), mais également se voir complétée par des mesures d'accompagnement pour orienter les personnes vers le logement moyen, le marché privé, ou d'autres formules de logement public, tout en respectant les besoins, les capacités financières et les aspirations du ménage.

2.4. ÉTAT PRÉOCCUPANT DU PARC DE LOGEMENT PUBLIC

Avec une consommation moyenne de près de 345 kWh/m²/an, le parc immobilier belge est l'un des plus énergivores d'Europe, et le logement public ne fait pas exception. Il n'est pas rare que l'isolation thermique soit tellement mauvaise que les charges (supportées par les locataires) soient plus élevées que le loyer lui-même. Une personne occupant un logement public n'échappe donc pas au risque de précarité énergétique¹⁰, avec toutes les conséquences qu'elle peut entraîner en termes de santé ou de marginalisation sociale. La Région est bien consciente du problème et a pour ambition de remettre à niveau plus de la moitié du parc de logement public, notamment par la rénovation des quelque 1 800 logements vides (représentant près de 5% du parc immobilier social) mais inhabitables en l'état. La barre est mise très haut puisque toute rénovation lourde devra respecter le standard très basse énergie, et les constructions neuves au minimum le standard passif (selon le nouveau contrat de gestion Vert.Social de la S.L.R.B.).

En ce qui concerne l'augmentation de la capacité du parc immobilier public, l'objectif du Gouvernement bruxellois est de parvenir à 15% de logements de qualité à gestion publique et à finalité sociale sur le territoire de toutes les communes d'ici à 2020¹¹, ce qui correspond à la création de 35 000 logements en 10 ans. L'annonce est ambitieuse, mais sur le terrain, la concrétisation tarde. En cause, non pas nécessairement un manque de moyens financiers, mais plutôt une lourdeur administrative hors du commun et des capacités d'exécution limitées : des procédures de marchés publics trop lentes, une cacophonie d'étapes pour les procédures de rénovation (87 !), une multitude d'acteurs impliqués dans le processus décisionnel, une carence en personnel qualifié,... Par ailleurs, la Région a longtemps mis davantage la priorité sur la rénovation du parc existant, tout aussi importante, que sur la construction, d'autant que plusieurs sociétés de logement public, déjà sur la corde raide, n'osent pas investir dans la construction de nouveaux immeubles.

¹⁰ Pour plus d'information sur le concept de précarité énergétique, voir le Cahier de la Solidarité n°19, *L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique*, Série développement durable et territorial, 2009. [<http://www.pourlasolidarite.eu/article11012,11012?lang=fr&retour=y>]

¹¹ Voir déclaration gouvernementale 2009–2014 du gouvernement Picqué IV.

Ajoutons à cela des incertitudes quant aux montants des primes à la construction ou à la rénovation que la Région peut allouer aux sociétés de logement. Les conditions d'octroi de ces aides et leurs montants sont souvent révisés annuellement... alors que les projets de travaux ne suivent pas du tout le même agenda, s'étalant souvent sur plusieurs années. Il est donc tout à fait possible qu'une société de logement soit dans les conditions de la prime en début du chantier, mais plus à la fin de celui-ci, car les exigences ont évolué entre le moment de la demande de prime et l'exécution du projet.¹² Cette incertitude pousse beaucoup de sociétés de logement public à demander des aides une fois les travaux terminés, les primes perdant par là tout caractère incitatif à l'investissement de base.

Si ces incohérences et lenteurs sont à regretter, l'on ne peut ignorer que des efforts sont faits. Une politique de telle envergure ne peut s'évaluer sur une législature, mais sur un horizon temporel beaucoup plus large. Cependant, face à l'inertie relative du parc de logement public, il faudra bien trouver des solutions pour pallier la crise du logement à Bruxelles. En effet, d'après les dernières données disponibles, si 1 805 ménages ont pu entrer dans le logement social en 2009, à ce rythme-là et à données constantes, il faudra environ vingt ans pour loger tous les ménages actuellement sur liste d'attente !¹³

3. QUELLES PERSPECTIVES ?

Manque de rotation parmi les locataires, manque de places disponibles, lourdeurs administratives,... pallier ces problèmes demandera certainement du temps, que n'ont pas nécessairement les ménages précarisés sur liste d'attente. Quelles sont dès lors les pistes alternatives pour permettre aux personnes en situation de vulnérabilité de se loger décemment en fonction de leurs ressources ?

