



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

2016
Collection générale | 2010

À qui profitent les politiques d'aide à l'acquisition de logements à Bruxelles ?

Wie is gebaat bij de beleidsmaatregelen die de aankoop van de gezinswoning in Brussel ondersteunen?

Who benefits from home ownership support policies in Brussels?

Alice Romainville



Éditeur
Université Saint-Louis Bruxelles

Édition électronique

URL : <http://brussels.revues.org/739>
ISSN : 2031-0293

Référence électronique

Alice Romainville, « À qui profitent les politiques d'aide à l'acquisition de logements à Bruxelles ? », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, document 34, mis en ligne le 25 janvier 2010, consulté le 12 janvier 2017. URL : <http://brussels.revues.org/739>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Licence CC BY

Alice Romainville

À qui profitent les politiques d'aide à l'acquisition de logements à Bruxelles ?

Les politiques de soutien à la propriété mises en place par la Région bruxelloise s'adressent à certaines catégories de ménages et ciblent certains quartiers du centre et de la première couronne. A travers les différentes mesures mises en place, la Région canalise l'investissement privé vers certains quartiers populaires qu'elle aimerait voir réinvestis, à la fois par les promoteurs privés et par une population à revenus plus élevés.

L'analyse montre que les outils qui s'adressent aux « revenus moyens » sont principalement utilisés dans les quartiers centraux, et en particulier le long du canal, tandis que les mesures qui s'adressent aux ménages les plus pauvres provoquent plutôt des migrations depuis les espaces centraux vers l'ouest de la Région.

Ces aides à la propriété ont permis, pour beaucoup de ménages, une nette amélioration de leur situation, mais elles n'ont connu jusqu'à présent qu'un succès tout relatif. Localement, les mouvements de population qu'elles provoquent peuvent avoir des effets sociaux considérables, et ce d'autant plus qu'une partie des quartiers ciblés connaissent déjà des phénomènes de gentrification et de fortes hausses des loyers.

Alice Romainville a mené, comme géographe, plusieurs recherches à l'Institut de Gestion de l'Environnement et Aménagement du Territoire (ULB), portant notamment sur la fiscalité et les politiques de logement en Région bruxelloise. Ses recherches actuelles, au département de Géographie de l'ULB où elle est assistante, portent sur la géographie du patrimoine et la promotion immobilière.

Contacts :

Alice Romainville, +32(0)2 650 65 16,
alice.romainville@ulb.ac.be

Michel Hubert (réd. en chef.), +32(0)2 211 78 53 –
+32(0)485 41 67 64 – hubert@fusl.ac.be



Introduction

En Belgique, où la proportion de ménages propriétaires est une des plus élevées d'Europe, une bonne part de la politique du logement est, depuis ses débuts, consacrée à promouvoir l'accès à la propriété privée (voir Noël, 2009). Dans la plupart des pays occidentaux, des politiques de soutien à la propriété ont été adoptées à des moments-clés de l'histoire urbaine, que ce soit pour des raisons économiques (utilisation du secteur de la construction comme outil de régulation économique, encouragement de la consommation des ménages) ou plus idéologiques (maintien de l'ordre social) (Harvey, 1974; Butler & Noisette, 1977; Kesteloot, 1986). L'accès à la propriété privée est également encouragé par l'instabilité des prix sur le marché immobilier – les ménages cherchent à se prémunir contre de futures hausses de loyer et accèdent, à travers la propriété, à une certaine sécurité financière.

Depuis sa création, la Région bruxelloise a elle aussi principalement développé des outils d'aide à la propriété même si, contrairement au reste du pays, la majorité de son parc immobilier appartient encore au secteur locatif: alors qu'en Flandre et en Wallonie le taux de propriétaires n'a cessé d'augmenter depuis la deuxième guerre mondiale (pour atteindre 70% environ aujourd'hui), à Bruxelles il plafonne à 40% depuis le début des années nonante¹.

Agir sur le marché du logement est une priorité pour le gouvernement bruxellois, qui doit faire face à cette situation intenable, générée par vingt ans d'augmentation des loyers et des prix d'achat, où l'accès à un logement décent et abordable est devenu problématique pour une très grande partie de la population de la Région. Pour être logés correctement de très nombreux ménages n'ont d'autre choix que de consacrer plus de la moitié de leurs revenus à leur loyer, réduisant pour cela d'autres postes budgétaires vitaux.

La politique de l'habitat représente aujourd'hui près de 6% de l'ensemble des dépenses régionales. Depuis 1989, environ 40% de ce budget vont à l'entretien et la mise en location d'un parc de 38 000 logements sociaux, stock devenu largement

¹ Il était de 27% en 1971, de 31% en 1981, de 40% en 1991 et de 41% en 2001 (d'après les recensements INS).

insuffisant aujourd'hui (avec quelque 33 000 ménages en attente) ; le reste est essentiellement affecté à des politiques de soutien à la propriété et de rénovation urbaine (voir Zimmer, 2006).

En plus de répondre à une crise du logement d'une ampleur inédite, la politique régionale de l'habitat est aussi conçue, aujourd'hui, pour contribuer au renforcement de l'attractivité résidentielle de Bruxelles. Cette politique d'attractivité vise en particulier les ménages à revenus moyens et supérieurs, ce qui explique qu'une part importante des mesures de soutien à la propriété leur soit aujourd'hui destinée. La politique de l'habitat doit aussi participer au vaste projet de « revitalisation » des quartiers centraux et précarisés, ce qui justifie, on le verra, une concentration des interventions dans le « croissant pauvre » bruxellois.

Dans cet article, nous nous penchons sur les principales interventions régionales destinées à favoriser l'accès à la propriété. Partant de l'hypothèse que l'intervention des pouvoirs publics sur le marché du logement est susceptible d'avoir une forte influence sur l'évolution des quartiers concernés, et donc sur la géographie résidentielle de la ville, nous voulions d'une part, inventorier et analyser de façon critique les objectifs de ces politiques, et d'autre part, en dresser un bilan après plusieurs années de fonctionnement, réfléchir à leurs conséquences sur les quartiers centraux et plus en particulier, sur l'accès au marché du logement pour les populations les plus pauvres.

Le texte suit le plan suivant. Il présente tout d'abord les différents types d'interventions de la Région sur le marché acquisitif et l'effort consenti pour chacun (investissement, nombre de logements produits / nombre de ménages aidés). Viennent ensuite quelques résultats d'une analyse qui a été menée² au sujet des bénéficiaires des aides (avec des données transmises par les institutions régionales compétentes), dans le but de répondre à deux questions: qui sont les bénéficiaires de ces politiques? Quel impact sur les quartiers concernés? Suit une discussion critique des politiques régionales de l'habitat, à la fois du point de vue de leurs objectifs et de leurs résultats.

² « Impact des mesures régionales d'aide à l'acquisition de logements », recherche menée à l'IGEAT/ULB par V. Biot, S. Geczynski et A. Romainville (dir. C.Vandermotten), pour la Région de Bruxelles-Capitale - AATL, 2007.

Les interventions régionales sur le marché acquisitif: investissement et réalisations

Les interventions régionales³ en soutien à la propriété prennent deux formes: la production de nouveaux logements d'une part; les aides à l'acquisition et à la rénovation de biens existants d'autre part.

Production de nouveaux logements

A Bruxelles, la production de logements à des prix conventionnés est réalisée d'une part via la SDRB, une société publique, et d'autre part via les « Contrats de Quartier », des programmes ciblés de « revitalisation » intensive. Le moyen privilégié par la Région pour la production de logement moyen est l'encouragement de l'investissement privé dans des quartiers habituellement délaissés par les investisseurs. Cette mission est donc systématiquement réalisée au travers de partenariats public-privé (PPP), lesquels ont généralement pour but d'attirer l'investisseur privé sur un projet en lui garantissant une rentabilité suffisante via un subside. Grâce à l'intervention publique, le prix de vente des logements produits est nettement en-deçà des prix du marché.

