

LOGEMENT SOCIAL : ENTRE POLITIQUES PUBLIQUES ET INVESTISSEMENTS PRIVÉS

C'est une rengaine que l'on entend souvent... la Belgique manque cruellement de logements sociaux et nombre de logements existants doivent être rénovés. A défaut d'une vision ambitieuse, les pouvoirs publics tentent de pallier ce manque par des mesures de soutien aux locataires et par des partenariats avec le privé. Des mesures d'urgence qui posent question pour l'avenir.



Laure Wayaffe - Flickr

Logement locatif à destination des ménages à faible revenu, le logement social est attribué aux personnes en fonction de leurs besoins et de leurs moyens. La mise en location de ces logements se fait par les Sociétés de Logement de Service Public en Wallonie (SLSP) ou par les Sociétés Immobilières de Service Public à Bruxelles (SISP).

Avec une démographie en augmentation (particulièrement à Bruxelles), des conditions économiques difficiles et incertaines, des ménages qui se restructurent et sont plus petits et plus nombreux, le logement social doit faire face à une forte demande et à de nombreux défis pour assurer l'avenir.

Le manque de logement social, un refrain récurrent

Que ce soit à Bruxelles ou en région wallonne, l'offre en logements sociaux est insuffisante et les listes d'attente sont longues. A Bruxelles, on parle de 51 615 ménages (environ 100 000 personnes) recensés sur les listes d'attente au 31 décembre 2021¹. En Wallonie, on arrive à plus de 40 000 ménages. Des chiffres en augmentation constante.

Les personnes remplissant les conditions d'accès et désireuses d'intégrer le parc de logement public sont probablement bien plus nombreuses mais elles ne prennent souvent

pas la peine de s'inscrire sur les listes d'attente tellement le délai est réputé long : dix ans d'attente en moyenne à Bruxelles pour un petit logement, jusqu'à quinze ans pour des logements plus grands². Inscrits ou non sur listes d'attente, ce sont donc autant de ménages qui sont contraints de se débrouiller pour trouver à se loger dans le parc privé, parfois dans des conditions précaires ou insalubres.

Le gouvernement wallon s'est fixé la barre de 10% de logement public sur son territoire. En Wallonie, le taux de couverture est actuellement de 7% avec d'importantes disparités. En Brabant wallon par exemple, c'est à peine un taux de 4% qui est atteint³.

Construire de nouveaux logements, un défi de taille

Les gouvernements wallon et bruxellois ont multiplié les plans visant à accroître l'offre de logements publics et à rénover le parc existant.

A Bruxelles, pour la construction de logements sociaux et moyens, le Plan Régional du Logement (PRL) de 2005 visait la construction de 5000 logements. En 2013, un deuxième plan, l'Alliance Habitat, envisageait 6 720 nouveaux logements publics. Le Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH) observait en 2022 que ces objectifs étaient encore loin d'être atteints : *un peu plus de la moitié des logements projetés par le PRL sont réceptionnés, un quart pour l'Alliance Habitat*⁴. Mais le RBDH constatait néanmoins que la production s'était quelque peu accélérée depuis 2019 puisqu'on compte environ 200 nouveaux logements réceptionnés par an à Bruxelles alors que la moyenne était de 110 les années précédentes⁵.

Pourquoi un tel retard dans la mise en œuvre de ces plans ? Les excuses, tant des édiles que des sociétés de logement, sont nombreuses et pas toujours défendables. Les terrains ne seraient pas disponibles, ou trop coûteux, et l'opposition des riverains serait trop forte.

Pour les associations militantes, l'argument du manque de terrains ne tient pas. En Wallonie, les communes, les CPAS, les fabriques d'églises sont propriétaires de terrains⁶. A Bruxelles, plus de 50 hectares sont propriétés de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) et des SISP⁷ et pourtant peu de logements sociaux y fleurissent, ces organismes ayant eu tendance à y réaliser des projets plus rentables : ventes de terrains et construction de logements moyens⁸.

Quant à la résistance des riverains, certains projets se sont en effet enlisés et ont subi de fortes oppositions des habitants, voire des autorités locales elles-mêmes. Parfois, pour des raisons louables (préserver des espaces verts, ne pas densifier l'habitat), mais aussi par crainte de voir venir s'installer près de chez soi une population plus pauvre. C'est le plus souvent dans les quartiers les mieux dotés et les plus verts, avec des populations aisées et plus à même de défendre leurs droits que la résistance est la plus forte. Pour Nicolas Bernard, professeur en droit à l'université Saint-Louis à Bruxelles et spécialiste du logement social, *un peu plus de proactivité aurait permis de désamorcer les contestations parfois vives qui ont émané des riverains (...) 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. »)*⁹.