3.1. ALLOCATION-LOYER : MIROIR AUX ALLOUETTES OU VÉRITABLE PISTE D'ACTION ?

¹² MELIS D., *op.cit.*

¹³ Christos Doukeridis, Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales de la Commission du logement et de la rénovation urbaine, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, réunion du mardi 05 juillet 2011.

Face aux obstacles à l'agrandissement du parc immobilier public, certains proposent la mise en place d'une allocation-loyer aux personnes entrant dans les conditions d'accès au logement social, afin de soulager le budget des ménages.

L'idée d'une allocation-loyer ou subside à la location n'est pas neuve, mais est probablement autant promue que décriée. Sur le principe, l'allocation-loyer entend aider les ménages les plus défavorisés à se loger décemment par des subsides directs aux locataires afin de s'assurer que ces derniers disposent d'un logement convenable à un prix raisonnable (correspondant généralement à un tiers de leurs revenus).¹⁴

Il existe des systèmes d'allocation-loyer en Région de Bruxelles-Capitale, les principaux sont les ADIL (allocations de déménagement, d'installation et de loyer), ainsi qu'un projet expérimental d'allocation-loyer réservé à un public bien spécifique.

3.1.1. Les allocations de déménagement, d'installation et de loyer (ADIL)

Les ADIL ont été mises en place en 2004 afin d'améliorer les conditions de logement des Bruxellois. Ces aides financières sont destinées aux locataires à faibles revenus qui quittent un logement insalubre, surpeuplé ou inadapté (mobilité réduite, dépendance,...) vers un logement salubre (*i.e.* répondant aux normes du Code du logement). Concrètement, l'ADIL propose une intervention dans les frais de déménagement, accordée une seule fois et une allocation mensuelle qui est censée compenser la différence de loyer entre l'ancien et le nouveau logement. Le montant de l'aide est plafonné et son octroi est limité dans le temps (5 ans, période renouvelable pour 5 années supplémentaires, et dans ce cas à raison de 50 % du montant après révision des conditions d'octroi).¹⁵ Les ADIL entendent donc répondre à la problématique de l'accès à un logement décent et aux piteuses conditions du bâti bruxellois.

Cependant, aussi utile qu'elle soit, cette aide aux locataires n'apporte pas de réponse structurelle au problème du logement : le passage vers un logement salubre entraîne souvent une augmentation telle de loyer que l'ADIL ne suffit pas à combler la différence pour des familles à faibles revenus. De plus, l'aide est ponctuelle : le locataire ne peut la solliciter qu'une seule fois – s'il n'a pas amélioré

¹⁴ BAUDEWYNS D., GANGJI A., PLASMAN R., *Analyse exploratoire d'un programme d'allocations-loyers en Région de Bruxelles-Capitale : comparaison internationale et évaluation budgétaire et économique selon trois scénarios*, DULBEA, mars 2004.

¹⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instaurant une ADIL, [http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/arrete_de_2004_instaurant_une_adil.pdf]

ses revenus au bout des dix ans, il risque de se retrouver dans la situation budgétaire initiale.¹⁶