La production de logements via la SDRB est l'outil le plus coûteux si on le rapporte au nombre de logements produits (tableau 1): il s'agit de constructions ou de rénovations lourdes, produisant des logements d'un certain standing vendus en-deçà du prix du marché, qui plus est par l'intermédiaire d'un montage financier garantissant une certaine rentabilité au partenaire privé.

Dans le cadre des Contrats de Quartier, 110 logements conventionnés seulement ont été créés à ce jour. Bien que le système mis en place permette aux partenaires privés d'acquérir des terrains pour le quart de leur valeur réelle, il semble que peu d'investisseurs se soient montrés intéressés jusqu'à présent.

	Investissement régional	Réalisations	Investissement régional moyen par logement produit
Logements conventionnés SDRB (moyenne annuelle 1991-2007) *	8,7 millions € par an	130 logements par an	environ 68 000 €
Logements conventionnés « Contrats de Quartier » (moyenne annuelle 1994-2003) **	270 000 € par an	une dizaine de logements par an	environ 20 000 €

Tableau 1. Investissements régionaux et réalisations dans la production de logements

* Crédits d'ordonnancement inscrits au budget régional et données transmises par la SDRB.

** Volet 2. Source: rapports des bureaux Archi+i, Deloitte&Touche et Aries, informations transmises par l'AATL. L'investissement moyen est calculé sur la base des deux premières séries (estimation a minima); les réalisations sur la base des trois premières séries.

³ Il faut mentionner que c'est au niveau fédéral que les dispositifs les plus importants ont été mis en place (sous forme de déductions fiscales), ce dont cet article ne traite pas. De même, certaines interventions régionales ne sont pas analysées ici, soit qu'elles n'existent plus (la « prime à l'acquisition », par exemple), soit qu'elles ne concernent qu'un nombre très restreint de logements.

Aides à l'acquisition ou à la rénovation de logements existants

Trois types d'interventions régionales existent:

- la déduction fiscale, ou « abattement », lors de l'achat d'un premier logement.
- l'octroi de prêts hypothécaires à des taux inférieurs à ceux du marché bancaire (Fonds du Logement).
- l'octroi de primes à la rénovation, qui ne constituent pas une aide directe à l'achat mais un incitant non négligeable vu l'état du parc de logements bruxellois.

Ces trois outils sont très différents en termes d'impact et de public touché. L'abattement fiscal est l'outil qui coûte le plus cher à la Région (tableau 2), représentant un énorme manque à gagner pour les caisses publiques, et ce pour un impact très difficile à mesurer, d'abord parce qu'aucune information au sujet des bénéficiaires n'est collectée, mais surtout parce que l'effet peut être très limité par le fait que les vendeurs intègrent l'abattement dans le calcul du prix de vente – ce qui semble être le cas au moins en partie. L'impact est également amoindri par la forte augmentation des prix de l'immobilier.

Le Fonds du Logement est par excellence l'outil qui rend l'accession à la propriété possible pour des ménages (relativement) précaires. Le subside régional correspond à la différence entre le taux de l'emprunt que le Fonds contracte sur le marché des capitaux et le taux réduit dont les ménages bénéficient. Avec 600 prêts par an en moyenne, il parvient à faire face à une demande de plus en plus importante, mais son efficacité est très amoindrie par la hausse des prix immobiliers, qui oblige les emprunteurs à augmenter leur apport personnel (20 000€ en moyenne).

Quant aux primes à la rénovation, leur succès limité s'explique principalement par la lourdeur des procédures, l'obligation de pré-financer les travaux et de faire appel à un entrepreneur agréé, ainsi que par la longueur des délais⁴.

	Investissement régional	Réalisations	Investissement régional moyen
Abattements fiscaux (moyenne annuelle 2003 – mi-2006) *	Manque à gagner: 42,5 millions € par an	7000 abattements par an	7800 € par transaction (manque à gagner)
Prêts hypothécaires du Fonds du Logement (moyenne annuelle 2000-2006) **	22 millions € par an	600 prêts par an	environ 36 000 € par ménage bénéficiant d'un prêt
Primes à la rénovation (moy. annuelle 1999-2007) ***	3,3 millions € par an	600 primes par an	environ 5500 € par logement rénové à l'aide d'une prime

Tableau 2. Investissements régionaux et réalisations dans les aides à l'acquisition

* Informations transmises par le cabinet Vanhengel.

** Rapports d'activités et données transmises par le Fonds.

*** Hors frais de fonctionnement de l'Administration. Informations transmises par l'AATL.

⁴ La réglementation entrée en vigueur en 2008 devrait supprimer une partie de ces freins.

Les bénéficiaires des politiques du logement

Des objectifs politiques...

Pour la Région bruxelloise, la politique publique du logement doit non seulement renforcer l'accès au logement, mais aussi contribuer à l'attractivité résidentielle de Bruxelles ainsi qu'à la « revitalisation » des quartiers.

L'attractivité résidentielle est la priorité numéro un du Plan Régional de Développement adopté en 2002. Les politiques d'attractivité ont pour objectif d'*attirer ou de maintenir en ville les ménages de classe moyenne*, dont la présence est jugée cruciale pour « favoriser l'équilibre social », lutter contre la concentration de la pauvreté dans la ville, contribuer à la rénovation du bâti et redresser les finances régionales via leur contribution fiscale. Plusieurs outils sont donc orientés spécifiquement vers le « logement moyen »; bien que les appellations varient, le profil visé est globale-

"Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation" et niveau socio-économique de la population

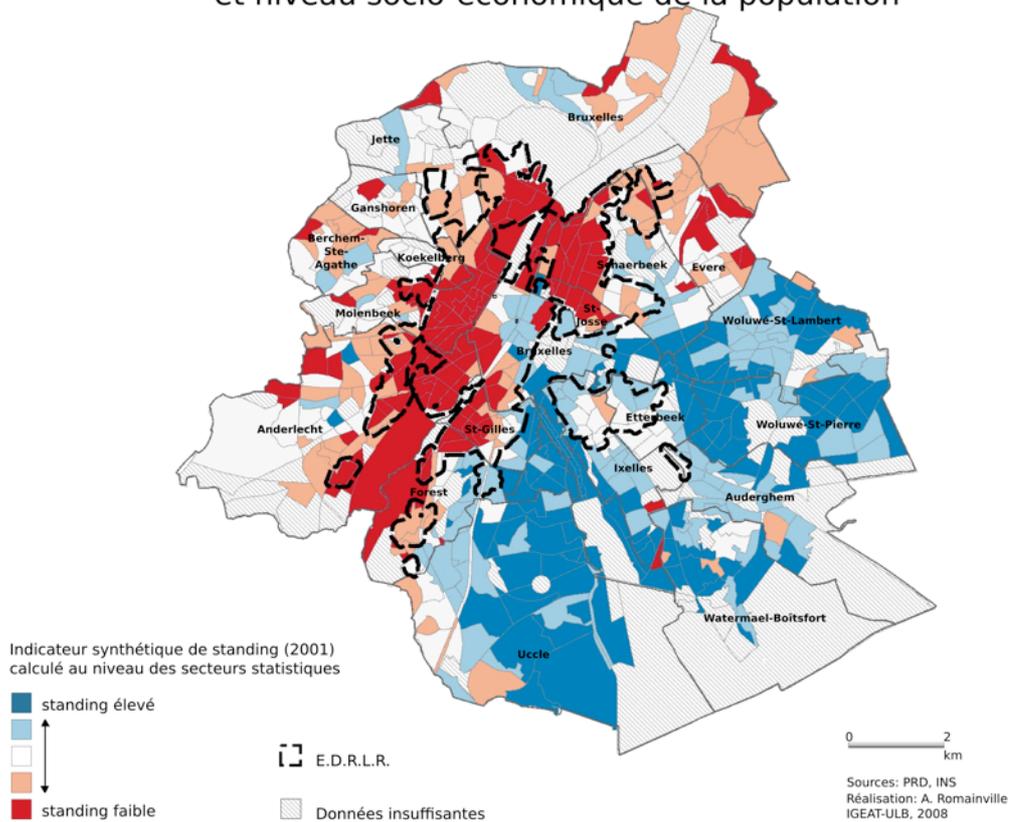


Figure 1. «Espace de développement renforcé du logement et de la rénovation» et niveau socio-économique de la population

ment constitué par les « ménages de la classe moyenne (et supérieure) », et en particulier les jeunes ménages cherchant à se fixer par l'acquisition d'une habitation familiale.