Pour débloquer les projets, les sociétés de logements sociaux ont plutôt revu à la baisse la proportion de logement social dans les nouvelles constructions prévues. Des compromis qui ont parfois contenté les riverains - et les autorités locales désireuses d'attirer une population aux revenus moyens - mais qui ne contribuent pas vraiment à résoudre la crise que le logement social traverse.

Délaissé par le politique... mais convoité par le privé

Pour combler quelque peu le manque de logements à prix abordable, les pouvoirs publics misent depuis plusieurs années sur des partenariats avec les bailleurs privés, notamment par le biais des Agences Immobilières Sociales (AIS).

La piste est en effet réellement intéressante et a été longtemps sous-exploitée. Un propriétaire privé décide de mettre son logement en location à un public précarisé. Il ne le fait pas par un contact direct avec le locataire mais via une AIS qui lui garantit plusieurs choses : une rentrée locative stable, pas de vide locatif entre deux locataires, une remise en état du logement après location. C'est donc un système qui rassure les propriétaires et offre des garanties.

Lent au démarrage, c'est un secteur qui monte en puissance et qui contraste avec la production publique qui tourne au ralenti. La production de nouveaux logements sociaux par des privés bénéficie d'un soutien public par un allègement

de la fiscalité : réduction de la TVA à 12% et exonération complète du précompte immobilier sur un bien neuf placé en AIS pour une durée minimale de 15 ans. Si l'on y ajoute la gestion de la relation locative par l'AIS, l'absence de vide locatif et la prise en charge des réparations, le calcul est intéressant et le rendement peut atteindre les 3%, presque aussi bien que celui du marché¹⁰, les ennuis en moins.

Pendant longtemps, les AIS ont touché les propriétaires d'un ou deux logements. Mais le système attire aujourd'hui les investisseurs financiers et les promoteurs immobiliers qui y voient un produit de placement rentable.

L'agence immobilière TREVI propose aujourd'hui comme produit d'investissement la vente de logements avec conclusion d'un bail en agence immobilière sociale. Trevi se charge de tout, de la conception du projet jusqu'à la négociation avec l'AIS. En 2018, Trevi avait déjà vendu en quelques mois près de 80 logements sous ce label, presque autant que la production annuelle de logements sociaux. Quant à la société d'investissement Inclusio, composée de certaines des plus grandes fortunes du pays, elle détenait déjà près de 640 logements à Bruxelles et en Wallonie lors de son entrée en Bourse en 2020. Entrée en Bourse qui rappelle l'objectif premier de rendement de ce type de structure, au risque d'une dilution du projet social porté normalement par le logement public.

Des risques pour les agences immobilières sociales

Comment ne pas se réjouir de cette éclosion de logements privés socialisés ? Dans son étude « Le privé à l'assaut du social »¹¹ publiée en 2018, le Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat s'inquiète néanmoins et soulève plusieurs questions pour l'avenir.

Les projets portés par les investisseurs concernent des logements qui, tôt ou tard, retourneront dans le parc privé puisque la mise à disposition en agence immobilière sociale est de 15, 20 ou 27 ans au mieux. Un des enjeux sera donc d'anticiper le retour de ces logements vers le parc privé ainsi que le relogement des locataires.

Par ailleurs, afin d'obtenir le meilleur rendement, les promoteurs cherchent à diminuer les coûts totaux de leurs bâtis. Les terrains les moins chers se situant dans les communes les plus pauvres, c'est là que se sont implantés les derniers projets d'envergure. Alors que le

système des AIS permettait une plus grande mixité sociale dans les quartiers en socialisant des logements disséminés sur tout le territoire, la logique repart ici vers une plus grande concentration des populations précarisées. A Bruxelles par exemple, les projets portés par les groupes immobiliers se retrouvent tous au nord du Canal, ce qui contribue à renforcer la division sociale de l'espace.

Autre enjeu pour les AIS, la gestion du suivi de cette manne de nouveaux logements. Jusqu'à aujourd'hui, les AIS s'occupaient principalement de maisons isolées dont elles géraient uniquement la question locative. Ici, elles vont devoir s'occuper de la mise en gestion de plusieurs appartements mais sans avoir à disposition les moyens humains et financiers qu'ont les sociétés de logement pour réaliser ce genre de travail. Par ailleurs, les AIS, contrairement aux sociétés de logement, n'ont pas d'obligation de suivi social. Devront-elles assumer ce rôle à l'avenir ?

Et enfin, le développement des projets immobiliers d'ampleur mis en location via des AIS peut inquiéter pour l'indépendance de ces dernières. Lorsqu'un investisseur possèdera 10% ou plus du parc locatif d'une AIS, sera-t-il en droit de faire pression afin de déverrouiller les loyers ?