3.1.2. L'allocation-loyer aux locataires de logements publics non sociaux

Une mesure régionale a introduit en 2008 une forme d'allocation-loyer pour les personnes entrant dans les conditions du logement social, mais logées dans le logement public non social (CPAS, régie foncière communale – dans le cadre des contrats de quartiers, logement à loyer encadré, logement moyen, ...) faute de place suffisante. Cette mesure permet de couvrir la différence entre le loyer demandé et le tiers des revenus mensuels du ménage. Payée par la Région bruxelloise, l'allocation-loyer est ouverte aux logements faisant partie du parc locatif des communes. Cependant, ces dernières se sont montrées assez peu enthousiastes à la mise en place de cette nouvelle mesure car sa sous-utilisation est manifeste : seuls 5.000 euros ont été consommés en 2008 et à peine 25.000 en 2009... sur un budget initial de 2 millions d'euros !¹⁷ En cause, un manque d'intérêt politique de la part des communes, d'ailleurs peu enclines à accueillir une surcharge de travail, et une certaine lourdeur administrative, voire un manque de communication aux locataires, rarement informés de l'existence-même de cette allocation.

La Ville de Bruxelles a toutefois été très active dans la mise en place de cette allocation-loyer et offrait en 2010 une aide moyenne de 74 euros à 23 locataires. A elle seule, la Ville a consommé 20.000 des 25.000 euros consacrés par la Région au dispositif en 2009. Par prudence, en période de rodage du dispositif, elle avait limité d'abord celui-ci aux 550 logements à loyer encadré, avant d'étendre la mesure à 400 autres unités de logement, portant le total de logements concernés à 950.¹⁸

Si le dispositif semble, lentement mais sûrement, prendre de l'ampleur, l'on regrettera néanmoins la forte restriction de cette allocation au seul secteur du

¹⁶ NOEL, F., « Les politiques d'habitat – Notes de cours – 2008-2009 », 2008, [http://www.ulb.ac.be/socio/cru/Notes%20cours%2008_09.pdf]

¹⁷ Christos Doulkeridis, « Allocation-loyer : premiers fruits d'une collaboration efficace Région-Commune », 08 septembre 2010, [<http://www.doulkeridis.be/blog/2010/09/08/allocation-loyer-doulkeridis-logement/>]

¹⁸ Trends Tendence, « Un nouveau souffle pour l'allocation-loyer à Bruxelles ? », 08 septembre 2010, [<http://trends.rnews.be/fr/economie/actualite/immo/un-nouveau-souffle-pour-l-allocation-loyer-a-bruxelles/article-1194813874509.htm>]

logement public, alors que les difficultés les plus aiguës ne se situent pas dans ce segment-là, mais bien dans le parc privé.¹⁹

3.1.3 Combiner allocation-loyer étendue et élargissement du parc immobilier public ?

Face aux difficultés grandissantes des Bruxellois à accéder à un logement décent, certains préconisent l'élargissement de l'octroi d'une allocation-loyer à tout ménage entrant dans les conditions du logement social, qu'il réside dans un logement public ou non. L'élargissement de cette aide au parc locatif privé est cependant plus complexe qu'il n'y paraît car celle-ci est souvent considérée comme profitant d'abord aux propriétaires, quand on ne la suspecte pas carrément de faire exploser les prix des loyers... Qu'en est-il concrètement ?

Les deux principales solutions à la crise du logement bruxellois pour les pouvoirs publics sont, d'une part, de stimuler l'offre de logement (*i.e.* soutenir la construction de nouveaux logements privés et/ou augmenter le parc de logements publics) et, d'autre part, d'aider les ménages à accéder à un logement décent à un prix raisonnable, via un système élargi d'allocation-loyer. Ce subside locatif, étendu à la sphère immobilière privée, présenterait un double avantage : il permettrait de mieux cibler les personnes précarisées, et serait budgétairement plus intéressant pour les finances publiques. Il reviendrait en effet moins cher à l'Etat d'octroyer un subside « cash » à un ménage (pour l'aider à trouver une habitation sur le marché) que de lui construire un logement.²⁰

Cependant, la plupart des études en la matière démontre que, dans le cas bruxellois, une allocation-loyer n'aurait comme principal effet que de faire augmenter les prix des loyers, tant que l'offre de logements (décent et abordables) ne sera pas supérieure. Un subside locatif seul ne suffit donc pas. La situation de pénurie d'offre doit également être résolue. Du côté du logement public, nous l'avons vu, la capacité constructive annuelle est limitée.²¹ Dès lors, puisque

¹⁹ BERNARD N., ZIMMER P., SURKIN J., "États généraux de Bruxelles. Le logement, la maîtrise foncière et l'espace public", *Brussels Studies*, Note de synthèse n°6, 19 janvier 2009.