Pour participer à la « revitalisation urbaine », les politiques de soutien à la propriété doivent aussi toutes répondre à une volonté politique d'*assurer une plus grande mixité sociale* – dans les quartiers pauvres s'entend. Pour ces différentes politiques, un *périmètre d'action* a été défini, sur la base de critères socio-économiques, de qualité des logements et du cadre de vie. Cet Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR) a progressivement concentré la plupart des moyens mis en œuvre par la Région en matière de logement et de rénovation, décision motivée à la fois par la volonté d'encourager la rénovation dans les quartiers les plus délabrés et par celle d'assurer une plus grande mixité sociale. Il correspond aux quartiers les plus pauvres de la Région (figure 1).

Tous les logements moyens créés par la Région se retrouvent donc dans cette zone; les aides à l'acquisition et à la rénovation y sont plus importantes, et leurs critères d'octroi sont assouplis.

...qui déterminent l'accès aux aides

Différents critères peuvent être utilisés pour limiter l'accès aux aides et les réserver à une partie de la population, comme par exemple l'interdiction, pour les bénéficiaires, d'être déjà propriétaire par ailleurs, ou de dépasser un certain niveau de revenu. Ces conditions varient d'un outil à l'autre: par exemple, pour acquérir un logement conventionné, on accepte dans une certaine mesure que vous soyez déjà propriétaire par ailleurs; vous pouvez bénéficier d'un abattement fiscal ou d'une prime à la rénovation quel que soit votre niveau de revenu.

Le fait que la politique de l'habitat poursuive plusieurs objectifs à la fois rend en fait malaisée la définition précise d'un public-cible, et ce d'autant plus que des termes comme « mixité sociale », « revenu moyen » ou « logement moyen » permettent des interprétations diverses; ce flou est très perceptible à la lecture des nombreux débats parlementaires sur le sujet; les conditions d'accès aux aides régionales, et en particulier les plafonds de revenus, ont déjà fait l'objet d'adaptations diverses et de longs débats au niveau politique. Par exemple, le plafond de revenus pour l'octroi des primes à la rénovation a été revu plusieurs fois: d'abord à la baisse pour en « renforcer le caractère social », après que les primes aient principalement bénéficié, pendant les sept premières années, à des propriétaires des beaux quartiers pour des travaux « de luxe » (Becker et al., 1989); ils ont ensuite été à nouveau relevés afin de répondre à l'objectif de mixité sociale.

Le « revenu maximum » conditionnant l'accès aux aides est aujourd'hui relativement élevé eu égard aux revenus des Bruxellois: lorsqu'il y en a un, il vaut entre 30 000 et 55 000 €⁵, c'est-à-dire au moins le double du revenu médian⁶ de la population. L'accès aux aides est donc très large – ce qui n'étonnera pas de la part d'un programme s'adressant aux « revenus moyens », lorsqu'on sait que près de la moitié des ménages bruxellois satisfont déjà aux conditions de revenu du logement social

⁵ Revenu annuel globalement imposable.

⁶ C'est le revenu qui partage la population en deux: la moitié de la population dispose d'un revenu plus élevé que le revenu médian, l'autre moitié d'un revenu moins élevé.

(Noël, 2003). Même si les familles sont en principe visées en premier lieu, ce sont les personnes seules qui ont le meilleur accès aux aides à l'accession: près de 90% des ménages bruxellois d'une personne satisfont à ces conditions de revenu.

*Le profil des bénéficiaires*⁷

Les *logements de la SDRB* sont majoritairement acquis par des personnes seules (55%) et par des couples sans enfants (28%). La SDRB produisant essentiellement des logements pour petites familles, cela implique une forte sous-occupation de ces logements. Certains types de ménages, dont on sait que l'accès au marché du logement est particulièrement difficile, sont sous-représentés dans le public de la SDRB: les ménages avec enfants, qui représentent 16% des ménages bénéficiaires, et plus encore les ménages monoparentaux (3,5% seulement); les ouvriers (4%), les chômeurs (7%) et les retraités (3%) sont également peu représentés. Le revenu médian des acquéreurs est, dès lors, plus élevé que le revenu médian bruxellois, mais il est très inférieur au revenu-plafond⁸. Il a fort augmenté depuis 2004.

Les projets proposant de grands logements attirent les chefs de ménage aux revenus les plus élevés, ce qui signifie que le pouvoir d'achat des ménages détermine, même dans le domaine du logement public, leur capacité à « voir grand » ou au contraire à s'adapter strictement à leurs besoins.

Le profil des *emprunteurs au Fonds du Logement*, pour sa part, est en pleine mutation car, pour les adapter à l'objectif de mixité sociale, les critères d'accès aux prêts ont été progressivement élargis. Les ménages sans enfants représentent aujourd'hui la moitié des bénéficiaires. Parallèlement, le public s'est fortement rajeuni, et la part de ménages précaires y est en diminution. Malgré ces changements, le Fonds touche encore majoritairement des ménages à bas revenus⁹ qui ne pourraient pas acquérir un logement sans son aide; la grande majorité d'entre eux satisfont aux critères d'accès au logement social, dont l'offre tout à fait insuffisante est ainsi (très) partiellement compensée.

Le bénéficiaire-type des *primes à la rénovation*, lui, vit seul, a entre 35 et 50 ans et un revenu supérieur à celui du Bruxellois moyen¹⁰. La lourdeur et la longueur des procédures, l'obligation de faire appel à un entrepreneur agréé, de pré-financer les travaux, expliquent que le public touché soit plutôt aisé: tous les ménages n'étant pas égaux vis-à-vis de ces difficultés, ces aspects provoquent de fait une sélection du public. Les hausses récentes des plafonds de revenus, elles aussi, ont des effets notables sur le public touché, dont les revenus sont de plus en plus élevés.

⁷ Les analyses qui suivent se basent sur des données reçues de la SDRB, du Fonds du Logement, et de l'AATL pour les primes à la rénovation; aucune information n'a pu nous être transmise concernant les bénéficiaires des abattements fiscaux ni les acheteurs des logements produits dans le cadre des Contrats de Quartier.

⁸ Entre 18 500 et 30 000 € selon les sources et les années.

⁹ 13 600 € (revenu médian) entre 2000 et 2006.

¹⁰ 25 600 € en 2006 (revenu médian).

Impact des aides à la propriété sur les quartiers ciblés

Localisation et revenus des bénéficiaires

Une façon d'appréhender l'impact des politiques régionales sur les quartiers qu'elles ciblent est d'analyser, quartier par quartier, le revenu des ménages qui en bénéficient, en le comparant au revenu du reste des habitants du quartier¹¹.

Les *logements produits par la SDRB* sont fort représentés dans le croissant pauvre bruxellois. On trouve aussi, parmi les plus gros projets, la reconversion de l'ancien Hôpital Militaire à Ixelles et les trois immeubles à appartements de la rue du Curé à Forest. Mais la rive gauche du canal apparaît comme un espace de prédilection

