

art. 23

«Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce droit comprend le droit à un logement décent.»

58 10-11-12
2014

RBDH
BBRoW

BELGIQUE
PP 1000 BRUXELLES 1
BUREAU DE DÉPÔT :
1000 BRUXELLES 1
N° 1/1837
N° D'AGRÈMENT :
P 202278


PB-PP
BELGIË - BELGIQUE



PRODUIRE DES LOGEMENTS SOCIAUX AUJOURD'HUI ET DEMAIN

partie 1/ Le foncier et les finances

RBDH

Werner Van Mieghem,
Ilham Bensaïd, Carole Dumont,
Anne Bauwelinckx
& Laurence Evrard.
Tel. : 02 502 84 63
Mail : info@rbdh.be
Website : www.rbdh.be

Ont contribué à la rédaction et à la relecture de ce numéro :

Anne Bauwelinckx, Ilham Bensaïd,
Liévin Chemin, Carole Dumont,
Werner Van Mieghem.

Lay-out

Élise Debouny

Photos et illustrations

Christos Doukeridis, Loïc Delvaux,
Commons Josaphat, Neo Brussels,
Marathon du Logement,
Catherine Antoine

Impression

J. Dieu-Brichart

Envoi réalisé par ETIKET,
Atelier Groot Eiland. Spécialiste en
mailings et envois. 02 511 72 10

E.R.

Werner Van Mieghem,
quai du Hainaut 29,
1080 Molenbeek

Cette publication est éditée à l'aide de subsides de la
Région de Bruxelles-Capitale, Insertion par le logement
et avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les membres du RBDH reçoivent Art.23 gratuitement.
Vous pouvez vous abonner à Art. 23 en versant
25 euros par an sur notre numéro de compte
BE740682 2988 8007 avec la communication suivante
« Abonnement Art. 23 ».



Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
Brusselse Bond voor het Recht op Wonen

Sommaire

Introduction	_ 3
1/ LES TERRITOIRES DU LOGEMENT SOCIAL : OÙ VEUT-ON ENCORE CONSTRUIRE ?	_ 4
Réserves foncières publiques : quelle place pour le logement social ?	_ 6
Pour un projet de Ville plus social !	_ 19
2/ LES FINANCES DES SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES DE SERVICE PUBLIC ET LEURS EFFETS SUR LES INVESTISSEMENTS ET LES OCCUPANTS DES LOGEMENTS SOCIAUX	_ 24
Conclusion	_ 30

Chantier du projet Akarova en 2010.



Introduction

Pour cette nouvelle publication, c'est au logement social que nous accordons toute notre attention. Et il en a bien besoin ! Si la nécessité de le développer fait l'unanimité, parce que par nature, il est abordable et que ce sont des logements abordables dont les Bruxellois ont besoin, son développement concret pose problème. Il y a un décalage (un gouffre ?) énorme entre l'urgence des uns et la lenteur des autres. Pour obtenir un logement social, il faut en effet ne pas être trop pressé, car sous la barre des dix ans d'attente, il n'y a bien souvent rien à espérer.

C'est bien du côté de la production de nouveaux logements sociaux que le bât blesse. Le parc évolue très peu. On coince aujourd'hui autour des 39 000 unités, car même si on produit un peu d'un côté, on doit vider de l'autre pour rénover. On est proche du statu quo. Pourtant, la demande, elle, ne fait pas du surplace : en 2013, on parle de 44 332 candidats au logement social...

Mais pourquoi est-il si difficile de produire du logement social à Bruxelles ? C'est la question à laquelle nous avons tenté de répondre, en choisissant deux angles d'approche qui nous paraissaient contenir, à eux seuls, les termes d'une réponse probante : le foncier et le financier.

Pour ce qui est du volet foncier, nous nous sommes tournés vers les terrains publics, en questionnant leur disponibilité, leur potentiel de développement et leur affectation. C'est le Plan régional du Logement, le premier grand programme de production de logements sociaux après des années d'inertie, qui a soutenu notre démarche. Nous n'en sommes pas restés là pour autant et avons élargi notre propos à l'ensemble des territoires bruxellois qui constituent pour demain des enjeux urbanistiques et sociaux majeurs, parce que, même quand on n'est pas propriétaire d'un terrain, en tant que pouvoir public, on doit pouvoir imposer, au travers d'outils cohérents, un développement urbain favorable à tous les Bruxellois.

Pour ce qui est du volet financier, nous nous sommes demandés si la situation financière des SISP et les mesures de soutien proposées par la Région permettaient encore de produire du logement social à Bruxelles, pour le mettre ensuite en location à des tarifs qui tiennent compte des revenus des ménages les plus pauvres.

À ce stade, notre analyse se décline tel un état des lieux qui faudra pouvoir, par la suite, étayer de propositions plus concrètes. D'autres défis attendent le logement social : la rénovation du parc existant et la question concomitante du vide, la fusion des SISP, réforme qui va bouleverser le secteur et le mobiliser dans les années à venir, la question de la gouvernance au sein de la SLRB et des SISP... Des questions fondamentales sur lesquelles nous nous pencherons dans une prochaine publication. ✕

1 /

LES TERRITOIRES DU LOGEMENT SOCIAL : OÙ VEUT-ON ENCORE CONSTRUIRE ?

ANNE BAUWELINCKX ET CAROLE DUMONT

Pour construire des logements, il faut des terrains. Pour comprendre ce qui coince dans la production de logement sociaux à Bruxelles, un détour par le foncier public n'est pas superflu.

On évoque très souvent la rareté des réserves foncières régionales comme obstacle à la production de logements publics, mais on oublie cependant de mentionner que la Région n'est pas le seul opérateur public à posséder des terrains. Certaines communes bruxelloises, ainsi que certains CPAS figurent parmi les plus grands propriétaires fonciers publics de la Capitale. S'il faut débattre de la disponibilité du foncier public, il faut aussi se demander pourquoi il est si difficile, quand il existe, de le mobiliser en faveur du logement social. À cet égard, le Plan régional du Logement (PRL), initié fin 2004, en est un bel exemple. L'affectation des dernières réserves régionales, comme Josaphat, en est un autre.

Mais le salut du logement social ne réside pas seulement dans l'existence d'un patrimoine foncier public mobilisable, qu'il faut bien évidemment continuer à développer. Il dépend aussi d'une politique de maîtrise foncière plus globale, pilotée par la Région, qui doit décider, dans l'intérêt général, du développement territorial, de l'usage des espaces et de leur valeur. Une Région qui doit rester aux commandes pour protéger et développer des fonctions faibles à Bruxelles comme il en est du logement social. Force est de constater qu'aujourd'hui, ce sont les intérêts particuliers, ceux des promoteurs immobiliers privés, qui semblent dicter la politique foncière régionale. Or, le privé recherche la rentabilité et pas l'accessibilité financière des logements. Le logement social peine à trouver sa place dans un projet de ville qui ne lui accorde certes pas la priorité, mais pire encore, juste un espace à la marge.

Réserves foncières publiques : quelle place pour le logement social ?

Le texte qui suit se focalise sur les propriétés foncières publiques, comme levier au développement du logement social. L'éclairage portera sur leur disponibilité, leur mobilisation et leur affectation. C'est le Plan régional du Logement qui sert de fil conducteur de l'analyse proposée : c'est via ce programme que sont produits quasi tous les nouveaux logements sociaux depuis maintenant plus de dix ans.

Le Plan régional du Logement (PRL)

BUT : produire en cinq ans, 5 000 logements dont 3 500 logements sociaux et 1 500 logements moyens
Approuvé par le Gouvernement le 24 février 2005

ACTEURS :

Les maîtres d'ouvrage :

- La SLRB (la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale)
- CityDev
- La SRIB (Société Régionale d'Investissement de Bruxelles)
- La SFAR (filiale de la SRIB)
- Le Fonds du Logement
- Un promoteur privé

Les propriétaires du terrain

- Une SISP
- Une commune
- Un CPAS
- La SLRB
- Citydev
- La Région de Bruxelles-Capitale
- Le FDL (cet organisme achète des terrains pour le PRL)

Les gestionnaires

- Une SISP (pour les logements sociaux)
- Une commune (pour les logements moyens)
- Le FDL

PROCÉDURE :

- **1/** Le propriétaire cède un droit de superficie, à titre gratuit, de 30 ans au maître d'ouvrage
- **2/** Le maître d'ouvrage coordonne la construction et paie l'entrepreneur
- **3/** Les logements sont gérés pendant 27 ans par la SISP ou la commune (qui n'est pas toujours pour autant le propriétaire du terrain)
- **4/** Après 27 ans, le terrain et les logements sont restitués au propriétaire du terrain

FINANCEMENT :

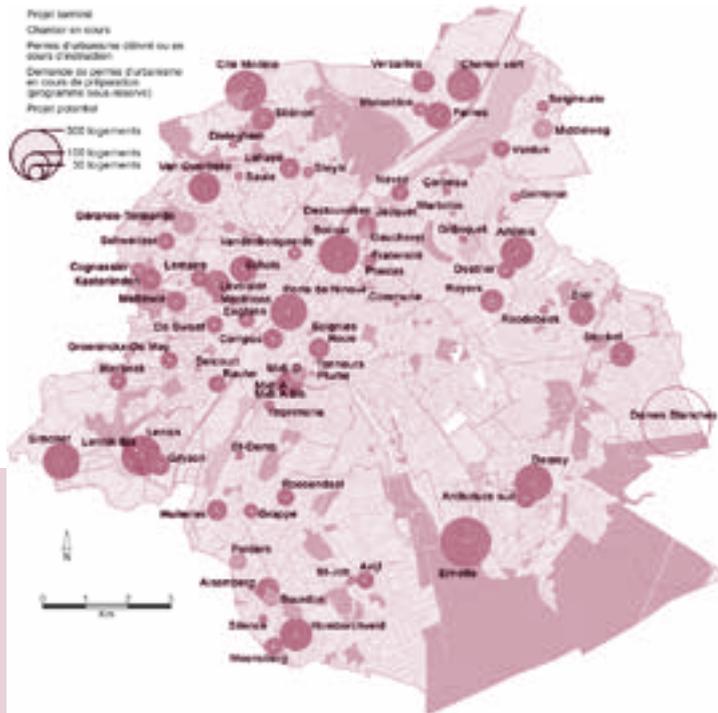
- Le maître d'ouvrage paie le constructeur
- Le gestionnaire des logements rembourse le maître d'ouvrage avec le produit des loyers
- La Région de Bruxelles-Capitale subsidie 50 % du coût de construction des logements sociaux et 33 % des logements moyens

Rem. : cette procédure et ce mode de financement ne s'appliquent pas au FDL.

ÉTAT DES LIEUX :

Remarquons qu'il est assez difficile d'avoir une vision d'ensemble des projets et de leur état d'avancement. Le site de la SLRB, qui donne un aperçu du Plan, n'est pas totalement à jour. Par ailleurs, le nombre et le type de logements prévus peuvent encore évoluer selon l'état d'avancement du projet.

LES PROJETS DU PLAN RÉGIONAL
DU LOGEMENT



NOMBRE DE PARCELLES PUBLIQUES
PAR COMMUNE DISPONIBLES EN 2007



Source : <http://www.slrbr.irisnet.be/la-slrbr/nos-missions/plan-regional-du-logement/carte>. Date de consultation : novembre 2014.