²⁰ Didier BAUDEWYNS, Aynah GANGJI, Robert PLASMAN, *op.cit.*

²¹ À ce propos, le Secrétaire d'État au Logement, Christos Doulkeridis, propose de réserver un pourcentage de logements à finalité sociale dans les projets immobiliers privés d'une certaine taille. Encore à l'état de gestation, ce projet innovant pourrait aider à résorber le décalage entre l'offre et la demande, tout en contribuant à répondre à la problématique sociale du logement. Plus d'info : « Du logement social dans les projets privés? Une idée à creuser », 05 juillet 2011,

l'allocation-loyer est l'une des seules pistes susceptibles d'offrir une solution – au moins en théorie – aux 272 000 ménages bruxellois entrant dans les conditions du logement social, mais que cette aide massive n'est pas souhaitable pour des raisons économiques, une solution partielle serait de mêler une expansion accélérée du parc résidentiel et une allocation-loyer maîtrisée.²²

Quelle que soit son application, une allocation-loyer fera augmenter les loyers. Devant, en toute logique, être conditionné au respect des normes de qualité/salubrité des logements (ne fut-ce que pour éviter les effets d'aubaine – hausse du loyer sans rénovation du logement), ce subside locatif provoquera une augmentation des loyers, justifiée en partie par l'amélioration de la qualité des logements.²³ Mais plus encore pour Bruxelles, devant une offre sous pression, les bailleurs profiteront de l'aide accordée pour faire montrer leurs prix, tandis que d'autres ne seront pas incités à baisser leurs prix devant une demande croissante.

Dès lors, une allocation-loyer n'a pas de sens si elle n'est pas couplée à une pression à la hausse de l'offre de logements décents. Mais cette aide devra également être calculée avec précaution, afin d'éviter tout effet inflationniste inutile et dommageable, surtout pour les ménages aux revenus faibles mais non bénéficiaires du subside et qui verraient les loyers augmenter (et probablement fortement à court terme).²⁴

3.2. RÉDUIRE LES CHARGES ÉNERGÉTIQUES

Une autre façon de réduire proportionnellement la part du logement dans le budget des ménages, est de réduire leur facture énergétique – qui, nous l'avons vu, peut atteindre jusqu'à 100% du loyer dans le cas du logement social. Sans baisser le loyer, une réduction des charges peut augmenter relativement les revenus disponibles pour les besoins de base comme la santé ou l'éducation.

3.2.1. Jouer sur les comportements

[<http://www.doulkeridis.be/blog/2011/07/05/du-logement-social-dans-les-projets-privés-une-idée-a-creuser/>]

²² Johan Albrecht, Rob Van Hoofstat, Pénurie d'habitat : Vers une rénovation de la politique du logement, Itinera Institute, 2011.

²³ Didier BAUDEWYNS, *allocation-loyer : Quelques projections budgétaires pour la Région de Bruxelles-Capitale*, Rapport réalité pour le Conseil Consultatif du logement de la RBC, DULBEA, mai 2005

²⁴ Didier BAUDEWYNS, Amynah GANGJI, Robert PLASMAN, *op.cit.*

À défaut de pouvoir habiter immédiatement dans un logement basse énergie, plusieurs bonnes pratiques peuvent être adoptées par les ménages, afin de réaliser un certain nombre d'économies d'énergie. Les résultats sont très concrets sur la facture comme le montre un test réalisé à petite échelle dans la Région de Bruxelles-Capitale : le Défi Energie²⁵, mis en œuvre en 2005-2006 et en 2006-2007, testé respectivement sur 200 puis 1300 ménages en période hivernale, a permis de modifier les comportements des individus dans leur logement et dans leurs déplacements, sans investissement et sans perte de confort. Il leur a été proposé d'adopter des gestes simples afin de réduire leur consommation initiale (éteindre le chauffage et l'éclairage, fermer les portes, éviter le mode veille pour de nombreux appareils électriques, etc.). L'adoption de ces bonnes habitudes a permis d'atteindre une réduction de 8% de CO₂ en moyenne lors de la première période, puis de 20% lors de la seconde. Cette expérience démontre donc l'intérêt de porter attention aux gestes quotidiens, avant même d'entreprendre des travaux.