SDRB: revenu des acquéreurs comparé au revenu des habitants

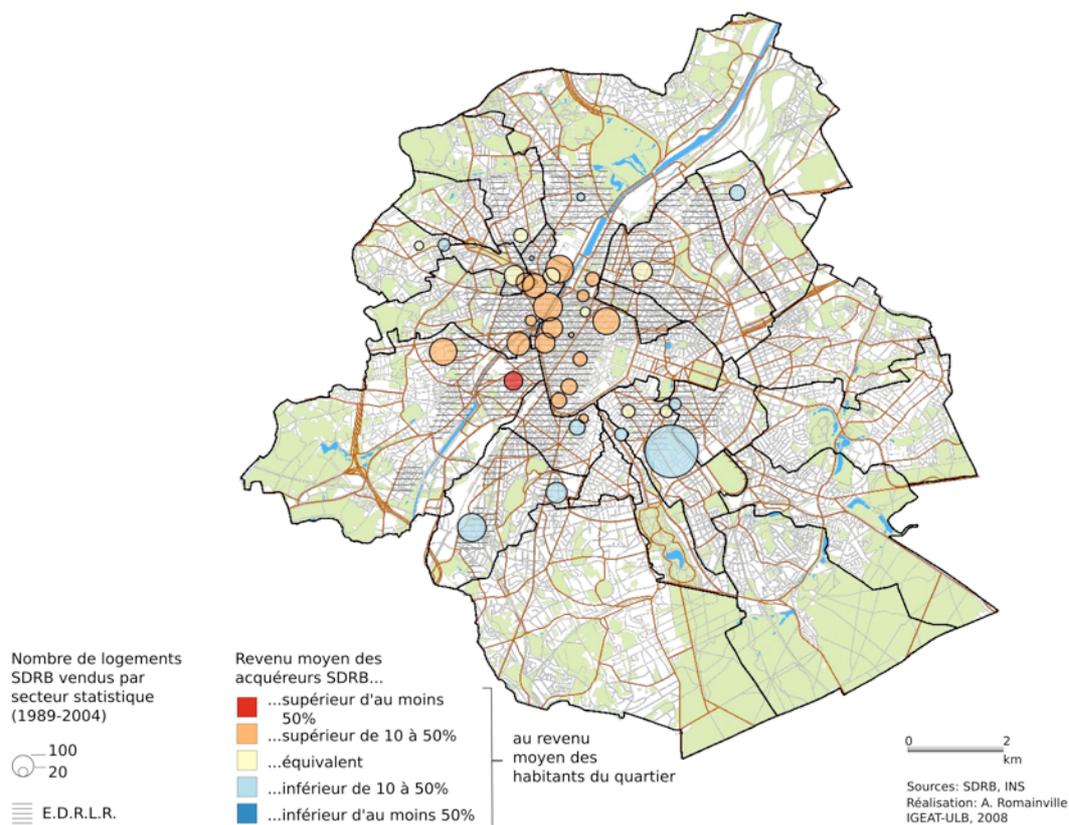


Figure 2. SDRB : revenu des acquéreurs comparé au revenu des habitants

¹¹ Par croisement des données reçues avec les statistiques fiscales (INS) au niveau des secteurs statistiques.

pour la SDRB, avec à la fois de grands immeubles (quai de l'Industrie, début de la chaussée de Gand, rue Bouvier) et de petits projets de rénovation plus éparés.

Les occupants des logements SDRB ont des revenus plus élevés que les habitants¹² des quartiers alentour (figure 2) lorsqu'ils investissent les quartiers les plus pauvres, comme à Molenbeek, Anderlecht et dans le Pentagone (partie centrale de la commune de Bruxelles, délimitée par les boulevards de la « petite ceinture »); dans les quartiers les moins pauvres ciblés par la SDRB (Ixelles, Saint-Gilles, Forest) et dans les communes plus périphériques (Evere, Berchem, Laeken), par contre, les projets amènent des habitants dont le revenu est plus bas que ceux du quartier.

Vu les plafonds de revenus pratiqués, on constate que, selon la localisation des projets, la SDRB joue dans le sens d'un embourgeoisement du quartier investi ou

Fonds du Logement: revenu des emprunteurs comparé au revenu des habitants

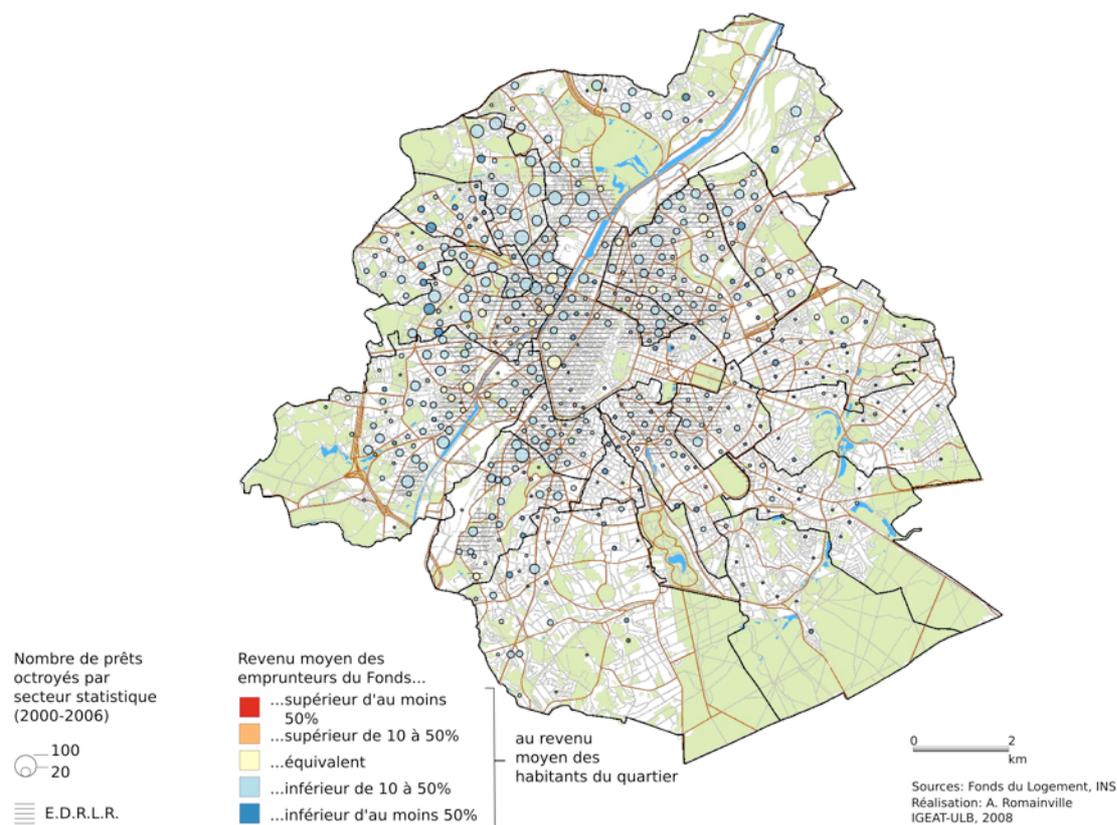


Figure 3. Fonds du logement : revenu des emprunteurs comparé au revenu des habitants

¹² Revenu des acquéreurs en 1989-2004 (deux ans avant la constitution du dossier) comparé au revenu en 2001 des habitants des secteurs statistiques contenant et avoisinant le projet.

au contraire, rend certains quartiers accessibles à une population qui n'aurait sans doute pas pu s'y établir autrement.

Les quartiers où se concentrent les interventions du *Fonds du Logement*, eux, sont principalement les quartiers pauvres au bâti dégradé de Bruxelles (figure 3), reflet de la situation financière des ménages et du plafonnement des montants prêtés par le Fonds. Les acquisitions sont particulièrement nombreuses à Molenbeek, Koelberg, Jette, Ganshoren, où l'immobilier est plus abordable. Les revenus des emprunteurs du Fonds sont, pratiquement partout, plus bas que ceux des habitants¹³ des quartiers où ils s'installent.

