



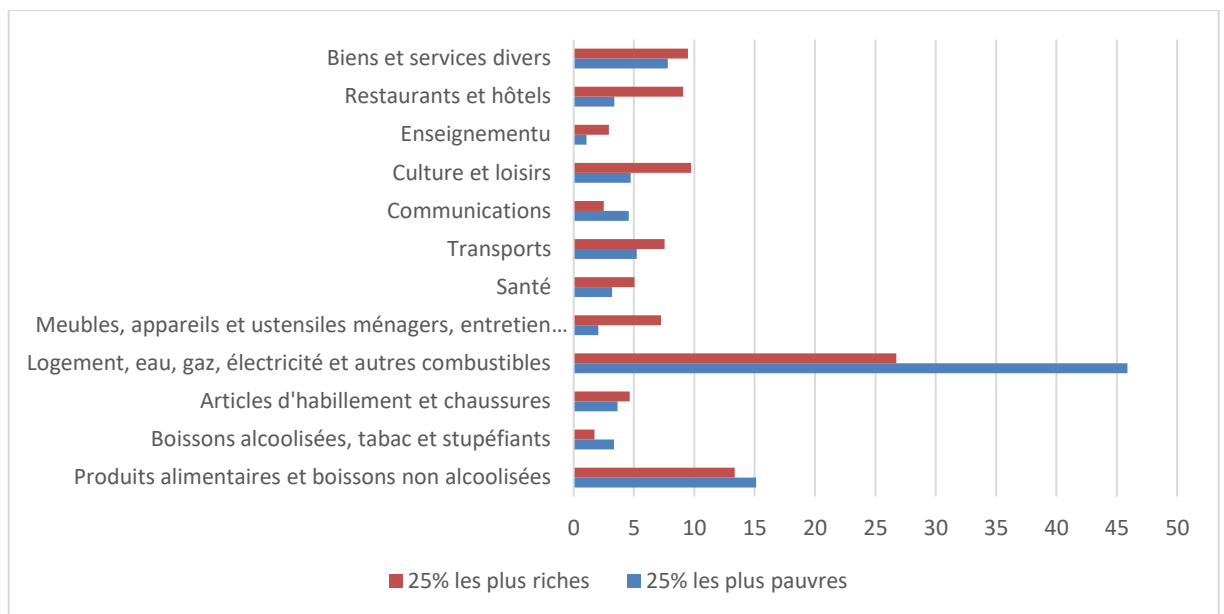
La crise du logement à Bruxelles

Thaddée D'Haegheleer ■ Octobre 2019

Un constat : le droit au logement n'est pas garanti pour tous !

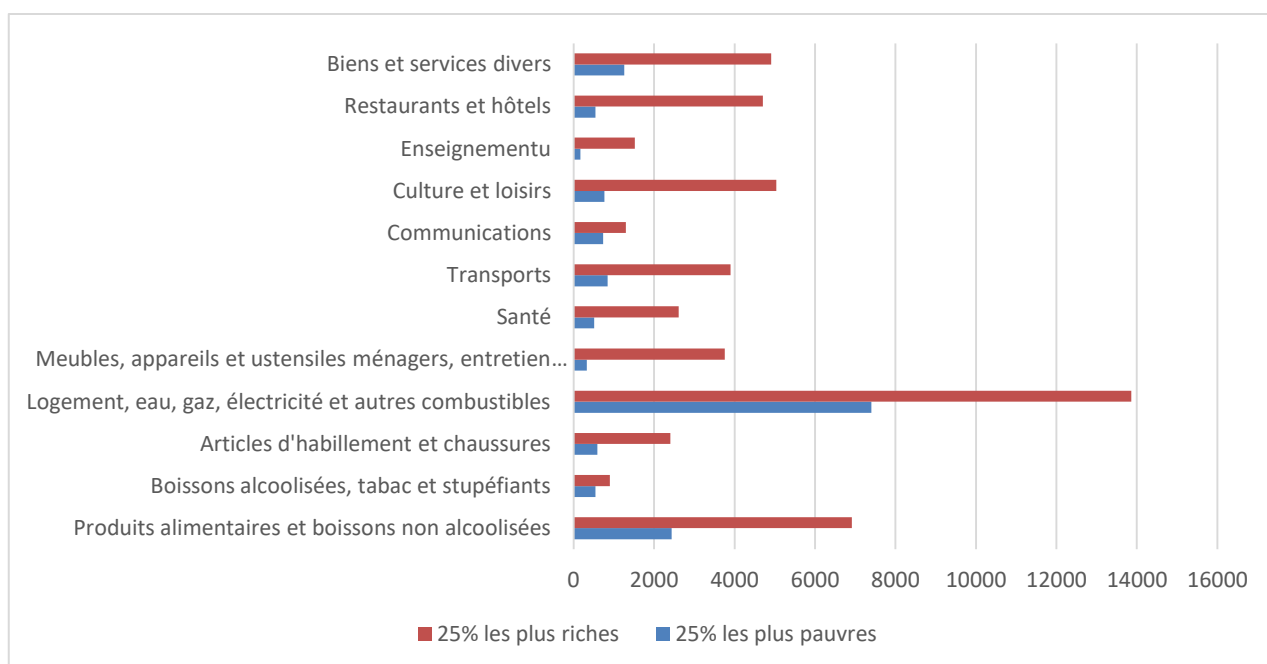
En moyenne, le quart des ménages bruxellois les plus pauvres consacrent ainsi près de la moitié (47%) de leur budget au logement et à ses charges alors que le quart des ménages les plus riches n'y consacre que 27% de ses dépenses totales (graphique 1).