Source : DE MOT L., LÉVY S., Répertoire des terrains publics susceptibles d'accueillir du logement en Région de Bruxelles-Capitale, janvier 2007.

LES PROJETS DU PLAN LOGEMENT ET LEUR LOCALISATION

Commune	Projets		Nombre de logements prévus			Logements terminés	
	total	terminés	sociaux	moyens	total	sociaux	moyens
Anderlecht	10	1	544	157	701	124	76
Auderghem	1	0	163	0	163	0	0
Berchem-Sainte-Agathe	3	2	144	0	144	105	0
Bruxelles	17	5	855	186	1 041	216	35
Evere	4	0	71	252	323	0	0
Forest	6	0	135	34	169	0	0
Ganshoren	1	0	40	80	120	0	0
Ixelles	2	1	257	84	341	232	84
Jette	2	2	80	65	145	80	65
Molenbeek-Saint-Jean	8	2	378	45	423	91	0
Schaerbeek	10	2	273	0	273	50	0
Saint-Gilles	3	1	39	80	119	39	0
Saint-Josse	1	0	5	0	5	0	0
Uccle	8	2	290	140	430	31	73
Watermael-Boitsfort	1	0	0	59	59	0	0
Woluwe-Saint-Lambert	4	1	225	38	263	88	20
Woluwé-Saint-Pierre	1	0	0	0	400 – 600?	0	0
TOTAL (hors Dames-Blanches)	82	19	3 499	1 220	4 719	1 056	353

Sources : Rapports d'activités de la SLRB 2008-2013 et du Fonds du Logement, www.doulkeridis.be

Trouver des terrains pour le logement social : une vraie galère !

L'histoire commence en 2004, lorsqu'Alain Hutchinson, alors Secrétaire d'État au logement, lance son Plan pour l'avenir du Logement à Bruxelles. L'ambition d'alors est de produire 5 000¹ logements publics locatifs en cinq ans, dont 3 500 logements sociaux et 1 500 logements moyens. Un projet digne de ceux qui avaient cours dans les années 70, quand la production de logements sociaux neufs atteignait en moyenne, plus de 1 000 unités par an. Un apogée auquel vont succéder des années où la construction de logements va chuter inlassablement, jusqu'à atteindre des proportions insignifiantes début des années 2000. Entre 2000 et 2009, la situation est catastrophique, les SISP construisent moins de 40 logements par an. Malgré ce Plan Logement qui trouvera son financement sous Françoise Dupuis en 2005, la production actuelle de logements sociaux reste trop lente.

ACCROISSEMENT DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX PAR PÉRIODE DE CONSTRUCTION

<1918	896
1918-1929	5 513
1930-1939	2 867
1940-1949	109
1950-1959	5 106
1960-1969	5 860
1970-1979	10 791
1980-1989	5 183
1990-1999	1 844
2000-2009	338
2010-2014	1 013
Total régional	39 520 unités

Source : cadastre technique de la SLRB au 01/01/2009
+ calculs propres pour 2010-2014

5 000 logements, c'est donc beaucoup, d'autant que personne ne sait encore très précisément, en 2005, où ils pourront être érigés. Le projet prévoit de faire exclusivement appel à des réserves foncières publiques. On pense aux communes principalement mais aussi aux CPAS, aux SISP ou encore à des organismes régionaux comme la régie foncière pour obtenir des terrains. Aucune prospection, aucun inventaire des réserves disponibles n'a

précédé la mise en route du Plan. En 2005, Françoise Dupuis peut compter sur six projets potentiels², répartis dans cinq communes, dont un à Uccle où la Secrétaire d'État est aussi conseillère communale et Echevine empêchée. L'identification des terrains s'opère au compte-goutte, sans stratégie foncière plus globale.

À la fin de la législature 2005-2009, le Cabinet Dupuis compte une quarantaine de projets, dont bien peu de logements construits (211). La Secrétaire d'État fait réaliser tardivement en 2007, par la Cambre, une étude dont l'objectif est d'inventorier les terrains publics susceptibles d'accueillir du logement³. Pourquoi cette étude n'intervient-elle pas plus tôt ?

Il faudra attendre 2013 et quasiment une législature de plus pour que l'ensemble des terrains, nécessaire à la réalisation des 5 000 logements, soient tous identifiés. Une première phase qui ne dit rien encore de l'issue favorable ou pas d'un projet, comme on le verra par la suite.

Ce manque d'anticipation est interpellant. L'Alliance Habitat⁴, approuvée en septembre 2013 par le Gouvernement Vervoort n'échappe pas à ce constat. Si des moyens financiers substantiels sont dégagés pour permettre de produire plus de logements publics locatifs notamment, 3 000 logements sociaux et 1 000 logements moyens, un second plan régional du logement, le foncier pour les accueillir est encore, pour partie, une donnée inconnue. Le nombre de logements à créer est fixé sans certitude quant aux potentialités foncières qui pourront être développées.

1/ Le choix de produire 5 000 logements en cinq ans trouve sa légitimité dans une étude réalisée en 2003, à la demande du Secrétaire d'État au logement, par le DULBEA, le Département d'Economie appliquée de l'ULB. Cf. : BAUDEWYNS D., GANGJI A., PLASMAN R., *Estimations économétriques de l'impact de l'accroissement du stock de logements publics sur le marché du logement privé à Bruxelles*.

2/ Ernotte à Ixelles, Lahaye et Stiénon à Jette, Moensberg à Uccle, Mettwie à Molenbeek et Craetbosh à Neder-over-Hembeek.

3/ DE MOT L., LÉVY S., *Répertoire des terrains publics susceptibles d'accueillir du logement en Région de Bruxelles-Capitale*, janvier 2007.

4/ L'Alliance Habitat est un plan pluriannuel d'investissement (953 millions d'euros) qui doit permettre la production de 6 720 logements publics sociaux, modérés et moyens, soit locatifs, soit acquisitifs. Les opérateurs /dispositifs qui doivent y concourir sont : la SLRB (nouveau plan du logement) avec 4 000 logements locatifs, Citydev (1 000 logements), le FDL (1 000), les contrats de quartier (600) et le CLT (120).

RÉPARTITION DES TERRAINS PAR TYPE DE PROPRIÉTAIRES :

Propriétaires	Étude 2007 Nombre de parcelles	Nombre de terrains mis à disposition pour le PRL*
Communes	132	17
CPAS	29	2
SISP	29	30
Organismes régionaux (régie foncière, Citydev, FDL...)	18	**36
Autres	20	
TOTAL	228	85 projets identifiés

Source : inventaire de 2007, rapport d'activités de la SLRB et du Fonds du logement - *Attention, les terrains mobilisés dans le cadre du PRL ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux répertoriés dans l'étude puisque les chercheurs ont opéré une série de sélections et exclu les terrains de moins de 1 000 m².

** Le Fonds du Logement achète des terrains pour le PRL.

**Rareté du foncier public :
mythe ou réalité ?**

Sans une politique d'acquisition foncière qui crée des opportunités pour renouveler le patrimoine foncier utilisé, les réserves disponibles ne peuvent forcément que se tarir. Si on se place du côté de la SLRB et des SISP, les acteurs privilégiés du logement social, l'achat de terrains bâtis ou non-bâtis est aujourd'hui une activité presque anecdotique⁵. La seule réserve foncière d'importance qui subsiste à la SLRB, ce sont les Dames-Blanches, terrain de 10 ha situé à Woluwé-Saint-Pierre et versé au Plan logement. Son avenir est néanmoins toujours incertain, vu l'absence d'accord entre la Région et la commune sur les modalités de son développement. (voir encadré page 17)

L'inventaire des terrains publics réalisé par la Cambre en 2007 montre qu'avec les réserves encore disponibles à l'époque, il est possible de réaliser au moins deux plans logement. L'étude ne tient d'ailleurs pas compte des terrains de moins de 1 000 m², ni des réserves foncières régionales acquises par l'entremise de la SAF⁶. Des critères de sélection appliqués strictement limitent le nombre de parcelles susceptibles d'accueillir du logement.

Les terrains retenus sont quasiment tous situés en seconde couronne et appartiennent pour une part importante aux communes. Le CPAS de la Ville de Bruxelles concentre presque à lui seul toutes les parcelles CPAS, notamment sur les territoires d'Anderlecht et de Haren. Les SISP ne sont pas en reste, avec un nombre de terrains moindre mais d'envergure.

Depuis 2007, de nombreux terrains identifiés dans l'étude ont été bâtis. Pour le PRL, ce sont principalement les réserves foncières des institutions régionales et des SISP qui ont été mises à contribution : 77 % des projets, contre 23 % pour les communes et les CPAS. Dans le cadre de l'Alliance Habitat, l'appel à projets lancé début 2014 donne les résultats suivants : 31 projets à l'initiative de 13 SISP, quatre communes et un CPAS.

Le tableau montre très clairement qu'il existe encore du foncier public constructible, même s'il ne faut pas perdre de vue que le logement (public et singulièrement social) n'est la seule fonction faible à préserver et développer dans la ville. Ce constat ne signifie pas non plus qu'il faille se contenter de ce qui existe déjà. Il faut pouvoir développer, au niveau régional, une dynamique d'acquisition foncière plus cohérente et plus globale. Il nous semble que cette mission ne devrait pas reposer sur chaque opérateur de logement individuellement (la SLRB pour le logement social, Citydev pour le moyen acquisitif, le Fonds du Logement...), mais sur une structure régionale d'un niveau supérieur. Quel est en effet le sens de laisser à chaque opérateur public le soin d'acquérir ça et là un terrain, d'y développer un projet « isolé » et de risquer de se mettre en concurrence avec d'autres opérateurs publics? En cela, la volonté de nouveau Gouvernement de créer un Assemblée régional⁷ prend tout son sens. →

5/ Dans le cadre du Plan régional du Logement, la SLRB a néanmoins acquis quelques terrains, notamment à la Porte de Ninove.

6/ La Société d'Acquisition Foncière, née en 2005, est une société anonyme de droit public qui acquiert et « gère » des terrains pour le compte de la Région. En décembre 2005, le Gouvernement a approuvé l'achat d'une série de terrains mis en vente par la SNCB, qui constituent des enjeux urbanistiques majeurs pour Bruxelles. Il s'agit surtout de Josaphat (28 ha) et de Delta (9,5 ha). Deux autres terrains de « moindre » importance ont également été achetés : Moensberg à Uccle et Avenue de Vilvoorde à Bruxelles-Ville.

7/ Le nouveau Gouvernement régional s'est donné pour mission la création d'une double structure en charge de la planification et de sa mise en œuvre, regroupant des acteurs jusqu'alors (trop) dispersés. À côté du « Bureau Bruxellois de Planification », « l'Assemblée Régionale » regroupera tous les acteurs territoriaux que sont le Maître Architecte, la rénovation urbaine, la SAF, la Régie Foncière Régionale et le Comité d'Acquisition. C'est lui qui se chargera des acquisitions de terrains et qui coordonnera l'action des opérateurs tels que la SLRB. Ce nouvel organigramme devrait permettre de dynamiser et d'optimiser la politique foncière régionale.



Terrain dédié à la réalisation du projet Moensberg à Uccle.