A noter que ces actions de sensibilisation comportementale sont souvent un complément à des dispositifs d'aménagements énergétiques, car ces travaux, s'ils permettent *de facto* une diminution des charges pour les locataires sociaux, peuvent également entraîner des comportements moins économes à mesure que les charges diminuent.

3.2.2. Gestion rationnelle de l'énergie dans le logement public

Face à l'état alarmant de certains logements, le passage par la phase de rénovation (parfois lourde) semble indispensable. Nous avons vu que les pouvoirs publics bruxellois prennent la rénovation du parc de logement public à bras le corps, en se montrant très actifs mais avec les limites que l'on sait. Il existe cependant des moyens complémentaires aux travaux d'amélioration thermique, qui permettent également de réduire substantiellement la facture énergétique des ménages.

Lancé par la Région de Bruxelles-Capitale depuis bientôt 4 ans, le programme P.L.A.G.E., Plan Local d'Actions pour la Gestion de l'Energie, entend inciter les communes, hôpitaux, réseaux scolaires,... à mettre en place une politique d'utilisation rationnelle de l'énergie dans leur parc de bâtiments (écoles, piscines, bâtiments communaux, ...). La mise en place d'un P.L.A.G.E., permet d'atteindre une réduction de leur consommation d'énergie de l'ordre de 15 à 20% (voire plus!) sans perte de confort sur une période de 3 à 4 ans.

²⁵ [www.defi-energie.be]

Depuis juin 2011, le programme a été étendu aux 33 Sociétés Immobilières de Service Public (SISP) de la Région bruxelloise afin d'apporter un soutien méthodologique et financier au développement de la gestion énergétique de leur patrimoine et au bénéfice des locataires. Des Responsables Energie (l'équivalent de 6 temps-plein) seront répartis dans les SISP sélectionnées afin d'initier à moyen terme une démarche de participation active à la gestion raisonnable de l'énergie au sein du secteur des logements sociaux.²⁶

Le programme P.L.A.G.E. pourra renforcer la capacité des SISP à mettre et maintenir à jour leur cadastre technique, à l'affiner, à le préciser, à mutualiser leurs actions pour, *in fine*, mieux connaître leur patrimoine, mieux le gérer et mieux pouvoir objectiver les priorités d'investissements. De petits investissements ponctuels peuvent, en effet, parfois générer de grands gains, mais encore faut-il savoir où les faire et quand.²⁷

3.2.3. Autoréhabilitation des logements : entre insertion et prévention

Afin de garantir l'accès à un logement décent pour tous, des alternatives – souvent imaginées par des acteurs de l'économie sociale – voient le jour afin de répondre de façon durable aux différents problèmes rencontrés par les personnes en situation de précarité. Par exemple, l'autoréhabilitation des logements, variante de l'insertion par l'activité économique, est un moyen efficace pour lutter contre l'habitat insalubre et permet aux habitants de conserver ou de restaurer leur logement.

Ce genre d'initiative propose d'améliorer l'état et/ou la performance énergétique d'un logement et d'introduire par la même occasion les habitants à un métier par le travail dans le bâtiment. Des formations et un accompagnement social spécifique visent alors à favoriser une dynamique de retour à l'emploi. L'autoréhabilitation de son logement, c'est donc acquérir des outils pour reprendre pied dans la société tout en s'ouvrant l'accès à un logement décent et sain.