Les *primes à la rénovation* sont principalement octroyées pour des logements situés dans les quartiers centraux, où les primes sont plus élevées (figure 4), surtout le

Primes à la rénovation: revenu des bénéficiaires comparé au revenu des habitants

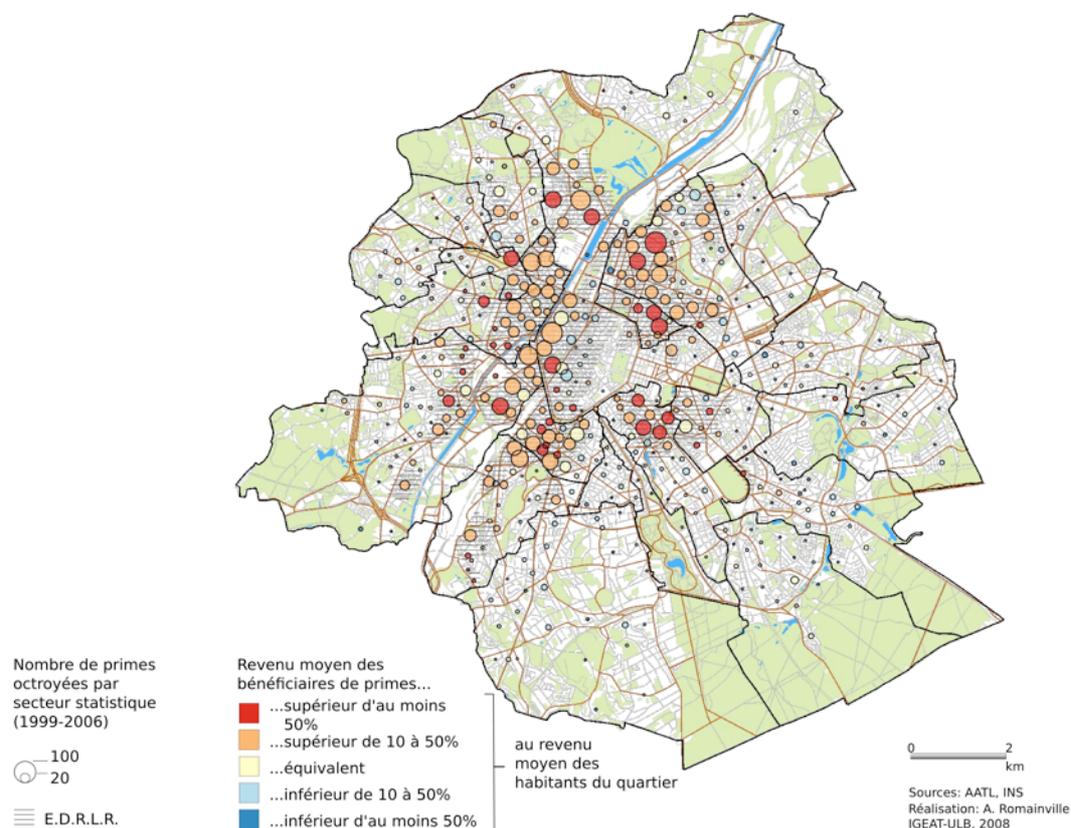


Figure 4. Primes à la rénovation : revenu des bénéficiaires comparé au revenu des habitants

¹³ Revenus des emprunteurs 1998-2004 (deux ans avant la constitution du dossier) comparé à celui des habitants en 2001. Il s'agit des revenus moyens par déclaration.

long du canal, à l'ouest du Pentagone (Dansaert, Anneessens-Fontainas), autour de Tours & Taxis (quartier maritime, Bockstael), à Schaerbeek, surtout autour de la maison communale, et à l'est de Saint-Josse. Si les primes soutiennent bien la rénovation privée dans les quartiers où cette rénovation est la plus nécessaire, les modalités sont telles qu'elles y bénéficient principalement aux habitants les plus aisés: le revenu des bénéficiaires est plus élevé que celui des autres habitants¹⁴ dans les quartiers centraux, tandis que dans le reste de la Région il est en général du même ordre pour les « rénovateurs » et les autres.

Mouvements résidentiels associés aux aides

Pour étudier les mouvements migratoires des bénéficiaires des aides à la propriété, nous avons calculé, dans chaque secteur statistique bruxellois, un bilan migratoire

Mouvements résidentiels des acquéreurs de la SDRB

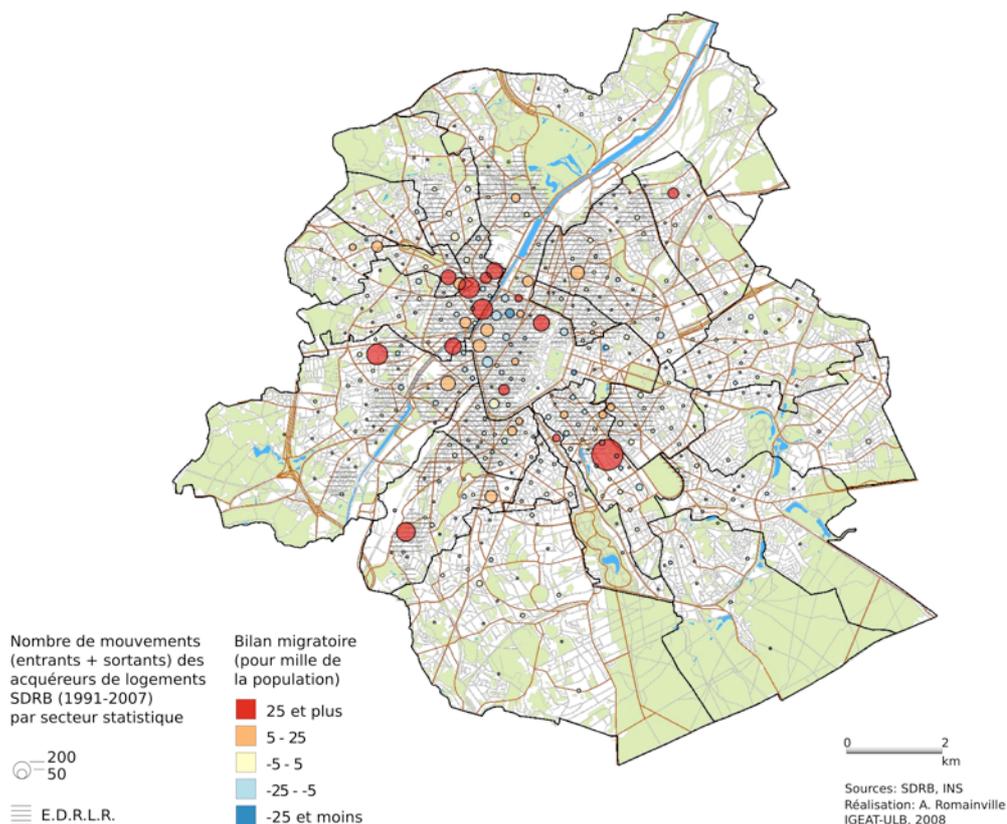


Figure 5. Mouvements résidentiels des acquéreurs de la SDRB

¹⁴ Revenu des bénéficiaires en 1997-2005 (deux ans avant la constitution du dossier) comparé à celui des habitants en 2001.

pour les bénéficiaires des différents outils, bilan qui est rapporté à la population du quartier.

Les *projets de logements SDRB* qui ont provoqué un afflux important de nouveaux habitants sont ceux de l'Hôpital Militaire, à Ixelles, le projet Scheut à Anderlecht, ainsi que les projets autour du canal (figure 5). Les acquéreurs de logements SDRB viennent de toute la Région, mais surtout de l'ouest du Pentagone, de l'est de Molenbeek, d'Anderlecht. Un quart d'entre eux sont originaires de l'extérieur de la Région, principalement de la périphérie bruxelloise.

Le schéma migratoire des *emprunteurs du Fonds du Logement* est assez différent: ceux-ci *quittent* globalement le croissant pauvre pour se diriger vers l'ouest de la Région (figure 6). Ce déplacement de l'est vers l'ouest a comme zone d'origine, en particulier, les quartiers les plus pauvres du centre: ouest du Pentagone, est de Molenbeek, Cureghem, Saint-Josse et l'ouest de Schaerbeek.