D'un point de vue plus local, ce que les chiffres présentés plus haut confirment, c'est la grande difficulté à mobiliser les communes, les CPAS et leurs terrains dans la grande aventure du Plan Logement, alors que le foncier ne manque pas de ce côté-là.

Pourquoi? Quelques éclairages.

« Je les aurai, ces cinq mille logements sociaux! »⁸

Les premières communications émanant de la Secrétaire d'État F. Dupuis et de la SLRB nous donnent une partie de la réponse : on parle de terrains qui doivent être « mis à disposition »⁹ de la Région. C'est le Cabinet qui « cherche » auprès des propriétaires publics des terrains à bâtir¹⁰ et F. Dupuis, selon ses propres dires, prend « son bâton de pèlerin pour dénicher les derniers terrains¹¹ » afin d'atteindre les 5 000 logements¹². Les communes ne semblent pas avoir la main. Le Plan régional du Logement apparaît comme pensé, construit et réalisé à un autre niveau que celui des entités communales. C'est le Plan de la Région, voire de sa Secrétaire d'État. Les édiles locaux s'y sentent extérieurs. Leur frilosité à y participer trouve probablement une partie de son explication dans cette relation.

Le manque de concertation entre pouvoirs régionaux, pouvoirs locaux, mais aussi riverains, a également été source de ralentissements ou de blocages après la mise à disposition de terrains. Un collège communal ou des riverains

se sont opposés aux projets, quand ceux-ci n'étaient pas la résultante d'un dialogue entre les partenaires.

Le projet « Moensberg » est exemplatif du manque de concertation entre entités, source de sérieux blocages. Le terrain, qui appartient à la commune d'Uccle, fait partie des premiers terrains sélectionnés pour le Plan Logement. Il existe un PPAS¹³ qui prévoit le nombre de logements (une cinquantaine) qui peuvent y être érigés. Cependant, la Secrétaire d'État au logement y annonce la construction d'une centaine de logements.

8/ MOUTON O., « Dupuis : 'je les aurai, mes 5000 logements' », *Le Soir*, 31 août 2006, p. 15

9/ Voir par exemple : SLRB Info, édition spéciale consacrée au Plan régional du Logement, n° 53, janvier-juin 2008

10/ C'est avec l'Alliance Habitat que sont organisés les premiers véritables appels à projets, invitant les propriétaires publics à proposer des terrains pour la construction de logements sociaux et/ou moyens.

11/ Cette citation date de 2008, année au cours de laquelle une trentaine de projets seulement sont identifiés, sur les plus de 80 qui composent aujourd'hui le PRL.

12/ F. DUPUIS, « le Plan Régional du Logement », dans : *SLRB Info*, édition spéciale consacrée au Plan Régional du Logement, n° 53, janvier-juin 2008, p. 5

13/ Le Plan Particulier d'Affectation du Sol est un plan d'urbanisme à l'échelle du quartier. Il précise, pour un périmètre donné, l'usage qui pourra en être fait, en complétant le PRDD, le PRAS et éventuellement un Plan Communal de Développement (PCD). L'élaboration d'un PPAS est soumise à une enquête publique. Le PPAS a force obligatoire et les demandes de permis d'urbanisme doivent s'y conformer.

Malgré la contestation locale et les demandes de modifications du projet émanant de la commune, un permis d'urbanisme pour 103 logements est introduit par la SLRB et délivré par la Région. Conséquence de ce passage en force : les riverains portent le dossier devant le Conseil d'État qui suspend le permis. Un nouveau projet de 45 logements, conforme au PPAS cette fois, a dû être élaboré et approuvé. Le chantier a donc finalement démarré en novembre 2013... alors que le terrain est identifié puis presque 10 ans!¹⁴

Ces éclairages ne peuvent se passer d'un détour par l'organisation administrative et politique de la Région. Un Gouvernement régional et 19 collèges communaux, de tendances politiques différentes !

On ne peut que constater et regretter que des logiques partisanes s'invitent dans les négociations foncières permettant la réalisation du PRL. Ainsi, en 2005, le Gouvernement régional, PS, CDH, Ecolo va « trouver » les premiers terrains essentiellement sur le territoire de communes gouvernées par des majorités qui comprennent ces formations¹⁵.

À l'inverse, des « relations politiquement tendues »¹⁶ peuvent, au mieux, être sources d'importants ralentissements, au pire, limiter la mise à disposition foncière au minimum : quand la commune de Watermael-Boitsfort est dirigée par un bourgmestre FDF et que la Secrétaire d'Etat au logement est socialiste, un seul terrain est mis à disposition du PRL, et les procédures s'enlisent¹⁷. Quand, à la tête de la même commune, un bourgmestre Ecolo est élu et que le Secrétaire d'État appartient au même parti, ce sont quatre nouveaux terrains qui sont désignés pour assurer le lancement de la nouvelle Alliance Habitat.

Incontestablement donc, le manque de concertation entre niveaux de pouvoir, la volonté qu'a pu avoir la Région de décider de projets sans prendre en compte le point de vue des édiles communaux et des riverains, n'ont pas favorisé la participation des communes au PRL. Mais d'autres mobiles, plus fondamentaux, doivent être pris en considération : les communes ont-elles intérêt à multiplier les logements sociaux sur leur territoire ?

N'y a-t-il pas, du point de vue des élus locaux, d'autres activités à développer prioritairement, dont certaines, peut-être, paraissent plus porteuses que le logement social ?

Avec les réserves encore disponibles en 2007, il était possible de réaliser au moins deux Plans Logements

Le logement social n'a pas la cote !

La réticence, voire la résistance de certaines communes à mobiliser leur foncier en faveur du Plan logement est aussi à mettre en lien avec le type de logements à développer. L'implantation de nouveaux logements sociaux dans un quartier peut être accueillie avec réserve, voire parfois avec « hostilité » par les riverains¹⁸. Le logement social n'a pas toujours bonne presse, il est associé à de très nombreux clichés qui alimentent parfois, réflexes sécuritaires et rejet. Pour certains élus locaux, défendre un ou plusieurs projets de logements sociaux contre l'avis des habitants, c'est risquer de s'attirer la désapprobation d'une partie plus ou moins importante de leur électorat. →

14/ MASSART B., « Plan logement bruxellois : piano, sano, lontano », dans : *Alter Echos*, 3 avril 2011, n° 313, p.22 et <http://www.doulkeridis.be/blog/2011/07/19/un-nouveau-projet-pour-le-moensberg/>

15/ Uccle, Ixelles, Molenbeek et Bruxelles (PS) et Jette (CDH)

16/ DUBOIS F., « Le Plan régional du Logement s'étoffe de 415 logements », *Le Soir*, 6 mars 2009, p. 10

17/ Le projet Archiducs, identifié dès 2008, ne s'est vu attribuer un architecte de projet qu'en fin d'année 2013.

18/ Sous l'impulsion de C. Doukeridis, la SLRB a mis en place, en 2010, un dispositif de participation citoyenne pour tous les projets de constructions neuves, en plus de l'enquête publique et des commissions de concertation. « La volonté est de garantir la légitimité d'un projet immobilier social en associant dès le départ les riverains et désamorcer du même coup les aprioris négatifs compréhensibles mais souvent non fondés. » Dans : *SLRB info* n° 68 « Bâtir main dans la main : participation citoyenne et Plan régional du Logement », p. 11.

Le logement social, oui... mais pas à côté de chez moi !

On peut parler dans certains projets, de réactions de type NIMBY, *Not In My Backyard*, Pas Dans Mon Jardin.

« Le terme qualifie des discours et des pratiques d'opposition de plus en plus fréquentes : l'opposition de populations riveraines à l'implantation ou à l'extension d'une nouvelle installation : entreprise, décharge, parc à conteneurs, axe de communication, centre d'accueil pour demandeurs d'asiles ou lieu d'aide aux toxicomanes...

Le phénomène NIMBY est souvent connoté négativement. Il serait le signe d'un égoïsme individuel et des collectivités locales, la marque d'un refus d'assurer les coûts de services communs ou d'entreprises dont la dynamique profite, finalement, à l'ensemble de la communauté. Pourtant certains y voient aussi la vitalité d'une conscience citoyenne et du souci d'un environnement respecté, la manifestation d'une exigence de qualité de vie. Selon la nature des projets, des oppositions et des acteurs, il s'agit probablement tantôt de conflit d'intérêts, tantôt de combat d'opinions. En tous cas, l'engagement est lié à l'usage d'un territoire et le facteur de proximité est décisif. »¹

Pour ce qui est du logement social, si son utilité est reconnue, les modifications de l'environnement qu'il peut entraîner sont souvent craintes. Ce n'est pas le logement social qui est officiellement redouté, mais l'urbanisation d'un espace, jusqu'alors encore non bâti : « Il faut exprimer clairement notre désaccord avec une quelconque construction d'immeuble sur cet espace vert (que ce soit du social ou pas). »² Les craintes des riverains concernent d'abord la taille du projet proposé, les gabarits retenus et la densité envisagée. Ce sont ensuite les questions relatives à la mobilité et au manque d'équipements, nécessaires à l'arrivée de nombreux habitants supplémentaires qui sont soulevées³.

Malgré tout, c'est parfois bien le logement social qui est annoncé comme étant LA cause du mécontentement. Ce fut le cas de la pétition portée à l'initiative du comité de quartier Mettewie/Machtens intitulée « *non aux logements sociaux et anarchiques* », dont les signataires

craignaient, en plus de problèmes de mobilité, de réduction des espaces verts... la dévaluation de la valeur de leur bien, et des problèmes d'insécurité.⁴

Quand le terrain se situe dans un quartier qui compte déjà plusieurs immeubles de logements sociaux, la trop forte densité de logements sociaux et ses potentiels effets, sont mis en cause : « *Vouloir augmenter la densité de logements sociaux actuels en en développant de nouveaux, sous quelle que forme que ce soit (mixte ou non), ouvrira la porte à une dangereuse ghettoïsation du quartier. (...) Il est de l'intérêt de tous de ne pas transformer nos communes en lieux inhospitaliers, caractérisés par une délinquance chronique.* »⁵

La majorité des projets du PRL ont été entourés de craintes, réclamations, oppositions plus ou moins bien structurées de riverains, souvent organisés en comités de quartier. Certaines de ces oppositions ont entraîné le ralentissement et/ou la modification des constructions projetées.

Il faut souligner que les processus de participation interviennent souvent beaucoup trop tard, quand les projets sont quasiment finalisés, ce qui laisse très peu de place à l'expertise des habitants. Proposer une dynamique de concertation dès l'entame des réflexions sur le projet et étudier le projet avec les habitants déjà en place, pourraient permettre de désamorcer certaines réactions hostiles et restaurer la confiance des riverains dans le dispositif de participation. C'est ce que la SLRB tente de faire grâce à un processus participatif citoyen. ✕

1/ Source : http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/nimby/nimby/pheno_nimby.asp

2/ In : Le Blog du Comité de quartier de Neder-over-Hembeek, <http://www.nohcomitedequartier.org/article-projet-molenblok-mobilisation-des-habitants-78098588.html>

3/ Préoccupations soulevées pour l'urbanisation du quartier Calvoet-Bourdon par exemple, voir : *Bruxelles en Mouvement*, n°242, 10 novembre 2010, p.2

4/ Voir notamment : VOOGT F. : « Quand le logement social inquiète », *Le Soir*, 9 septembre 2005 et VOOGT F. : « La 'révolution' Mettewie n'en est pas une », *Le Soir* du 15 septembre 2005, p. 20.