Le logement social, pourtant une merveilleuse idée...

L'Observatoire Belge des Inégalités le rappelle, le logement social est un outil merveilleux à plusieurs niveaux parce qu'il permet *de sortir de la*



logique du logement-marchandise, d'éviter l'appropriation des subsides publics par quelques-uns, de lutter contre les discriminations au logement, d'assurer la justice sociale et le droit à la ville¹².

Dans son idéal, le logement social met les plus fragiles à l'abri des aléas du marché, il rend accessible à tous des quartiers souvent réservés aux plus aisés, il amène une stabilité et une sécurité aux locataires, il évite la concurrence entre locataires sur le marché privé. En cela, il bénéficie aux personnes, particulièrement aux plus précaires. Mais il bénéficie aussi à la collectivité parce que ses bâtiments font partie d'un patrimoine architectural et social, parce qu'un parc locatif public fort permet aussi de lutter contre la spéculation, parce qu'il est le résultat d'une société solidaire et parce que les aménagements publics qui entourent les logements sont là pour tous (voir à ce titre l'exemple de Vienne en encadré).

La Belgique a connu plusieurs vagues de construction de logement social depuis la fin du 19^e siècle mais la politique publique en la matière est toujours restée secondaire à côté d'un objectif général qui était celui de l'accès à la propriété¹³. Aujourd'hui, les listes d'attente sont tellement longues que, *même en faisant du logement social une priorité en termes de construction, on ne résorbera pas cet écart*¹⁴. D'où l'importance de multiplier les approches. En ce sens, les allocations-loyers, les primes, les subsides, le dispositif des agences immobilières sociales sont aujourd'hui incontournables. Mais il est important de bien garder en tête que ces mesures sont soumises aux lois du marché et restent des transferts irréversibles d'argent public vers des particuliers.

Nicolas Bernard interroge également l'avenir du logement social et pose une réflexion sur l'urgence : *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 relative et procède bien plutôt d'un défaut d'anticipation (...)*¹⁵.

Aujourd'hui, le logement social ne peut continuer de se penser dans l'urgence. C'est un investissement qui a besoin d'une vision à long terme, de logements bien conçus, bien construits et bien gérés, pour le bien-être et la dignité de ses locataires, présents et à venir.

Muriel Vanderborght

Diego BIS-Flickr



Vienne, ville du logement public

Vienne est la ville européenne qui possède le plus grand parc immobilier public d'Europe. Mise en place et tenue sur plus de 100 ans, la politique du logement bénéficie au plus grand nombre. Aujourd'hui encore, environ 60% de la population viennoise vit dans un logement qui appartient à la ville ou à des bailleurs subventionnés, qu'il s'agisse de logement social ou à loyer modéré. Ces logements sont répartis dans l'ensemble de la ville et les critères d'accès sont peu restrictifs. Dans ce contexte, habiter un logement public n'a rien de stigmatisant. De plus, ce vaste ensemble immobilier fait de la ville le concurrent le plus important pour les promoteurs, et régule ainsi de fait le marché locatif viennois.

Alors que beaucoup de capitales européennes ont vendu leur parc de logements publics depuis les années 1990, Vienne a conservé son patrimoine et semble être la capitale qui résiste le mieux à la crise du logement. Mais Vienne n'est pas entièrement à l'abri des assauts du privé et, là comme ailleurs, la nouvelle tendance est au désengagement de l'Etat au profit du privé. Une partie des logements publics construits ces vingt dernières années ne sont plus propriétés de la ville mais de sociétés qui en ont modifié les conditions d'accès afin de toucher une population plus aisée.

1. Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, *Baromètre du logement 2022*, p. 7.
2. Bernard N., *Le logement social à Bruxelles : origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes*. In : *Les cahiers des sciences administratives*, n°13, p. 77-102.
3. Attout X. et Dunski C., *Dix questions pour tout savoir sur le logement public*, publié le 1^{er} novembre 2016 sur www.rbd.be
4. Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, *Baromètre du logement 2022*, p. 7.
5. Idem, p. 8.
6. Attout X. et Dunski C., op. cit.
7. Bernard N., op. cit.
8. Idem
9. Idem
10. Le rendement locatif brut d'un privé tourne autour de 4,5% à Bruxelles. Il faut en soustraire les éventuels mois de vide locatif et les réparations. Le bailleur privé arrive donc à un rendement net de 3 à 3,5%.
11. Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, *Le privé à l'assaut du social*, décembre 2018.
12. Idem
13. Collinet M., *Le logement social est-il une solution pour l'avenir ou un héritage aujourd'hui dépassé ?*, *Le Soir*, 12 novembre 2018.
14. Idem
15. Bernard, Nicolas, op. cit.