Seule une partie des *primes à la rénovation* (un quart environ) sont octroyées à l'occasion d'un emménagement; le reste concerne des propriétaires rénovant un bien

Mouvements résidentiels des emprunteurs du Fonds du Logement

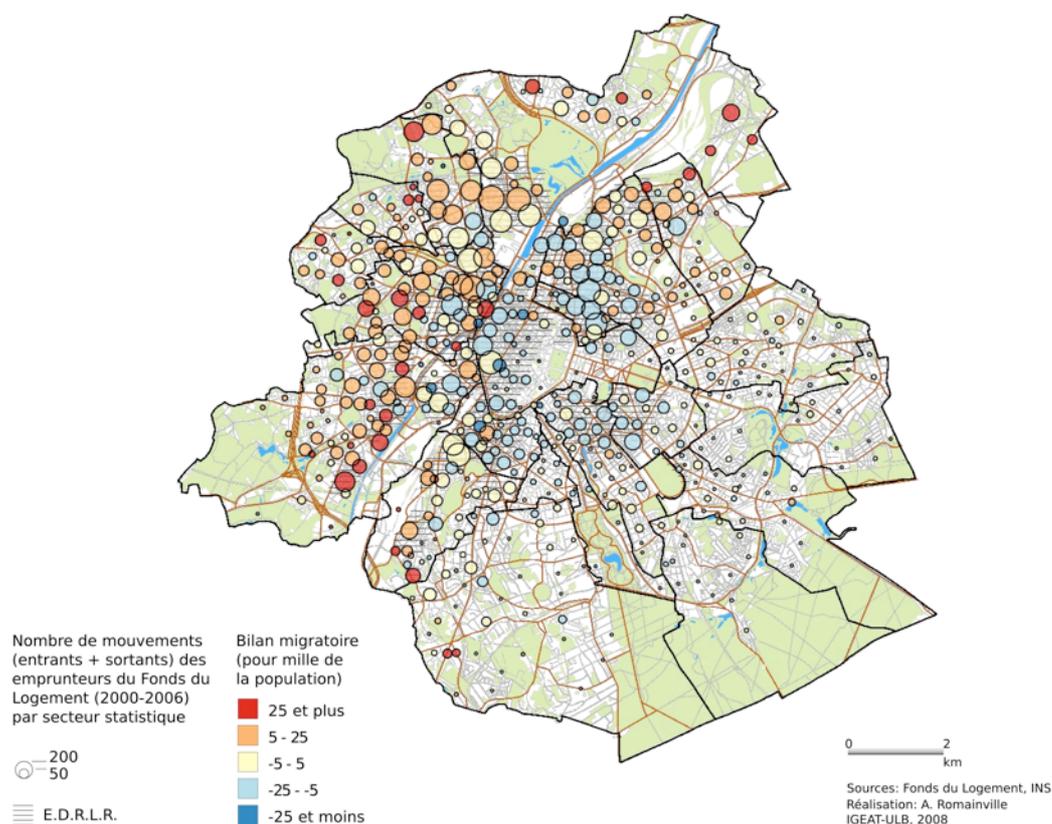


Figure 6. Mouvements résidentiels des emprunteurs du Fonds du logement

qu'ils occupent déjà. L'intéressant est de constater que la proportion de déménagements n'est pas la même partout: à l'est de Molenbeek, dans le Pentagone, à Saint-Gilles, la majorité des primes est souvent octroyée à des « nouveaux venus ». Autrement dit, dans ces quartiers où, on l'a vu, les primes profitent à des ménages plus aisés que la moyenne, c'est l'arrivée même de ce type de ménages qui est soutenue par les politiques publiques.

On mesure, à travers ces cartes, toute l'importance des critères d'octroi et du choix des quartiers ciblés par les aides; le bilan doit être nuancé selon les quartiers, et on peut s'attendre à des impacts très variables.

Discussion

Un impact très relatif

L'analyse des différents outils a montré des résultats fort variables en termes d'investissement et du point de vue du nombre et du type des ménages aidés. La SDRB met en œuvre un investissement régional considérable, mais est loin de satisfaire une demande aujourd'hui très importante – la liste d'attente compte quelque 10 000 candidats-acquéreurs. Le Fonds du Logement est parvenu, jusqu'à présent, à répondre à toutes les demandes. C'est l'outil qui touche le public le plus pauvre; c'est aussi, paradoxalement, le seul pour lequel l'aide consiste en un prêt plutôt qu'en un subside. Il souffre fort de la hausse des prix dans l'acquisitif, qui pousse les ménages à acquérir des logements de plus en plus petits, et le plafonnement des montants prêtés rend de plus en plus inévitable, pour les candidats acquéreurs, la recherche de financements complémentaires. Quant aux primes à la rénovation, nous savons que la possibilité de réduire les dépenses de rénovation peut vraiment être décisive dans le cadre d'un budget serré, mais l'efficacité de cet outil est freinée par la complexité des démarches. Les déductions fiscales, elles, pèsent très lourdement sur le budget régional, pour un effet probablement très limité sur l'accès au marché acquisitif.

Faute d'un pouvoir d'intervention suffisant du secteur public, le petit nombre d'opérations concernées signifie surtout que ces outils n'ont qu'un effet dérisoire sur une crise du logement qui touche une part croissante de la population. Avec quelque 700 prêts octroyés par an, le Fonds du Logement ne représente déjà que 5% environ du total des achats de biens immobiliers résidentiels. La SDRB touche à peine 1% du marché; quant aux primes à la rénovation, c'est peu dire qu'elles ne couvrent qu'une petite partie de l'ensemble des rénovations effectuées dans les quartiers dégradés.

D'autres aspects diminuent l'impact de certains outils: des critères d'octroi très larges, qui rendent les aides accessibles à des ménages pour qui elle n'est pas nécessaire, et l'insuffisance des clauses anti-spéculatives: pour les acquéreurs des logements SDRB, la revente (souvent avec une plus-value importante) et la mise en location sont possibles dès dix ans après l'achat. Entre 1991 et 2007, 20% des logements SDRB ont par ailleurs été acquis par des « acquéreurs investisseurs » qui les ont mis directement en location, et 15% du reste des acheteurs dérogeaient également aux critères d'octroi. De telles clauses font aussi défaut dans le cadre

des Contrats de Quartier, où les pratiques spéculatives sont notoires. Un meilleur contrôle de la Région semble dès lors indispensable si l'on souhaite s'assurer que l'aide publique ne serve pas la spéculation immobilière – et la flambée des prix qu'elle entretient.

Des objectifs complémentaires?

Certains des objectifs qui ont été assignés à la politique du logement se recouvrent mutuellement. La volonté d'attirer à Bruxelles des ménages à revenus moyens et élevés, par exemple, explique le consensus politique fort qui existe autour du besoin de mixité sociale (voir Van Crieelingen, 2008) et le fait que cette mixité ne soit revendiquée que dans les quartiers pauvres, alors que c'est au sein des quartiers favorisés que les mécanismes de ségrégation sont les plus marqués.

Dans le discours politique, ces objectifs sont présentés comme complémentaires, sans qu'il soit nécessaire d'établir des priorités. Ils sont pourtant partiellement contradictoires. L'objectif d'attractivité résidentielle aboutit, par exemple, à des mesures qui ciblent les ménages à revenus moyens et élevés, lesquels ne sont évidemment pas ceux qui souffrent le plus de la crise du logement. Les politiques de soutien à la propriété concernent en fait deux populations distinctes : d'une part les ménages qui n'ont pas accès au marché acquisitif bruxellois faute de moyens financiers suffisants et qui n'ont d'autre choix que le marché locatif privé ; de l'autre, les ménages des classes moyennes, qui se dirigent vers la périphérie au moment d'accéder à la propriété car ils ont certaines exigences en termes de confort et d'environnement, et des moyens insuffisants pour accéder à ce type de logement au sein de la Région, mais suffisants pour trouver leur bonheur en périphérie. L'objectif de mixité sociale semble à première vue concilier la volonté de cibler ces deux publics très différents, mais en pratique il mène à la définition de critères d'octroi très larges qui excluent de fait une partie des candidats pour lesquels l'aide est réellement indispensable (dans la mesure où toutes les demandes ne peuvent être satisfaites).

Autre contradiction, la concentration des aides dans les quartiers centraux dessert partiellement l'objectif d'attractivité: les logements que l'on trouve dans l'actuelle « zone cible » correspondent très peu aux attentes des familles qui gagnent la banlieue bruxelloise, généralement en voie d'élargissement et à la recherche de grands logements avec jardin dans un environnement calme, propre et verdoyant – caractéristiques se retrouvant plutôt, à Bruxelles, dans les communes de seconde couronne (voir Wayens, 2006).

Les moyens (financiers) d'action de la Région étant limités, ces contradictions témoignent bien de la nécessité d'un arbitrage entre les différents objectifs assignés à la politique de l'habitat.