5/ <https://www.lapetition.be/en-ligne/Opposition-au-Projet-de-Construction-Quartier-Boendael-Zones-3-et-4-1574.html>

Si l'attractivité résidentielle est un enjeu pour chaque commune bruxelloise, les futurs habitants convoités ne sont évidemment pas à rechercher du côté des plus pauvres. Le public-cible, ce sont les classes moyennes, entendez plutôt classes moyennes supérieures à forte capacité contributive.

Rappelons que les recettes fiscales¹⁹ constituent pour les communes bruxelloises une part importante de leurs ressources : entre 30 % à 50 % des recettes globales²⁰, avec de fortes disparités entre les communes du croissant pauvre et les autres, en particulier celles de deuxième couronne. Du point de vue des finances communales, les locataires sociaux ne sont évidemment pas les candidats les plus « séduisants ».

Ainsi, des communes mais aussi parfois des CPAS sont tentés d'utiliser leur foncier pour promouvoir le développement de logements ou même de nouveaux quartiers, destinés à accueillir des ménages plus aisés. Si ces opérateurs locaux consentent toutefois à mettre des terrains à disposition du Plan Logement, ce n'est pas toujours du foncier de qualité, ni même du foncier constructible. De ce fait, certains projets identifiés pour le Plan Logement ont dû être abandonnés.

C'est notamment le cas de deux terrains situés à **Haren**, qui devaient accueillir près de 200 logements, décrits comme suit par Christos Doulkeridis : « *Concernant les deux projets "Paroisse", les terrains sont situés entre trois lignes de chemin de fer, sans murs anti-bruit et dans l'axe de la piste de décollage 25R de l'aéroport de Bruxelles-National toute proche, quasi exactement à l'endroit où les avions opèrent un virage. Cette situation est déjà en soi assez défavorable à l'implantation de logements. Il faut ajouter à cela que les rues de la Paroisse et de l'Osier fleuri ne sont, à cet endroit, absolument pas viabilisées, c'est-à-dire qu'elles ne sont équipées ni d'égouts, ni de réseau de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité [...] Ce n'est évidemment pas de gaieté de cœur que je décide de retirer un projet qui prévoit sur papier l'aménagement de 200 logements*²¹ ! »

Ces terrains, propriétés du **CPAS de la Ville de Bruxelles** – qui est, rappelons-le – l'un des plus grands propriétaires

publics à Bruxelles, représentaient la quasi-totalité de la contribution du CPAS à la réalisation du Plan Logement. Cet acteur ne délaisse pas pour autant ses importantes réserves foncières. Au contraire, il y construit du logement, pas du logement social via le Plan régional du Logement, mais essentiellement du logement moyen, via le plan 1 000 logements²² de la Ville de Bruxelles.

À **Berchem-Sainte-Agathe**, le projet Schweitzer, qui prévoyait initialement la construction de 33 logements sociaux et 11 logements moyens dans le Plan Logement, a été annulé. Le Collège a exprimé le souhait de développer d'autres projets sur ces parcelles communales, à savoir des commerces et des logements moyens : « *ce type de projet sera de nature à compléter la revalorisation de l'espace public et à garder des familles à revenus moyens sur Bruxelles*²³. » Autre argument avancé par la commune : le fait que l'augmentation du nombre de logements sociaux est assurée dans le cadre du PRL par les SISP (Cité moderne et SORELO), via à la mise à disposition de deux de leurs terrains. Du point de vue des édiles locaux bruxellois, la production de logements sociaux reste une prérogative exclusive des SISP, malgré une demande sociale en pleine expansion.

À **Woluwé-Saint-Lambert**, plusieurs terrains ont été identifiés pour accueillir des projets du Plan Logement. À l'heure actuelle, une centaine de logements mixtes (88 sociaux et 20 moyens) ont été construits sur le terrain de la SISP locale (projet Stockel). La SRLB porte également un autre projet à Woluwé sur un terrain de la régie foncière régionale (Jacques Brel), mais il fait l'objet d'une opposition forte de la part de la commune et →

19/ Centimes additionnels sur l'impôt des personnes physiques et sur le précompte immobilier.

20/ Cf : notre mémorandum communal pour le droit au logement (année 2012)

21/ Parlement bruxellois, commission logement du 13 octobre 2009, p. 26

22/ Au cours de la législature 2006-2012, le CPAS s'est engagé aux côtés de la Ville de Bruxelles à produire 1 000 logements neufs. Pari atteint en 2013, avec la construction de plus de 500 logements à charge exclusive du CPAS. Le nouvel accord de majorité 2012-2018 prévoit la production de 850 logements supplémentaires. Il s'agit principalement de logements dits moyens.

23/ Conseil communal de Berchem-Sainte-Agathe, 13 février 2014.

Au total, neuf communes seulement ont accepté de participer au Plan en libérant des terrains, exigeant le plus souvent en contrepartie une proportion plus ou moins importante de logements moyens.

des riverains. Deux recours au Conseil d'État introduits par la commune en 2012 ont fait mouche. La nouvelle mouture du projet présenté lors de la commission de concertation du 7 novembre 2014 ne satisfait toujours pas au niveau local. Si les griefs communaux portent aussi sur les faiblesses techniques du projet (notamment gestion des eaux pluviales, manque de places de parking...), c'est le manque de concertation et de dialogue avec la Région qui est pointée comme élément central. La répartition logement social/logement moyen (88/20) ne fait pas non plus l'unanimité. Il faut savoir que dans le projet initial, il n'était question que de logement social. L'intégration de logements moyens découle donc d'un « assouplissement » par rapport à l'objectif de départ, sur un terrain qui, notons-le, est régional.

La commune de **Woluwé-Saint-Lambert** ne participe pas directement au PRL par la mise à disposition de terrains. Elle fait, elle aussi, le choix de mobiliser son foncier par d'autres biais. Elle compte ainsi faire construire 80 à 100 logements moyens acquisitifs sur un terrain qui lui appartient rue de Neerveld (projet du même nom), en confiant notamment, en plus de la construction, le volet financier à un partenaire privé²⁴.

Ces situations reflètent de manière exemplative la position des communes par rapport au PRL et au logement social plus particulièrement. Au total, neuf communes seulement ont accepté de participer au Plan en libérant des terrains, exigeant le plus souvent en contrepartie une proportion plus ou moins importante de logements moyens. Dans certains quartiers où la densité de logements sociaux est élevée, les projets peuvent même être exclusivement moyens. Aucun seuil n'est fixé au préalable, il évolue au gré des négociations, mais le cadre global, lui, est connu : 70 % dédié au logement social, 30 % au moyen. Des proportions qui tiennent compte des besoins réels des Bruxellois.

Mais bien que le Plan Logement prévoit aussi la production de logements moyens, qu'il en assure le préfinancement et la construction, bien que les communes et CPAS bénéficient d'un subside couvrant un tiers du coût des travaux, l'attrait du Plan reste limité. Sans doute parce

que le logement social n'est jamais très loin et s'invite dans presque tous les projets. Certaines communes préfèrent vendre leurs terrains au plus offrant (rentrées financières immédiates) ou les valoriser elles-mêmes, avec des moyens propres (Ville de Bruxelles) ou des capitaux privés.

Si la possibilité de produire aussi des logements moyens via le Plan du Logement devait encourager les communes à y participer, cette option a été ouverte également aux autres opérateurs publics, donc aussi aux SIS²⁵, dans un souci « d'équité ». Cette ouverture est perçue comme une solution partielle, aux difficultés financières que rencontrent les SIS, mais elle risque, par conséquent, de réduire encore la production de logements sociaux sur des terrains, jusqu'alors a priori affectés au logement social, compte tenu de la nature même de leurs propriétaires !

Norme des 15 % aux oubliettes !

Les communes ne sont pas toutes égales par rapport au foncier. Dans les quartiers centraux où le bâti est dense, les réserves disponibles sont presque inexistantes. Il faut pousser vers la deuxième couronne de Bruxelles pour trouver des terrains. Et c'est justement dans certaines de ces communes que le taux de logements publics est le plus faible. C'est le cas d'Auderghem, d'Uccle ou encore de Woluwé-Saint-Pierre.

Le Gouvernement précédent s'était fixé comme objectif, l'augmentation du nombre de logements publics dans toutes les communes bruxelloises pour atteindre un quota de 15 %. Le Plan Logement est un des outils pour opérer ce rééquilibrage et installer du logement social là où il fait défaut.

²⁴/ <http://listedubourgmestre-wstl.be/spip.php?article290>
²⁵/ cf « les finances des SIS », p. 24



Commons Jospahat : plateforme autonome qui réunit des habitants, riverains ou citoyens militants et des associations, dans l'idée qu'il est possible de produire et de gérer notre ville en commun.

Cet objectif des 15 % aurait pu être un outil normatif, contraignant pour les communes et encourager ainsi le développement du logement public et du logement social en particulier. « Aurait pu être », car il n'a jamais été pensé comme un outil contraignant et l'idée d'établir une norme n'a de toute façon pas abouti²⁶.

On a surtout assisté aux désaccords entre membres du Gouvernement sur ce qu'il fallait ou pas faire rentrer dans ces 15 % pour établir un bilan initial par commune. En y intégrant les logements produits par Citydev et pourtant destinés à la vente ou les prêts hypothécaires du Fonds du Logement, on a réduit artificiellement l'importance de l'effort à produire pour chaque commune. En attendant, l'offre de logements publics ne s'est guère étoffée.

Des 15 %, on ne parle plus aujourd'hui. Rien dans le nouvel accord de Gouvernement, rien dans le projet de PRDD. Une mesure rapidement expédiée qui, vu son triste sort, devait certainement diviser les partis de la majorité.

L'existence et la disponibilité de terrains publics est un enjeu fondamental dans la production de logement social puisqu'il permet notamment de limiter les coûts d'une opération. Face à l'urgence sociale que nous connaissons à Bruxelles en matière de logement, nous pensons que tous les opérateurs publics doivent être solidaires et participer à l'effort de production. Si le logement moyen est nécessaire, le logement social, lui, est indispensable. La vente de terrains publics au privé n'est pas souhaitable, elle diminue toujours un peu plus l'emprise des pouvoirs publics sur le territoire et constitue une somme d'opportunités gâchées.

Ces propos ne résonnent pas uniquement au niveau communal. La Région pourrait, elle aussi, beaucoup mieux faire avec ce qui lui reste de foncier. On ne parle pas ici des terrains cédés par les différents opérateurs régionaux dans le cadre du Plan Logement, mais des terrains de la SNCB, acquis par la Région via la SAF fin 2005. Josaphat notamment, situé entre Schaerbeek et Evere, constitue une réserve foncière de 28 ha. Nous sommes ici dans une toute autre échelle que celle évoquée pour le foncier communal. Les enjeux liés à l'urbanisation du site sont énormes.