²⁶ Bruxelles Environnement, P.L.A.G.E., présentation et documents utiles, [<http://www.bruxellesenvironnement.be/Templates/Professionnels/informer.aspx?id=4060&detail=tab1>]

²⁷ Christos Doulkeridis Le PLAGE présenté aux SISP, 30 juin 2011, [<http://www.doulkeridis.be/blog/2011/06/30/le-plage-presente-aux-sisp/>]

Ces projets tentent d'offrir une réponse collective au problème de l'accès à un logement décent, mais également d'exploiter le potentiel du logement comme élément de soutien à l'activité économique. En effet, le logement est un vecteur important d'insertion sociale, mais aussi de création économique, pouvant favoriser une dynamique de retour à l'emploi et le développement de nouveaux secteurs d'activité.

S'il n'existe, *a priori*, pas de projet d'autoréhabilitation des logements à Bruxelles²⁸, des associations, relevant souvent de l'économie sociale, contribuent à améliorer la qualité du logement bruxellois, et en particulier celui des ménages à bas revenus, tout en proposant la mise à l'emploi de personnes en difficulté sur le marché du travail. Par exemple, Casablanca²⁹ est une asbl bruxelloise reconnue comme Initiative Locale de Développement de l'Emploi (ILDE). L'objectif de l'asbl est de procurer une formation par le travail aux demandeurs d'emploi défavorisés sur le circuit du travail régulier, mais également d'organiser des services satisfaisant à des besoins collectifs de société qui ne sont pas ou pas assez rencontrés par le circuit du travail classique, en proposant ses services de rénovation à des associations (asbl), à des organisations d'intérêt public et à des particuliers se trouvant dans les conditions d'accès au logement social. Par les travaux réalisés, Casablanca participe à l'amélioration du cadre de vie des habitants de la Région bruxelloise, en particulier de celui des populations défavorisées habitant dans les quartiers dégradés.

3.3. QU'ATTENDRE DU NIVEAU EUROPÉEN ?

Il n'existe pas, à proprement parler, de politique européenne du logement. Mais il s'agit d'un problème commun à tous les Etats membres au sein desquels le droit au logement reste encore trop souvent un droit formel pour des millions de ménages : assurer un logement décent est une grande responsabilité des élus, mais aussi des collectivités territoriales et même de la société dans son ensemble. L'on espère dès lors également des réponses à l'échelle européenne (impulsions politiques, bonnes pratiques, réseaux...).

En ce qui concerne le logement public à finalité sociale, il est en partie exclu de la directive services pour ce qui touche à sa gestion. Dans la réalité, ce n'est pas tout à fait vrai. La subsidiarité est limitée par le contrôle de la Commission, qui développe « malgré elle » un cadre normatif pour le logement. Cette problématique technique

²⁸ Pour un exemple intéressant développé en France, voir le projet de l'association Igloo-France, qui propose une démarche active pour une intégration globale par le logement et l'emploi. [<http://www.igloo-habitat.org/>]

²⁹ Voir : [www.casablanca.be]

ne sera pas développée ici³⁰, néanmoins, les développements futurs seront à tenir à l'œil car ces débats juridiques ont des implications politiques et pratiques.

Pourtant, l'Union Européenne propose des sources de financement considérables en matière de logement. Le FEDER ou Fonds Européen de Développement Economique et Régional est un fonds structurel européen, et l'un des outils majeurs de la Politique de Cohésion de l'Union européenne. Jusque 2004, le logement était exclu des programmes financés grâce à cet outil, pour être ensuite réservé aux nouveaux Etats membres. Depuis 2009, cette disposition a été étendue à toute l'Union et le FEDER est aujourd'hui éligible aux projets liés à l'efficacité énergétique des bâtiments et au développement des énergies renouvelables dans les logements, avec un objectif de cohésion sociale. Ainsi, le FEDER peut être sollicité dans le cadre de la réhabilitation thermique du logement social, à laquelle 4% du Fonds (soit 8 milliards d'euros) sont dédiés. Le Fonds ne se substitue pas aux financements nationaux, mais peut provoquer un effet de levier.³¹

Ces fameux 4% ont fait l'objet de beaucoup de débats, surtout quant à leur sous-utilisation par les Etats membres ! Qu'en est-il de la Belgique ? L'on est ici dans une situation particulière puisque les fonds européens font d'abord l'objet d'une négociation de répartition entre le pouvoir fédéral et les Régions.