Attractivité résidentielle et mixité sociale en question

Par ailleurs, la pertinence de ces différents objectifs est moins évidente que le discours politique ne le laisse entendre, en particulier en ce qui concerne l'attractivité résidentielle et la mixité sociale.

La nécessité de mener des politiques d'attractivité, par exemple, est justifiée par les mécanismes budgétaires, qui rendent les finances régionales très dépendantes, via la fiscalité, du volume et des revenus de la population résidente. Il ne s'agit pourtant

pas d'une fatalité; d'autres options budgétaires existent, y compris au niveau fiscal avec une meilleure répartition de la charge de l'impôt. Par ailleurs, l'objectif d'attractivité a été repris à l'identique depuis le premier PRD (1995), bien qu'entre-temps la situation ait fort changé, l'importance de l'impôt sur le revenu (IPP) dans le budget régional ayant fortement diminué (de 60 à 30% environ¹⁵). Le déclin de population dont la Région souffrait au début de son existence a par ailleurs pris fin, contredisant les scénarios alarmistes d'alors. La population augmente depuis 1995, et l'on prévoit au moins 130 000 habitants de plus d'ici 2020 (voir Deboosere et al., 2009) – Bruxelles est loin d'être une région vide qu'il faudrait peupler à n'importe quel prix.

Composante de cette attractivité résidentielle, l'inévitable « attractivité fiscale » sert à justifier l'énorme manque à gagner que constituent les abattements fiscaux pour les caisses publiques. La mise en place de ces derniers s'inscrit en effet dans le contexte d'une supposée concurrence fiscale entre Régions, concurrence que l'on peine pourtant à observer empiriquement (voir Romainville, 2007): la géographie de

Prix des maisons et droits d'enregistrement dans la région urbaine

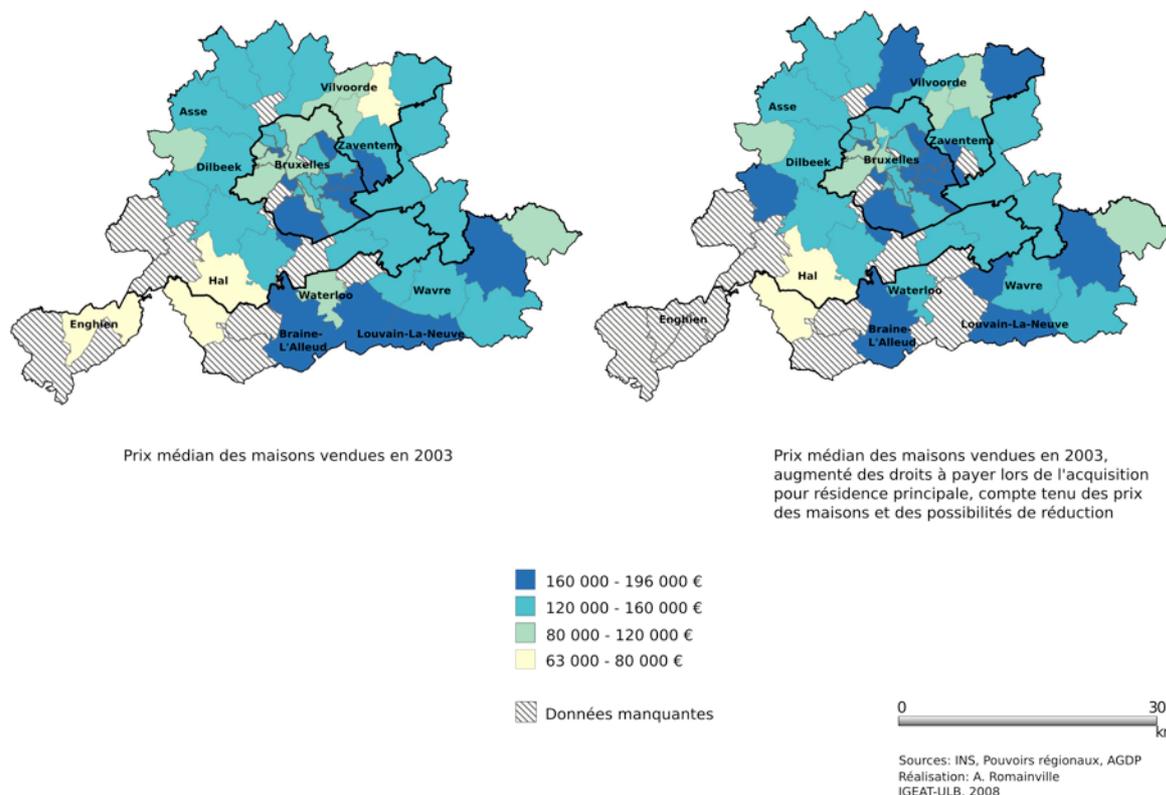


Figure 7. Prix des maisons et droits d'enregistrement dans la région urbaine

¹⁵ Voir les budgets régionaux ou Cattoir et al., 2009.

la pression fiscale influence fort peu les choix de localisation des ménages, qui restent indéniablement déterminés par les caractéristiques du marché du logement, et en particulier par la géographie des prix de l'immobilier. Or cette géographie est, comme le montre la figure 7, loin d'être bouleversée par le poids de la fiscalité.

L'impératif de mixité sociale jouit, lui aussi, d'un remarquable consensus au niveau politique, qui contraste étrangement avec les vives critiques qu'il suscite dans le monde scientifique. Le concept de mixité fait appel à un modèle d'intégration plus que douteux, selon lequel les populations défavorisées « s'élèveraient » socialement grâce à la proximité spatiale avec les classes moyennes et supérieures. L'usage qui est fait de ce concept aujourd'hui suggère d'ailleurs qu'il suffit d'amener des ménages aisés dans les quartiers pauvres pour « produire de la mixité », ce qui reste pour le moins hypothétique. De très nombreuses études s'accordent d'ailleurs à reconnaître « l'échec persistant des stratégies de mixité »; plusieurs d'entre elles ont montré que la proximité spatiale ne se traduit pas par une proximité sociale, et encore moins par une amélioration des conditions des plus défavorisés (voir e.a. Epstein & Kirszbaum, 2003; Walks & Maaranen, 2008). La crainte de l'absence de mixité sociale dans les quartiers dits « sensibles » n'est souvent, d'après Epstein et Kirszbaum, « qu'une réprobation implicite de leur spécialisation ethnique ». Les « effets pathogènes » d'une concentration spatiale des populations précaires sont, eux aussi, tout à fait hypothétiques; c'est surtout *l'image* donnée par cette concentration qui semble poser problème aux défenseurs de la mixité – ce qui explique qu'on la dénonce avec une vigueur particulière lorsqu'elle s'observe dans les quartiers centraux.

Impact sur les quartiers ciblés

On peut, du reste, s'interroger sur la nécessité d'établir un périmètre d'action prioritaire en matière de logement. « Territorialiser » les politiques dans ces matières n'est pas un impératif, puisque des critères d'octroi relatifs aux personnes (niveau de revenu, situation familiale,...) et/ou aux logements (âge, état de délabrement,...) sont établis par ailleurs. On l'a vu, dans de nombreux cas l'aide publique est effectivement concentrée sur les quartiers ciblés, mais n'atteint pas la population qui en a le plus besoin. La concentration des efforts sur un espace plutôt que sur une population est emblématique d'un agenda politique qui semble plus cibler la transformation esthétique des quartiers et l'image de la ville que le bien-être des habitants eux-mêmes.

La concentration des interventions dans les quartiers qui sont déjà les plus fragilisés socialement interpelle d'autant plus que, on l'a vu, les mouvements résidentiels induits sont parfois fortement focalisés sur certains quartiers. Les migrations des acquéreurs de logements SDRB montrent un mouvement de concentration vers certaines zones du croissant pauvre de la ville, en particulier les abords du canal et l'est de Molenbeek; dans le cadre des primes à la rénovation, ce sont *grosso modo* les mêmes zones qui concentrent le plus de mouvement entrants. Quels sont les effets de ces « flux entrants » sur les quartiers concernés? Les effectifs constituant ces mouvements sont petits mais ils peuvent, à l'échelle d'un quartier, provoquer des changements sensibles. Dans le cas de la SDRB et des primes à la rénovation, même si les bénéficiaires/acquéreurs ont globalement des revenus « moyens » (proches de la moyenne bruxelloise), ils ont généralement des revenus supérieurs à ceux de la population déjà en place dans leurs quartiers de destination, et leur arri-

véé risque fort d'avoir un impact à la hausse sur les loyers. A l'inverse, avec les prêts du Fonds du Logement, une partie des classes populaires quitte les quartiers centraux pour s'établir ailleurs.