Le schéma directeur qui a été adopté récemment, prévoit que 66 % du site soit dédié au logement. Au total, 1 839 logements vont y être construits, mais seulement 44 % de logements publics (809), dont 26 % de logements sociaux... : 478 malheureux logements sociaux et plus de 1 000 logements privés inabornables ! Il est donc bien question de la privatisation d'une partie importante du site. Après cela, osera-t-on encore reprocher aux communes de faire de même ? Mais quel est exactement ce projet de Ville porté par la classe politique qui pousse le logement social vers la marge ? ✕

²⁶ Extraits de l'accord de Gouvernement 2009-2014 : « Le Gouvernement fixera une norme à atteindre dans les 10 années à venir de 15 % de logements de qualité à gestion publique et à finalité sociale sur le territoire de toutes les communes. En vue d'atteindre cet objectif (de 15 %), le Gouvernement mettra en place des partenariats avec les communes incluant des mesures incitatives qui tiennent compte des spécificités urbanistiques de celles-ci. », p. 26





Woluwé-Saint-Pierre : le cas des Dames-Blanches¹

La commune de Woluwé-Saint-Pierre ne participe pas au Plan régional du Logement. Si des projets ont été introduits dans le cadre de l'Alliance Habitat, nous n'en n'avons pas connaissance. Woluwé est caractérisé par un taux de logements publics très bas (6,08 %, en 17^e position sur 19) et par une faible proportion de logements sociaux. La SRLB y est propriétaire d'une importante réserve foncière de 10 ha, située en bordure de la forêt de Soignes. Ce terrain fait l'objet d'un Plan Particulier d'Affectation du Sol (PPAS) que la commune a élaboré fin des années 90, à une époque où la SRLB pensait vendre le terrain et où la commune comptait se porter acquéreuse. Ce PPAS, approuvé par la Région, prévoit très précisément le nombre de logements qui pourront y prendre place : 132 logements seulement, dont une majorité de maisons unifamiliales et bi-familiales, des villas quatre façades et deux blocs d'appartements, pour assurer la transition avec les villas de la rue des Lauriers et la cité-jardin Joli-Bois.

Seulement voilà, la SLRB est restée propriétaire du terrain et entend désormais, sous Françoise Dupuis, y développer un projet d'envergure. À Woluwé-Saint-Pierre, les opportunités de créer du logement public ne sont pas légion ! Sur un foncier public de 10 ha, une des rares réserves encore disponibles, créer une centaine de logements n'est pas acceptable.

En créer 1 000 non plus ! Le projet de Françoise Dupuis, approuvé par le Gouvernement et relayé par voie de presse, provoque la colère des riverains et des élus locaux qui n'ont par ailleurs pas été concertés. Le passage en force de la Secrétaire d'État crispe la commune qui campe alors sur les prescriptions du PPAS. En 2009, le CA de la SLRB approuve un projet de 612 logements, mais le dialogue est rompu. Sous Doulkeridis, les négociations vont reprendre, mais aucun accord officiel n'intervient avec la commune pendant la législature 2009-2014. Le PPAS n'a toujours pas été modifié et sans cela, il n'est pas possible d'avancer sur un projet de plus grande ampleur.

Écoutons C. Doulkeridis en 2012, avant les élections communales et les changements de majorité à Woluwé, à propos de la position tranchée de la commune : « *la concertation avec la commune ne peut être unilatérale. Je peux proposer de discuter, mais si la seule réponse est qu'il faut respecter le PPAS, qui fixe les bases de la discussion, je n'appelle pas cela de la concertation ou une possibilité de discussion crédible*². »

Au-delà du désaccord autour de la densification du quartier, il est un autre débat qui est passé celui-là quasiment inaperçu et qui pour nous reste essentiel, c'est la proportion de logements sociaux qui pourra y être développée. Le projet de F. Dupuis prévoyait une parité entre logements sociaux et logements moyens. Un choix qui nous paraît contestable par rapport au propriétaire du terrain. Si même la SLRB fait le choix du logement moyen, à qui peut-on encore confier le développement du logement social ? En 2012, Doulkeridis poussait le bouchon jusqu'à confier qu'il n'était pas opposé à y voir s'installer des logements privés³ !

Ce qu'il faut encore ajouter, c'est que dans le cas des Dames-Blanches, il ne s'agit pas tant de bâtir un terrain que de l'urbaniser. Si un projet de 612 logements y voit le jour (un jour !), c'est tout un quartier qu'il faudra développer. C'est-à-dire aussi d'autres types d'infrastructures pour absorber les nouveaux besoins en termes de mobilité, d'équipements collectifs, de services de proximité... On peut se demander si la SLRB, maître d'ouvrage du Plan Logement, pourra relever un tel défi. ✕

1/ Sources : MUNSTER, J. C., «Projet Dames-Blanches en lisière de la forêt de Soignes. Les grains de maïs de l'immobilier», *Le Soir*, 3 novembre 1999, p.20. Parlement bruxellois, Commission logement du 23 octobre 2012. Site web du comité de quartier des Dames-Blanches.
2/ Commission logement, 23/10/2012.
3/ Ibidem

Des terrains plein de surprises !

À côté des difficultés liées à la disponibilité du foncier, à sa mobilisation et à son affectation, l'état même du sol et la qualité des terrains, peuvent aussi être sources d'importants ralentissements. Passons en revue les principales difficultés.

Une propriété à géométrie variable

Première difficulté, souvent insoupçonnée : la propriété des terrains n'est pas toujours une évidence. Ainsi, si certains propriétaires se pensent en possession de l'ensemble d'une parcelle, une analyse cadastrale peut montrer qu'une partie de la parcelle est entre les mains d'un tiers. Dans ce cas de figure, la SLRB peut se porter acquéreur des m² concernés, afin de poursuivre le projet.

Autre difficulté, le droit de propriété sur un terrain peut être partagé entre une SISF et d'autres copropriétaires. Les sorties d'indivision, nécessaires pour permettre la construction d'un nouveau projet, peuvent alors s'avérer extrêmement complexes. C'est le cas du projet Van Overbeke, à Ganshoren, qui devra voir la construction de 120 logements, sur un terrain appartenant à la SISF « Les Villas de Ganshoren »... et à plus d'une centaine de copropriétaires ! Bien que le terrain soit disponible depuis 2007, le projet est donc aujourd'hui toujours au point mort.

La qualité du sol : la grande inconnue

Pour édifier de nouvelles constructions sur le sol bruxellois, un permis d'environnement et un permis d'urbanisme doivent être obtenus. En fonction du type de bâtiment, de sa taille et de la connaissance du sol sur lequel il va s'élever, plusieurs analyses et études doivent être effectuées.

La pollution des sols et des eaux souterraines

Afin de savoir si le sol du terrain que l'on souhaite bâtir est pollué ou non, le passage par une « reconnaissance de l'état du sol » est indispensable. Celle-ci permet de déterminer une éventuelle pollution du sol, de l'eau souterraine, et, le cas échéant, la nature de celle-ci. Des résultats de cette première analyse dépend la nécessité ou non, de réaliser une « étude détaillée ». Elle doit permettre de cerner au mieux l'ampleur et le type de pollution. Si les résultats de celle-ci le demandent, une « étude de risque » devra être effectuée. Si les résultats de cette troisième étude sont négatifs, la procédure se poursuit par un « projet de gestion du risque », par un « projet d'assainissement »...

En cas de pollution, la procédure peut prendre plus d'un an¹ et ce, avant le démarrage des travaux d'assainissement², eux-mêmes extérieurs, bien entendu, au démarrage du chantier de construction lui-même.

Les massifs enterrés

À côté des pollutions, les terrains qui ont connu une activité antérieure peuvent également en avoir conservé des traces. D'anciennes fondations enfouies peuvent être découvertes en cours de chantier. Ces surprises ne sont pas sans conséquences : elles obligent à des travaux de « fouilles » particuliers pour estimer et quantifier l'ampleur du phénomène, engendrant aussi des travaux de fondations complémentaires.

L'état du sol, inconnu pour le maître d'ouvrage (la SLRB ici) qui se voit confier la construction des projets de logements, peut donc aussi être la cause de procédures et travaux complémentaires, aléatoires... Et donc non budgétisés ! Frais supplémentaires, et surtout délais supplémentaires, doivent alors être engagés, car toute adaptation faite au projet doit recevoir l'aval du CA de la SLRB, du Ministre compétent, et du Gouvernement. Bref, un parcours qui allonge encore le temps de la production des logements sociaux, et ces allongements peuvent se compter en mois, voire en années !

Les difficultés sont telles que pour limiter les trop mauvaises surprises qui peuvent intervenir en cours de procédure, la SLRB a pris le parti de réaliser une analyse du terrain, sorte d'étude de faisabilité, avant de proposer le projet au Gouvernement. Ce dernier, mieux informé, peut donc approuver les projets, conscient de leur faisabilité (ou non !) d'abord, mais aussi des coûts, travaux et planning qu'ils nécessiteront³.

La taille des terrains mis à disposition

Il faut encore signaler que la taille des terrains peut également être source, non pas de difficultés particulières, mais de coûts plus élevés par unité de logement produite. Selon les calculs de la SLRB, seuls les projets de plus de 50 logements rendent les économies d'échelles, de temps, et de travail réellement intéressantes⁴. Mais comment se priver de « petits terrains », quand on sait la difficulté de mobiliser le foncier pour faire progresser le logement social ? ✕

Source : rencontre du 4 novembre 2014 avec Salma Lasri, responsable de la cellule PRL et Daniel Termont, collaborateur à la cellule PRL.

1/ Plus encore si les nappes d'eau souterraines ont été contaminées par les sols pollués.

2/ Pour plus de détails sur les différentes analyses et procédures, voir le site de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement.

3/ C'est ainsi que sur les 31 projets reçus par la SLRB suite à son appel à projets, seuls 8 sont aujourd'hui approuvés par le Gouvernement. Les autres font l'objet d'analyses de faisabilité préalables.

4/ Ajoutons à cela que les plus petits projets sont souvent à développer dans un tissu urbain plus dense, et rien que l'installation du chantier est déjà plus « lourde »

Pour un projet de Ville plus social!

La problématique foncière est donc une question clé pour le futur du logement social. Si des terrains publics sont encore disponibles aujourd'hui pour construire de nouveaux logements sociaux, les réserves foncières publiques s'amenuisent. Il est donc impératif de développer, au niveau régional, une politique de maîtrise foncière globale qui doit faire appel à tous les outils qui permettent d'optimiser le développement territorial : c'est-à-dire d'abord une planologie cohérente et contraignante, ensuite la mobilisation de tous les dispositifs qui y sont liés. Mais une politique foncière est toujours subordonnée à un projet de ville. Planifier l'aménagement du territoire, en maîtriser le sol... mais pour y faire quoi ?

Une vision globale mais trop peu sociale

Le projet de Ville défendu par la Région est défini par le Plan Régional de Développement Durable (PRDD)²⁷ toujours en projet. Ce dernier doit fixer les orientations à prendre tant en matière de logement, que d'économie, d'emploi, de mobilité, d'environnement... Il a notamment pour objet de déterminer comment Bruxelles va « utiliser » les dernières grandes réserves foncières situées sur son territoire. L'accord de Gouvernement le confirme, répétant la volonté de hâter le développement de la « zone canal » et des « 10 nouveaux quartiers »²⁸. L'enjeu est important : les potentialités liées au développement de ces nouveaux quartiers sont énormes. Il s'agit de vastes terrains à urbaniser ou à reconvertir, dédiés au logement, mais aussi aux services, entreprises et équipements.