Graphique 1 : Répartition des dépenses selon la catégorie de dépense et le quartile de revenus : RBC 2016.



Source : IBSA via SPF Economie – Statistics Belgium (Enquête sur le budget des ménages)

Graphique 2 : Dépenses moyennes par ménage selon la catégorie de dépenses et le quartile de revenus : RBC 2016.



Source : IBSA via SPF Economie – Statistics Belgium (Enquête sur le budget des ménages)

Cette part prépondérante du logement dans les dépenses totales des ménages les plus modestes est un vecteur de précarité pour ceux-ci puisqu'elle les prive de pouvoir d'achat dans d'autres domaines. Ainsi les 25% des ménages bruxellois les plus pauvres dépensent proportionnellement moins que les 25% les plus riches dans presque tous les autres types de dépenses (sauf l'alimentation, les communications et les boissons alcoolisées et le tabac). En valeur absolue, leurs dépenses moyennes sont également relativement très basses comparées à celles du quartile supérieur de revenus (graphique 2). Les différences sont particulièrement marquées dans des domaines comme les loisirs et la culture, ou les restaurants et hôtels. Ce sont logiquement les services dont les familles seront contraintes de se priver en premier lieu.

Lorsqu'on poursuit l'analyse, les chiffres révèlent très vite une réalité bien plus préoccupante. En effet, les différences de dépenses sont également frappantes dans l'enseignement, la santé et les transports, des domaines pourtant considérés comme fondamentaux pour mener une vie digne.

Tentons d'expliquer cette situation critique en termes d'accessibilité au logement pour de nombreux bruxellois.

Quelles causes ?

Rappelons tout d'abord que le logement a deux fonctions. D'une part, il est indispensable à une vie digne et décente pour chaque personne en ce qu'il apporte une stabilité, un point d'ancrage, qui sont nécessaires à la constitution d'une vie sociale et professionnelle. C'est d'ailleurs à ce titre que, le droit à un logement décent est inscrit dans la Constitution belge. D'autre part, le logement est un bien économique, un investissement, qui s'achète, se vend et se loue sur un marché, au gré de l'offre et de la demande. Dans cette logique de marché, il se doit avant tout d'être rentable au-delà des considérations d'ordre social.

C'est de cette contradiction fondamentale que découle la crise du logement à Bruxelles : une mission d'intérêt public comme l'accès à un logement décent pour tous ne peut être réalisée par le marché privé à moins qu'il ne soit solidement encadré. Or à Bruxelles, les interventions régulatrices des pouvoirs publics sont trop faibles pour assurer le droit au logement.

Observons les mécanismes à l'œuvre d'un peu plus près.

A. Une démographie difficile à satisfaire

Le premier facteur de la crise du logement est démographique : depuis milieu des années 1990, la population bruxelloise connaît une croissance soutenue. En 20 ans (1995 – 2015), elle a ainsi cru de 225.000 habitants ou de 75.500 ménages, soit une moyenne de 3.800 ménages par an¹. Contrainte par la rareté du foncier, la construction de logements n'a pas réussi à suivre cette évolution. Entre 2003 et 2017, ce sont à peine un peu plus de 6.000 logements qui ont été construits². Selon la loi de l'offre et de la demande, cette offre insuffisante de logement se traduit par une hausse générale des prix de l'immobilier.