Or c'est bien dans le centre et dans les communes de la première couronne que les loyers augmentent le plus ces dernières années (Observatoire régional de l'habitat, 2006). Certains des quartiers qui sont la cible des politiques de « revitalisation » connaissent déjà, au début des années 2000, une forme de gentrification – c'est-à-dire la métamorphose progressive de quartiers centraux pauvres en quartiers aisés, par des rénovations de l'environnement bâti, un changement de population et l'augmentation du statut social des habitants (voir Van Criekingen et Decroly, 2003). L'analyse des migrations au départ de ces espaces a montré un « flux sortant » de populations précarisées, indiquant que la gentrification mène, dans ces quartiers, à l'éviction progressive des populations initiales (Van Criekingen, 2006).

A Bruxelles, la Région canalise clairement l'investissement privé vers les zones qu'elle aimerait voir réinvesties, à la fois par les capitaux et par une population plus aisée. Par des subsides aux investisseurs privés, la rénovation des espaces publics, les primes et les abattement fiscaux pour les propriétaires, des règlements en matière de commerce de détail, etc., les pouvoirs publics structurent le déploiement spatial du processus de gentrification. Vu le nombre de réalisations, les instruments étudiés ici n'influencent que peu des phénomènes déjà à l'œuvre par ailleurs, mais les pouvoirs publics font ici office de catalyseur et jouent un rôle de « garant » pour l'investissement privé (voir aussi Marissal, 1994; Wilson, 1989).

Conclusion

Les objectifs assignés à la politique de l'habitat et la priorité donnée, au niveau politique, à ces objectifs, posent question, et en particulier l'attribution d'une part conséquente de l'étroit budget régional à des politiques de logement moyen, sur la base d'un hypothétique « retour en ville » des classes moyennes et supérieures – alors que dans le secteur du logement social qui fait face à une demande colossale et autrement urgente, on produit laborieusement une trentaine de logements par an.

La mixité sociale, concept légitimant désormais une bonne partie des interventions régionales en matière d'habitat, convainc difficilement. La gentrification à l'œuvre dans les quartiers centraux nous indique que, lorsque mixité il y a, elle n'est que le prélude à une éviction des plus pauvres par les mécanismes d'un marché immobilier complètement dérégulé. Qui plus est, quand bien même cette éviction parviendrait à être évitée, rien ne permet de croire que les populations pauvres ainsi « mélangées » en tireraient un quelconque bénéfice.

Par ses interventions sur le marché acquisitif, la Région canalise l'investissement privé vers certaines zones de la ville. Sa faible présence sur le marché locatif, l'absence de contrôle des loyers, semblent bien indiquer une volonté d'« encadrer » la gentrification à l'œuvre plutôt que d'en contrer les effets d'éviction.

On l'a vu, les effets potentiels des interventions régionales sur les quartiers sont cependant très variables: selon les modalités d'octroi, l'aide publique sera mise à

profit par ceux qui semblent en avoir réellement besoin, ou au contraire par les fractions les plus aisées de la population dans les quartiers ciblés.

Ces aspects remettent fortement en cause certaines des politiques urbaines mises en œuvre; les effets induits de ces politiques ne devraient plus aujourd'hui être étudiés. L'unique façon d'éviter que les politiques régionales ne fassent que conforter les évolutions inégalitaires du marché privé est d'assortir les interventions sous forme d'aides au logement d'une régulation énergétique du marché privé. Le redouté « désinvestissement des bailleurs » qu'une telle régulation est susceptible de générer pourrait d'ailleurs, soulignons-le, libérer des logements sur le marché acquisitif et favoriser l'accès à la propriété pour une partie des ménages qui sont actuellement dans le secteur locatif.

Bibliographie

- BECKER I., GODARD M. et ROELANDTS M., (1989), *Distribution spatiale des primes à la rénovation (1983-1988). Premières réflexions sur la politique de rénovation urbaine à Bruxelles*, 113(3-4), pp. 175-191
- BUTLER R. et NOISETTE P., (1977), *De la cité ouvrière au grand ensemble*, Maspéro, Paris, 193 p.
- CATTOIR P., VAESSEN J., VERDONCK M., VAN DER STICHELE G. et ZIMMER, P., (2009), «Finances publiques à Bruxelles: analyse et enjeux», *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 2007-2008, 61 p.
- DEBOOSERE P., EGGERICKX T., VAN HECKE E. et WAYENS B., (2009), «La population bruxelloise: un éclairage démographique», in *Brussels Studies* (disponible sur www.brusselsstudies.be), Note de synthèse n° 3 des Etats Généraux de Bruxelles, 17 mars 2009, 17 p.
- EPSTEIN R. et KIRSZBAUM T., (2003), «L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines», *Regards sur l'actualité*, 292, pp. 63-73.
- HARVEY D., (1974), «Class-Monopoly Rent, Finance Capital and the Urban Revolution», *Regional Studies*, 8, p. 239-255.
- KESTELOOT C., (1986), «Les dimensions historique et structurelle de la différenciation sociale de l'espace urbain: l'exemple bruxellois», *Espace Populations Sociétés*, 1, pp.15-30.
- MARISSAL P., (1994), «Rénovation urbaine et mutations sociales dans les quartiers défavorisés de Bruxelles», *Revue belge de géographie*, 118, pp. 83-92.
- NOËL F., (2003), «Un plan de lutte contre la crise structurelle du logement à Bruxelles», *L'année Sociale*, 2003, pp. 263-273.
- NOËL F., (2009), «Logements et habitat s'exposent à l'Exposition Universelle de 1958», in: DELIGNE, C. et JAUMAIN, S. (dir.), *L'Expo 58. Un tournant dans l'histoire de Bruxelles*, Le Cri, Histoire, pp.145-183.
- Observatoire régional de l'habitat (2006), *Observatoire des loyers*. Rapports réalisés par DE CONINCK S. and DE KEERSMAECKER M.-L., SLRB, Bruxelles.

- ROMAINVILLE A., (2007), *Une géographie de la pression fiscale pesant sur les ménages dans la région urbaine bruxelloise*, 17^{ème} congrès des économistes belges de langue française, Louvain-La-Neuve, novembre 2007, CIFO P, pp. 519-538 (disponible sur www.ulb.ac.be/igeat).
- VAN CRIEKINGEN M. et DECROLY J-M., (2003), «Revisiting the Diversity of Gentrification: Neighbourhood Renewal Processes in Brussels and Montreal», *Urban Studies*, 40, pp. 2451-2468.
- VAN CRIEKINGEN M., (2006), «Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles?», in *Brussels Studies*, n° 1, 21 p. (disponible sur www.brusselsstudies.be).
- VAN CRIEKINGEN M., (2008), *Meanings, Politics and Realities of Social Mix – A View from Brussels*, papier présenté au séminaire "Gentrification and Social Mix", Economic and Social Research Council (UK), Bristol, 26 Septembre 2008.
- WALKS R.A. et MAARANEN R., (2008), «Gentrification, Social Mix, and Social Polarization: Testing the Linkages in large Canadian Cities», *Urban Geography*, 29(4), pp. 293-326.
- WAYENS B., (2006), «L'environnement du logement», in *Observatoire de la santé et du social, Atlas de la santé et du social de Bruxelles-Capitale 2006*, Bruxelles.
- WILSON D., (1989), «Local state dynamics and gentrification in Indianapolis», *Indiana, Urban Geography*, 10(1), pp. 19-40.
- ZIMMER P., (2006), «Politique du logement en Région de Bruxelles-Capitale», *Les échos du logement*, 2, pp. 4-15 (disponible sur <http://mrw.wallonie.be>).