Ce PRDD traduit aussi les principales orientations développées par le Plan de Développement International (PDI)²⁹. Inscrire Bruxelles dans la logique de compétition entre villes européennes, la rendre attractive, nécessite qu'elle se pare d'équipements et de projets immobiliers d'envergure (musée, stade, équipements touristiques...) et ce, au détriment d'équipements qui répondent aux besoins réels des Bruxellois !

Le (ré) aménagement du plateau du Heysel en est un bel exemple. Le PDI fonde beaucoup d'espoir dans le développement de ce nouveau quartier : c'est là que doivent s'édifier un centre commercial, des logements de standing, un centre de congrès, un nouveau stade et une salle de spectacle ! Le territoire sur lequel va s'ériger



Projet Neo, plateau du Heysel.

ce nouveau quartier appartient à un propriétaire public (la Ville de Bruxelles), mais le développement d'une partie de ce territoire est confié à un développeur privé. Son ambition : la construction d'un centre commercial (alors que deux autres centres commerciaux sont projetés non loin de celui-ci) et de logements de standing, deux fonctions très rentables. Pourquoi encourager le développement de telles fonctions, très éloignées →

27/ Rappelons que le PRDD n'a pas pu être approuvé par le précédent Gouvernement.

28/ Schaerbeek-formation, Tour & Taxis, le plateau du Heysel, le pôle Reyers, le quartier du Midi, le site de la gare de l'Ouest, Josaphat, le pôle Delta-Souverain, le site des casernes d'Etterbeek et d'Ixelles, le site des prisons de Saint-Gilles et de Forest.

29/ Encore un plan, mais sans valeur « légale » et non négocié, non soumis à l'enquête publique... Approuvé par le Gouvernement en 2007.

BUREAUX

LOGEMENT

**LOGEMENT
SOCIAL**

Il est donc impératif de développer, au niveau régional, une politique de maîtrise foncière globale qui doit faire appel à tous les outils qui permettent d'optimiser le développement territorial.

des besoins des Bruxellois, sur des terrains publics? Pour la Ville de Bruxelles, « *le centre commercial a pour fonction d'assurer le financement des autres équipements chers et peu rentables* ». ³⁰ Ces équipements (le centre de congrès, le stade ou la salle de spectacle) participent bien plus à favoriser l'attractivité de la Région qu'ils ne répondent aux questions sociales qui s'y posent ³¹.

Compte tenu de la demande sociale, compte tenu des difficultés liées à la mobilisation foncière rencontrées à l'occasion de la mise en œuvre du Plan Logement, compte tenu des chiffres annoncés dans l'Alliance Habitat et dans le PRDD en projet ³², les potentialités liées à l'urbanisation du plateau du Heysel et des nouveaux quartiers (pour lesquels des chiffres sont déjà avancés) auraient dû être mobilisées beaucoup plus largement pour le logement social. Ce n'est pas le cas, le logement social reste toujours très minoritaire face à la production privée de logements, généralement inabordable pour une majorité de Bruxellois.

Des fonctions faibles non protégées

Si le PRDD fixe les grandes orientations et priorités du développement territorial, c'est le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) qui se charge de les appliquer en fixant, de manière précise et contraignante, l'affectation des territoires à Bruxelles.

Le précédent Gouvernement n'a pas eu le temps de voter le PRDD, mais il a pourtant voté le nouveau Plan Régional d'Affectation du Sol démographique (PRASd)! On est donc dans une logique inversée. Ce nouveau PRAS modifie l'affectation de certaines zones et ce, avant que ne soient déterminées les priorités qui devront guider le développement de l'ensemble du territoire. C'est le « boom démographique », et l'urgence qu'il crée, qui sont invoqués par les mandataires bruxellois pour modifier le PRAS et ouvrir certaines zones au logement ³³. Il s'agit essentiellement de zones jusqu'alors dédiées à des activités productives.

Il faut pourtant se rappeler que ce PRAS démographique est, en fait, une modification du PRAS décidé en 2001, qui avait déjà lui-même pour vocation de renforcer la

production de logements dans les « ZIR » (Zones d'Intérêt Régional ³⁴). Le potentiel logement de ce PRAS est loin d'être épuisé. Plus de 10 ans après, aucun nouveau logement n'est encore né du développement de ces ZIR. Et il y a pourtant urgence...

Si le logement était alors une fonction faible, qui devait être soutenue et protégée par rapport aux fonctions plus fortes (essentiellement le bureau), la situation a aujourd'hui évolué. La fonction de bureau est en perte de vitesse, en témoigne d'importantes surfaces qui ne trouvent plus preneur, alors que le logement haut de gamme est lui particulièrement rentable. C'est donc une nouvelle fonction forte à Bruxelles, convoitée par les promoteurs privés. La nouvelle mouture du PRAS aurait donc dû, plutôt que favoriser son expansion, tenter de la contenir pour garantir la place des fonctions aujourd'hui plus faibles, que sont notamment les activités productives et le logement abordable.

Ces territoires, nouvellement mis sur le marché, constituent de véritables aubaines pour les constructeurs privés : de nouveaux espaces à promouvoir, des projets hautement rentables à y produire... et de très (trop!) faibles contreparties!

Les charges d'urbanisme

Conjointement à l'adoption du PRASd, le Gouvernement a revu le principe des charges d'urbanisme. →

30/ C. SCOHIER, « Néo, l'offre sans la demande », dans : *Voyage au centre commercial*, Bruxelles en Mouvements, n 272, septembre /octobre 2014, p.10

31/ Il y aura « quand même » 90 logements publics construits sur le site, soit 15 % des 750 logements prévus.

32/ 9 500 logements publics à l'horizon 2020

33/ Signalons encore que parmi les mobiles qui ont amenés à la modification du PRAS, les besoins en logements ne sont pas seuls : le PRAS démographique doit aussi permettre de « renforcer la fonction de Capitale belge et européenne de la Région de Bruxelles-Capitale en permettant le développement et l'aménagement de deux zones stratégiques du Plan de Développement International (PDI) : « Delta » et « le plateau du Heysel ».

Source : « le PRAS démographique, brochure explicative », p. 7

34/ Les ZIR sont des portions de territoire qui présentent un potentiel de développement ou de reconversion important : Héliport, Gaucheret, Gare de l'Ouest, Pont van Praet, Prince Albert, Tour et Taxis, Van Volxem, Champ de Mars, Charles-Albert, Cité administrative, Ecole vétérinaire, Gare Josaphat, Porte de la Ville.

La charge d'urbanisme est une « contrepartie » demandée au développeur d'un projet qui vise à contribuer à la création et/ou au financement des infrastructures et équipements dont il accroît les besoins. Il peut s'agir de crèches, d'écoles, de voiries... ou de logements abordables.

Le nouvel arrêté du Gouvernement³⁵ prévoit que la Région ou les communes peuvent demander aux promoteurs la construction de 15 % de logements encadrés et/ou conventionnés. Double avantage : le logement abordable progresse et le foncier est aussi amené par le promoteur privé.

Malheureusement, selon les termes de l'arrêté, cette contribution en nature ne peut pas être imposée : le promoteur peut toujours préférer payer une charge financière, d'un montant nettement inférieur aux coûts effectifs de construction des logements. Aux pouvoirs publics d'alors les réaliser.

Second regret : la charge d'urbanisme peut porter sur la construction de logement encadré, c'est-à-dire « *le logement donné en location, acheté ou construit par ou pour un opérateur immobilier public ou une AIS* »³⁶ ou conventionné, défini ici en référence à la législation 'contrat de quartier', dans laquelle le logement conventionné est distingué du logement social³⁷. Le logement social est donc loin d'être au cœur du dispositif!

La captation des plus-values liées aux changements d'affectation

On l'a dit, le PRAS démographique modifie fondamentalement l'affectation de certaines zones. Ces modifications peuvent entraîner une forte valorisation des terrains concernés. Il serait somme toute légitime que le propriétaire qui en bénéficie, en rétrocède une partie à l'autorité publique. Ceci permettrait de limiter partiellement la spéculation sur ces terrains en forte augmentation de valeur, mais aussi d'en tirer des ressources pour le développement d'équipements d'utilité publique. Il serait aussi légitime d'affecter ces ressources nouvelles au logement social, car c'est bien l'ouverture à la production de logements qui favorise le relèvement de la valeur foncière de ces terrains. Conséquence : produire du logement abordable y devient d'autant plus difficile.

Le droit de préemption

Il s'agit d'un droit de priorité pour l'achat d'un bien. Le dépositaire de ce droit peut donc acquérir en priorité, par rapport à un autre candidat, le bien, mais à prix égal. Deux conditions : il faut que le bien se situe dans un périmètre de préemption déterminé par le Gouvernement, il faut aussi que le but visé soit la poursuite d'objectifs d'intérêts généraux. La production de logements sociaux et moyens en fait partie³⁸.

Cet outil peut être essentiel pour une meilleure maîtrise foncière, car il permet d'acquérir des terrains situés dans des zones stratégiques. Du côté des faiblesses, le prix d'acquisition et la valeur du foncier sont incontestablement d'importants freins. Le nouveau Gouvernement bruxellois promet d'étudier « *la possibilité de fixer des critères de prix au sein de périmètres identifiés afin de réguler les coûts du foncier* »³⁹.

Si le Gouvernement planifie le développement de la ville, oriente l'aménagement des dernières réserves foncières encore à urbaniser, il n'y favorise pas le développement du logement social. Ni sur les dernières réserves foncières publiques et encore moins sur les portions de territoires dont le développement est confié aux développeurs privés.

Ainsi, si le PRDD « intègre » comme il l'indique les plans et programmes qui lui sont antérieurs, il reflète plus les objets et ambitions du PDI et du PRAS démographique que ceux promus par le Plan régional du Logement et l'Alliance Habitat. ✘

35/ Arrêté du Gouvernement du 26 septembre 2013 de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, MB 02/12/2013, p. 94563 et suivantes. 36/ ibidem

37/ Pour plus de détails : http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/cp_charges_d_urbanisme_20130502.pdf

38/ Voir « Le droit de préemption en RBC », dans : *Les Cahiers de l'ADT*, n° 8, décembre 2009

39/ Voir la « Déclaration de politique générale du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale », dans : parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session ordinaire 2014, 20 juillet 2014, p.54



Conclusion

La production de logements sociaux est lente, très lente, trop lente. Et le foncier y est pour quelque chose. Pas tant parce qu'il fait complètement défaut, que parce qu'il est souvent difficile à mobiliser, particulièrement lorsqu'il s'agit de l'affecter au logement social. C'est le Plan régional du Logement et dans une moindre mesure, son successeur, l'Alliance Habitat, qui ont servi à témoigner de cette difficulté. Au travers des projets qui bloquent, qui n'aboutissent pas ou qui aboutissent péniblement au terme de longues périodes de négociations (ou de dialogues de sourds!), c'est la vision du développement du, des territoires qui pose question. L'attitude des communes face au Plan Logement et à la cession de terrains ne tranche pas vraiment de celle de la Région et de l'affectation souhaitée de ses derniers réservoirs fonciers.

Une ville attractive, c'est désormais une ville « vitrine », une ville sans pauvres, pas une ville où on éradique la pauvreté mais où on la met à la marge. La production de logements sociaux donne un peu cette impression, en témoigne un, deux plans logements, très peu articulés avec les plans qui gouvernent l'aménagement du territoire et le futur de la ville. La classe politique est consciente des enjeux sociaux qui affectent Bruxelles, mais confier le développement de la ville à la promotion immobilière privée n'est pas la bonne option. Vouloir attirer ou retenir à tout prix des ménages à forte capacité contributive ne permettra pas d'endiguer les problèmes de pauvreté.