Au niveau bruxellois, si l'objectif du Gouvernement régional est bien d'utiliser à terme 100% des ressources disponibles, il n'y a actuellement pas d'utilisation du FEDER pour la rénovation des logements sociaux (alors que la Région flamande fait appel à 3 millions d'euros du FEDER pour des logements sociaux prévus). Le programme opérationnel Objectif 2013, élaboré sous la législature précédente par le ministre-président Charles Piqué, alors en charge des fonds structurels, a décidé de soutenir une politique de rénovation énergétique sur fonds propres (200 millions dédiés aux logements sociaux pour la période 2010-2013) plutôt que de puiser dans les montants du FEDER.³² Mais, comme évoqué plus haut, la problématique actuelle porte moins sur les budgets que sur la capacité des sociétés publiques à

³⁰ Pour plus d'information sur le sujet, consultez le Cahier de la Solidarité n°27, *Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence*, série Cohésion sociale et économie sociale, 2011. [<http://www.pourlasolidarite.eu/Services-sociaux-d-interet-general,11423?lang=fr&retour=y>]

³¹ Power House France, « Soutien du FEDER pour la réhabilitation thermique des logements », [<http://www.powerhousefrance.com/spip.php?article20>]

³² Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale : Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales de la Commission du logement et de la rénovation urbaine, réunion du mardi 10 mai 2011.

rénover. De plus, faire appel à des fonds européens représente souvent une démarche lourde et à l'issue incertaine.

S'il est donc réaliste de ne pas mettre la charrue avant les bœufs, le FEDER reste une opportunité réelle pour la crise du logement et il serait dommage de passer outre.

4. CONCLUSION

Bruxelles fait face à une crise du logement aiguë. Ce qui, aujourd'hui, sonne comme un truisme n'est pourtant pas une fatalité. La Région de Bruxelles-Capitale se mobilise d'ailleurs activement afin, non seulement, de garantir un logement décent et abordable à ses habitants, mais également de renforcer son attractivité. L'amélioration qualitative et quantitative du parc de logement est l'un des éléments-clés vers une sortie de crise. Néanmoins, construire de nouveaux bâtiments, notamment des logements sociaux, prendra du temps. Investiguer du côté de l'économie sociale et de pistes alternatives apparaît aujourd'hui bien plus qu'une option un peu fantasque. Cependant, si la Région veut vraiment agir du côté du logement locatif, cœur de la présente analyse³³, elle ne pourra le faire sans l'Etat fédéral, qui régleme les baux et la fiscalité immobilière.

Mais, plus encore, le logement n'est qu'*une* des dimensions de la ville durable et ne peut être pensé séparément de son contexte institutionnel, politique et urbain. La crise du logement bruxellois est avant tout une *conséquence* d'un concert de mesures historiques en matière d'urbanisme, de mobilité, d'emploi, d'éducation, d'immigration, d'aide sociale,...

Dès lors, les politiques de logement sont avant tout réparatrices avant même d'apporter des réponses structurelles. Le logement social, par exemple, ne pourra évidemment pas répondre seul aux défis socio-économiques et démographiques de la ville ! D'ailleurs, les sociétés de logement social sont avant tout des bailleurs sociaux. Elles n'ont pas pour tâche première de réinsérer leurs locataires dans la société.³⁴

³³ Les politiques d'accession à la propriété et les mesures visant les propriétaires sont évidemment complémentaires aux initiatives envers le marché locatif et mériteraient une étude en soi.