L'affectation du foncier cristallise toutes ces ambivalences... ✕

2/

**LES FINANCES DES
SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES
DE SERVICE PUBLIC
ET LEURS EFFETS SUR
LES INVESTISSEMENTS
ET LES OCCUPANTS
DES LOGEMENTS
SOCIAUX**

WERNER VAN MIEGHEM

Dans cet article, nous examinerons si la situation financière des SISP et les mesures de soutien proposées par la Région permettent encore de produire des logements sociaux, et de les louer contre faibles loyers à des ménages à bas revenus.

Lorsqu'une Société Immobilière de Service Public (SISP) souhaite réaliser un projet de rénovation ou de construction neuve, il lui faut tout d'abord s'assurer que le projet n'entraîne pas une augmentation de son endettement – une problématique avec laquelle se débattent toutes les SISP bruxelloises.

En principe, les sociétés devraient être en mesure de financer le projet par leurs propres moyens mais, quand des projets ont une certaine taille, elles peuvent recourir aux subventions de la Région bruxelloise ou de Beliris ainsi qu'aux prêts sans intérêt de la SLRB.

La subvention d'investissement de la Région bruxelloise

Tous les quatre ans, la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitales (SLRB) dresse une liste des projets de rénovation et de construction qui pourront bénéficier du soutien de la Région. Les sociétés introduisent toujours de très nombreux projets. La SLRB procède donc à un choix en tenant compte à la fois du budget que le Gouvernement souhaite débloquer et d'une série de critères prioritaires.

LES PROJETS DE RÉNOVATIONS PRIORITAIRES

Le contrat de gestion 2010-2015 entre la Région et la SLRB liste, pour l'attribution des subsides et crédits, les priorités suivantes : la sécurité (ascenseurs, électricité, protection incendie...), la conformité au Code bruxellois du Logement, la résorption de logements inoccupés ; l'amélioration de la qualité énergétique ; les travaux urgents et le taux d'avancement des projets des programmes quadriennaux précédents.

Les sociétés dont les projets sont finalement intégrés dans les programmes quadriennaux, approuvés par le Gouvernement peuvent, aux fins de se financer, recourir à une subvention de 50 % et/ou aux prêts de la SLRB consentis sur une durée de 33 ans à un taux d'intérêt

de 0,15 %. L'augmentation considérable de la subvention d'investissement régionale au cours de la dernière décennie est remarquable. Avant 2002, il n'existait pas de subvention. À partir de 2002, les travaux de rénovation ont été subventionnés à concurrence de 25 %. En 2006, la décision était prise de subventionner non seulement les travaux de rénovation, mais aussi les projets de bâtiments neufs à concurrence de 50 %¹.

Le Gouvernement bruxellois, dans le cadre des deux derniers programmes quadriennaux (2010-2013 en 2014-2017) a prévu un montant total de 506 millions d'euros, dont 20 millions sont destinés à des travaux urgents. Les budgets des programmes quadriennaux sont presque entièrement consacrés à des projets de rénovation. Les nouveaux projets de construction sont réalisés grâce à des ressources financières supplémentaires, rendues disponibles dans le cadre du Plan Logement et de l'Alliance Habitat.

Pour les bienheureux : les subventions fédérales de Beliris

Les SISP peuvent aussi essayer d'obtenir des subventions fédérales. Depuis quelques années, le fonds fédéral Beliris, qui subventionne – en concertation avec la région – des grands travaux d'infrastructures à Bruxelles, octroie également des subventions à des projets de rénovation de logements sociaux de grande envergure. Dans le dernier programme d'investissement (2012-2014), 35 millions d'euros sont prévus pour 5 projets. Le fait que Beliris subventionne 100 % du coût d'investissement est bien sûr très intéressant pour les SISP ! Revers de la médaille, un partenaire supplémentaire, de niveau fédéral, se joint au projet ; ce qui exige de nouvelles procédures de concertation et de contrôle, une situation qui a causé de nombreux retards dans le passé. →

^{1/} Les principes généraux du financement des activités immobilières en matière de construction et de rénovation dans le secteur bruxellois du logement social sont énumérés aux articles 60 à 65 du Code bruxellois du logement.



En ce qui concerne l'avenir, il est permis de se demander si le fonds Beliris mettra encore autant d'argent à disposition pour des projets de rénovation de logements sociaux. Le texte de l'accord de Gouvernement bruxellois met d'autres aspects en évidence. « *Le fonds Beliris devra être prioritairement consacré à la mobilité et au soutien à la politique d'aménagement du territoire, notamment par l'acquisition de terrains ou de bâtiments au profit d'un opérateur public régional.* »

En outre, le fonds Beliris relève de la compétence du ministre fédéral Didier Reynders (MR), dont la vision concernant l'affectation des moyens est très différente de celle du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Rudi Vervoort (PS).

Plus d'infos sur Beliris et les différents projets: www.beliris.be

La construction/la rénovation d'un immeuble de logements sociaux est-elle financièrement faisable ?

Avec la subvention de 50 % de la Région et le prêt sans intérêt de la SLRB, est-il bien possible de construire des logements sociaux ou de les rénover et de les louer à un tarif social ?

Pour répondre à cette question, nous avons sélectionné deux projets récents au hasard et nous les avons soumis à un calcul pour savoir ce que coûte la construction ou la rénovation d'un logement social à la société².

→ La SISP Habitation Moderne située à Woluwé Saint-Lambert souhaite réaliser un projet de démolition/construction neuve passive de 37 appartements pour un budget total de 5 millions d'euros. Compte tenu de la subvention régionale, ce projet coûte 2,5 millions d'euros à la société.

²/ Dans le cadre de notre calcul, nous avons estimé le coût d'amortissement du prêt sur 33 ans consenti par la SLRB à un montant forfaitaire mensuel de 250 euros et qui revient au « coût d'exploitation » de l'appartement (entretien, taxes, assurance, frais de personnel...). Nous avons calculé ce montant forfaitaire sur la base des comptes annuels des sociétés.

Trouver l'équilibre entre la réalisation de projets de rénovation ou de construction neuve et le maintien des loyers sociaux à des niveaux bas est un exercice pour le moins délicat.

Nous estimons le coût mensuel par appartement (en incluant le remboursement du prêt à la SLRB et le coût d'exploitation) à 430 euros.

En concertation avec la SLRB, la SISP peut appliquer un loyer de base entre 3 et 10 % du prix coûtant actualisé du projet, soit une marge de 152 à 563 euros et recouvrer ainsi en théorie le prix coûtant.

→ La SISP Foyer Forestois souhaite réaliser une construction neuve passive de 12 logements pour un budget total de 2,3 millions d'euros. Compte tenu de la subvention d'investissement régionale et d'une subvention « Bâtiments exemplaires³ », ce projet coûte 1 million d'euros à la société. Nous estimons le coût mensuel par appartement (en incluant le remboursement du prêt à la SLRB et le coût d'exploitation) à 560 euros.

En concertation avec la SLRB, la SISP peut appliquer un loyer de base entre 3 et 10 % du prix coûtant actualisé du projet, soit une marge de 210 à 695 euros et recouvrer ainsi en théorie le prix coûtant.

Ces exemples semblent indiquer que la réalisation d'un projet de construction neuve, *a fortiori* les projets qui bénéficient de la subvention d'investissement régionale de 50 %, serait faisable d'un point de vue financier. Il subsiste malgré tout un certain nombre d'éléments importants susceptibles de faire douter la direction d'une SISP.

La dette financière existante

La plupart des sociétés doivent encore rembourser des emprunts et des projets antérieurs, issus parfois d'un lointain passé. Jusqu'en 1994, par exemple, les sociétés devaient rembourser à la SLRB un taux d'intérêt de 2,5 % pour des crédits dont la durée pouvait atteindre 66 ans. Sur la base des rapports annuels remis à la Banque nationale, nous constatons que les SISP sont conjointement débitrices d'un montant total d'1 milliard d'euros en 2012. Cet endettement important a bien évidemment un impact sur la capacité des SISP à investir de manière autonome.

Cet endettement pèse sur les sociétés, mais il a diminué ces dernières années grâce aux efforts déployés et à l'augmentation des subventions régionales.

En 2013, la plupart des sociétés sont parvenues, après remboursement de leurs dettes annuelles et en incluant les subsides, à rester tout juste dans le vert et même à engranger un modeste bénéfice (284 000 euros en moyenne par société).

La capacité de contracter un endettement supplémentaire reste cependant faible pour la plupart d'entre elles.

Baisse des revenus locatifs

Les loyers des locataires sociaux constituent la principale source de revenus des sociétés. Cette source subit en fait une diminution. Deux facteurs expliquent cette évolution.

1. Davantage de locataires sociaux « pauvres »

Nous constatons que, ces dernières années, les revenus des « nouveaux » locataires sociaux de toutes les sociétés sont inférieurs aux revenus des locataires sortants. Les sociétés de logement social logent donc de plus en plus de locataires à faibles revenus. C'est en soi une bonne chose puisque selon nous, c'est ainsi que les SISP remplissent leur mission sociale.

Cependant, cette évolution des revenus des locataires sociaux a pour conséquence que les sociétés perçoivent des loyers « réels » moins élevés, étant donné que le loyer d'un logement social est calculé en fonction du revenu de son occupant. L'écart entre le « loyer de base » →

3/ La subvention régionale « Bâtiments exemplaires » : la Région de Bruxelles-Capitale organise depuis 2007 des appels à projets pour favoriser la construction ou la rénovation de « Bâtiments exemplaires » (bâtiments économes en énergie ou passifs). Les SISP avaient la possibilité de soumettre des projets de rénovation ou de construction neuve. Parmi les 243 projets sélectionnés, six seulement ont été proposés par les SISP ; ils ont bénéficié d'une subvention de 100 euro/m².

4/ Arrêté du 6 décembre 2012 : à mettre en œuvre pour le remboursement des prêts (80 % de l'allocation y sont consacrés), l'accompagnement social des locataires (8 %) et la gestion du patrimoine (12 %).

et le «loyer réel», plus bas, s'appelle le «déficit social». Ce déficit a presque doublé en dix ans. En 2002, 25 des 33 SISP bruxelloises faisaient état d'un déficit social d'un montant total de 26 millions d'euros.

Sur ce plan également, la Région bruxelloise vient en aide aux sociétés au moyen de l'« allocation de solidarité⁴ ». Depuis 1990, le Gouvernement bruxellois, via la SLRB, octroie aux SISP souffrant d'un « déficit social » une subvention qui correspondait initialement à 60 % du déficit social global de l'année précédente et qui a été progressivement portée à 75 % de ce montant. En 2013, une subvention de 19,6 millions d'euros a été octroyée⁵.

Par souci d'exhaustivité, mentionnons également que plusieurs sociétés bénéficient d'un bonus social en ce sens qu'elles perçoivent des « loyers réels » plus élevés parce qu'elles logent des locataires dont les revenus sont plus élevés. En 2012, huit sociétés affichaient encore un bonus social il est vrai très limité – d'un montant total de 1,5 millions d'euros. Le nombre de SISP affichant un bonus social diminue chaque année.

Il faut prendre en compte un autre facteur important: l'augmentation des arriérés de paiement des loyers et des charges. Fin 2012, on dénombrait plus de 11 000 ménages locataires sociaux avec un arriéré de loyer⁶, pour un montant total de 12,8 millions d'euros. Les sociétés constatent qu'elles ne sont pas toujours en mesure de récupérer ces arriérés de loyer et de charges et elles sont donc contraintes de les inscrire comme « pertes ». En 2012, ces pertes ont atteint 7 millions d'euros, soit 4 % des 178 millions d'euros encaissés au titre de loyers et de charges (130 millions d'euros en revenus locatifs / 48 millions d'euros de charges).

2. Vacance des logements sociaux

Le deuxième facteur qui explique la baisse des revenus locatifs est l'augmentation du nombre de logements vides parmi les logements gérés par les sociétés de logement social. Des logements locatifs restent vides non seulement entre deux contrats de location, mais aussi par négligence

Vers un nouveau calcul du loyer social ?

Le calcul du loyer d'un logement social est complexe. Sont pris en compte à la fois le prix de revient du logement, les revenus du locataire, la composition du ménage et le type de logement qu'il occupe ainsi qu'un ensemble de réductions, d'allocations et de plafonds. Vous trouverez davantage d'informations sur le calcul exact du loyer (identique pour toutes les SISP) sur le site internet de la SLRB.

Cette complexité, et surtout le fait que l'écart s'accroît entre le « loyer de base théorique » et le « loyer réel », plus bas, incite certaines sociétés à appeler de leurs vœux un nouveau calcul du loyer social, c'est-à-dire un loyer plus élevé, qui permettrait aux sociétés d'augmenter leurs recettes et de moins dépendre de l'allocation de solidarité versée par la Région.

Dans une étude réalisée en 2012 à la demande de la SLRB¹, diverses pistes sont explorées pour relever le niveau du loyer social et générer un surcroît de revenus pour les sociétés. Ces pistes sont notamment l'augmentation du loyer minimum, l'augmentation du pourcentage maximal du rapport loyer/revenus, une diminution plus faible, forfaitaire, pour les enfants à charge, mais aussi la détermination du loyer en fonction de la performance énergétique (charges élevées, loyer plus bas – charges faibles, loyer plus élevé) et de la qualité du logement.

Au terme de nombreuses simulations, il s'avère que ces mesures permettraient une augmentation moyenne des revenus des sociétés de 3 %, avec des écarts importants entre les SISP (de moins 9 % à plus 30 %).

Les recommandations de l'étude sont restées lettre morte jusqu'à présent. La SLRB s'est livrée à un certain nombre de simulations supplémentaires, mais une véritable réforme n'est certainement pas encore dans le pipeline. En outre, l'actuel accord de Gouvernement n'annonce qu'une « simplification du calcul des loyers ».

1/ SLRB, Analyse des perspectives financières sectorielles, rapport final 23/12/2012.

ou parce que des projets de rénovation sont prévus. Comme le nombre de projets de rénovation est en hausse, le nombre de logements sociaux vides croît également.

Fin 2012, 3 397 des 39 280 logements sociaux étaient vides. Cette vacance (temporaire) s'est traduite pour les sociétés par un manque à gagner de près de 13 millions d'euros.

Il est donc incompréhensible que les SISP ne mobilisent pas davantage la possibilité de faire occuper temporairement leurs logements vides, ce qui représenterait une aide véritable pour de nombreux ménages, mais apporterait aussi quelques rentrées financières.

À terme ?

Vous l'aurez sans doute compris, pour la plupart des SISP, trouver l'équilibre entre la réalisation de projets de rénovation ou de construction neuve et le maintien des loyers sociaux à des niveaux bas est un exercice pour le moins délicat. Et nous n'avons même pas tenu compte du prix d'achat de nouveaux terrains.

Il est devenu quasiment impossible de mener de grands projets de rénovation ou de construction neuve sans les subventions de la Région bruxelloise ou de Beliris. Les sociétés dont les projets ne sont pas inscrits aux programmes quadriennaux se voient contraintes de les reporter, aux dépens des locataires sociaux.

Il est aujourd'hui certain que la paupérisation croissante des locataires sociaux entraînera de nouvelles augmentations du déficit social des SISP. Le défi à relever pour les sociétés qui veulent continuer à remplir leur mission publique et sociale en logeant dignement des locataires à (très) faibles revenus est considérable. C'est aussi pourquoi de plus en plus de sociétés sont demandeuses d'une augmentation de l'intervention de la Région bruxelloise dans le déficit social de 75 à 100 %.

Nous sommes en droit de nous demander si la Région bruxelloise sera désireuse d'accroître une fois de plus les efforts financiers qu'elle consent pour le secteur du

logement social. Nous avons tendance à penser que ce ne sera pas le cas, malheureusement.

Le Gouvernement a déjà mis de côté des moyens massifs pour le logement social ces dix dernières années en lançant successivement les plans quadriennaux, le Plan du Logement et l'Alliance habitat.

Dans les années qui viennent, la fusion des sociétés demandera pas mal d'énergie et d'attention. Théoriquement, en divisant par deux le nombre de SISP, il devrait être possible d'obtenir une gestion plus efficace. Les acteurs du Gouvernement sont donc enclins à penser que la balle se trouve maintenant dans le camp des SISP.

D'autres SISP craignent que le secteur du logement social devienne trop dépendant des subsides régionaux et voient plutôt des solutions d'une part dans la réforme du calcul du loyer qui pourrait générer plus de moyens et d'autre part dans la location de beaucoup plus de logements moyens.

À ce sujet, le Gouvernement précédent a déjà posé un choix fondamental. Au lieu de travailler à une réforme plus juste et équitable du calcul du loyer sans affecter le public-cible, il a préféré la fuite en avant en laissant les sociétés libres de louer 40 % (moyennant l'accord du Gouvernement) des logements à des ménages à revenus moyens pour les grands projets de rénovation et de construction neuve. Certaines SISP estiment déjà que ce taux est insuffisant et souhaitent pouvoir louer 100 % de ces logements à des ménages à revenus moyens. Au 31 décembre 2013, on dénombrait 44 332 ménages candidats à la location d'un logement social. ✕

4/ Arrêté du 6 décembre 2012 : à mettre en œuvre pour le remboursement des prêts (80 % de l'allocation y sont consacrés), l'accompagnement social des locataires (8 %) et la gestion du patrimoine (12 %).

5/ Le mécanisme de l'allocation de solidarité conduit effectivement quelques-unes des sociétés à fixer leur « loyer de base » à un niveau relativement élevé de manière à bénéficier de subventions plus élevées.

6/ Bien que dans la moitié des cas, la dette des occupants est inférieure à 300 €.

Conclusion

WERNER VAN MIEGHEM

À l'heure qu'il est, plus de 44 000 ménages attendent sur des listes pour obtenir un logement social. En toute logique, le Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat revendique la production massive de logements sociaux depuis de nombreuses années.

Pour construire des logements sociaux, deux aspects sont fondamentaux : disposer de terrains et de moyens financiers suffisants. Ce numéro d'Art.23 se penche sur ces prérequis.

Pour aller à l'essentiel : les sociétés de logements sociaux et la SLRB ne disposent plus que de peu de réserves foncières. La plupart des terrains qu'elles avaient encore ont été réservés ces dernières années aux projets du Plan Logement encore à exécuter. Et parce que la SLRB et les SISP ont acquis peu de terrains, leurs réserves foncières se réduisent à peau de chagrin.

À l'inverse, les communes, les CPAS et la Région disposent encore d'un certain nombre de terrains. Il n'est donc pas surprenant qu'en 2004, au lancement du Plan Logement qui prévoyait la production de 3 500 logements sociaux et 1 500 logements moyens, le Gouvernement bruxellois soit allé à la recherche de terrains communaux. Cette quête a pourtant échoué. Dix ans plus tard, nous avons enfin une vue d'ensemble sur les 85 projets du Plan Logement et force est de constater que seules neuf communes ont mis à disposition des terrains.

Les principales raisons de cet échec sont d'ordre politique. La plupart des terrains communaux constructibles sont situés en seconde couronne, souvent dans des communes avec de faibles taux de logements sociaux. Les élus locaux ont d'autres projets pour ces terrains et ne sont pas enclins à y renoncer pour accueillir des locataires sociaux.

Le Plan Logement est loin d'être terminé. Mais le précédent Gouvernement bruxellois a déjà libéré les budgets nécessaires pour un deuxième Plan : « L'Alliance Habitat », qui prévoit la réalisation de 3 000 logements sociaux et 1 000 logements moyens. Et de nouveau, le même problème se pose : le Gouvernement ne sait pas encore où ces logements pourront être érigés ; leur réalisation concrète risque donc de se faire attendre des années.

Certes, la Région possède encore quelques grands terrains qu'elle ambitionne de construire dans les années à venir, mais son projet consiste à vendre une importante partie au secteur privé plutôt qu'à privilégier des

logements publics. L'essor des logements sociaux est empêché par une vision politique qui conçoit une Région où les ménages à faibles revenus se retrouvent à la marge.

Cette tendance claire d'une politique du logement accordant une attention toute particulière aux ménages à revenus moyens se retrouve aussi de plus en plus dans le secteur du logement social.

Sur le plan financier, toutes les SISP bruxelloises rencontrent deux problèmes essentiels : d'une part, elles ont des dettes élevées à rembourser (pour l'ensemble du secteur, ces dettes représentent pas moins d'un milliard d'euros!) et d'autre part, elles sont confrontées à une diminution des revenus locatifs liée à la paupérisation des locataires sociaux et à davantage de logements sociaux vides.

Cependant, le Gouvernement bruxellois a fait de gros efforts pour soutenir financièrement les SISP. Depuis quelques années, la Région subsidie des projets de construction et de rénovation de logements sociaux à hauteur de 50 % et compense 75 % des pertes de revenus locatifs auprès des SISP logeant les locataires les plus pauvres. Et c'est grâce à ces interventions régionales que presque aucune SISP ne tombe dans le rouge. Mais la marge pour réaliser de nombreux nouveaux projets reste faible.

Il est maintenant évident que le déficit social des SISP se creusera encore dans les années à venir à cause de la paupérisation croissante des locataires sociaux. C'est pourquoi un certain nombre de SISP demandent que l'intervention de la Région bruxelloise dans le déficit social passe de 75 à 100 % mais aussi que le calcul actuel des loyers soit fondamentalement revu et ce, pour augmenter leurs revenus locatifs. En clair, ces SISP disent vouloir poursuivre leur mission sociale et loger des locataires à faibles revenus et cherchent donc des solutions en ce sens. D'autres SISP estiment qu'elles ne veulent pas être trop dépendantes des subsides régionaux et demandent à pouvoir accueillir plus ménages à revenus élevés.

Entre ces deux options, le précédent Gouvernement a fait son choix ; un choix que n'approuve pas le RBDH. En effet, il a donné la possibilité aux SISP de louer (avec l'accord du Gouvernement) 40 % des logements de grands projets de rénovation et de construction neuve à des ménages à revenus moyens. Mais il y a maintenant des SISP qui jugent ce taux insuffisant et demandent qu'il passe à 100 % en faveur des ménages à revenus moyens ! ✖