³⁴ Toutefois, il existe au niveau local des partenariats visant cette réinsertion, comme les nombreux cours d'alphabétisation et de français organisés dans le cadre des projets de cohésion sociale et les partenariats avec Actiris. – Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales de la Commission du logement

Mais le logement social doit continuer à pouvoir assurer son rôle de rempart contre l'exclusion et la marginalisation liée au logement. Or, actuellement, les sociétés de logement bruxelloises ne sont pas en mesure de loger une grande partie des plus démunis. Il est important de se rappeler que le logement social a été créé parce qu'existe dans notre société un besoin essentiel et vital, celui d'avoir un logement. Et que le marché seul est incapable de répondre efficacement et équitablement à ce besoin. Il revient donc à chacun de se demander s'il peut ou veut vivre dans une société qui accepte de ne pas répondre à ce besoin.³⁵ En somme, la problématique de la crise du logement à Bruxelles pose non seulement la question de « quelle ville », mais aussi de « quelle société » nous voulons.

et de la rénovation urbaine, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, réunion du mardi 05 juillet 2011.

³⁵ MELIS D., *op.cit.*

BIBLIOGRAPHIE

ALBRECHT J., VAN HOOFFSTAT R., *Pénurie d'habitat : Vers une rénovation de la politique du logement*, Itinera Institute, 2011.
[http://www.itinerainstitute.org/fr/books/_book/p-/]

BAUDEWYNS D., GANGJI A., PLASMAN R., *Analyse exploratoire d'un programme d'allocations-loyers en Région de Bruxelles-Capitale : comparaison internationale et évaluation budgétaire et économique selon trois scénarios*, Rapport réalisé à la demande du Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'Energie de la Région de Bruxelles-Capitale, DULBEA, mars 2004. [<http://dev.ulb.ac.be/dulbea/documents/1060.pdf>]

BAUDEWYNS D., *Allocation-loyer : Quelques projections budgétaires pour la Région de Bruxelles-Capitale*, Rapport réalité pour le Conseil Consultatif du logement de la RBC, DULBEA, mai 2005. [http://www.ccl-rbc.be/public_files/2007022608023411_fr.pdf]

BERNARD, N., *Situation du logement à Bruxelles : vers une ville duale ?*, Octobre 2007, [http://www.iewonline.be/IMG/pdf/Texte_Nicolas_Bernard.pdf]

BERNARD N., ZIMMER P., SURKIN J., "États généraux de Bruxelles. Le logement, la maîtrise foncière et l'espace public", *Brussels Studies*, Note de synthèse n°6, 19 janvier 2009. [http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/FR_75_EGB6.pdf]

MELIS D., *Les économies d'énergie dans le secteur des logements sociaux*, mémoire de fin d'étude en Sciences et gestion de l'Environnement, ULB, 2011.
[http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires_en_pdf/MFE_09_10/MFE_Melis_09_10.pdf]

NOEL, F., « Les politiques d'habitat - Notes de cours - 2008-2009 », 2008, [http://www.ulb.ac.be/socio/cru/Notes%20cours%2008_09.pdf]

Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale : Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales de la Commission du logement et de la rénovation urbaine :

- Réunion du mardi 10 mai 2011
- Réunion du mardi 28 juin 2011
- Réunion du mardi 5 juillet 2011
- Réunion du mardi 12 juillet 2011

Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, *La production des logements sociaux en région bruxelloise de 1889 à 2004*, Mars 2006,
[<http://www.rbdh-bbrow.be/analyses2006/productionlogements sociaux.pdf>]

Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, *Réduire la précarité énergétique : les politiques bruxelloises sont-elles à la hauteur ?*, dossier trimestriel n°43, 04-05-06 2011.

ROMAINVILLE A., « Accès des ménages bruxellois à la propriété immobilière: l'influence des politiques régionales », *Brussels Studies*, Numéro 34, 25 janvier 2010,
[www.brusselsstudies.be]

VAN CRIKINGEN M., Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles ? *Brussels Studies*, numéro 1, 12 décembre 2006, [www.brusselsstudies.be]

ZIMMER P., *Analyse diachronique du logement social bruxellois, 25 ans S.L.R.B.*, 2009.