B. Des mécanismes de marché

A cela s'ajoutent d'autres mécanismes économiques qui ont fait grimper la demande spéculative sur le marché, accentuant le déséquilibre. Par exemple, la baisse des taux hypothécaires depuis le début des années 1990 a augmenté la capacité d'emprunt des ménages et des investisseurs, rendant l'accès au crédit pour l'achat de biens immobiliers plus aisé. Ensuite, la crise de 2008 a fait baisser la confiance des investisseurs dans les marchés financiers et a rendu l'immobilier résidentiel relativement plus attractif en tant que

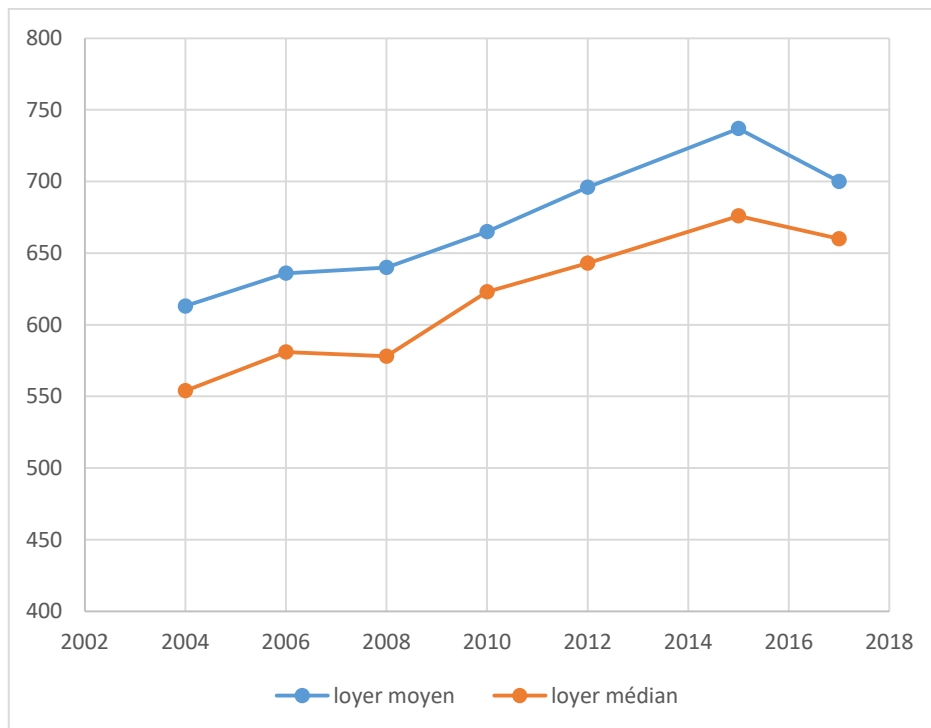
¹ C. Dessouroux, R. Bensliman, N. Bernard, S. De Laet, F. Démonthy, P. Marissal, J. Surkyn (2016), « Le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux », Notes de synthèse, Brussels Studies.

² Bruxelles en mouvement n°299, (mars/avril 2019), inter-environnement Bruxelles

placement. Enfin, certaines pratiques spéculatives, comme la rétention de terrains constructibles par les promoteurs immobiliers, ont également contribué à l'augmentation de la rareté du bâti.

Le graphique 3 illustre la hausse globale des loyers depuis 2004. Rien qu'entre 2004 et 2015, le loyer moyen a augmenté de 20% sans tenir compte de l'inflation. Depuis 2015, il est cependant vrai que la tendance s'est inversée, et que l'on observe plutôt un tassement des prix. C'est une bonne nouvelle pour le pouvoir d'achat des bruxellois, mais les montants demandés restent toujours largement inabordables pour une grande partie des ménages.

Graphique 3 : évolution du loyer moyen et du loyer médian à Bruxelles, montants actualisés aux prix de 2017.



Source : M-L. De Keersmaecker, Sonecom (2017), Observatoire des loyers, enquête 2017

C. Une offre privée inadaptée à la demande des ménages les plus modestes

Cette hausse des prix s'est ressentie beaucoup plus intensément chez les ménages les plus modestes. Pour appréhender ce phénomène, il faut comprendre qu'il n'existe pas un marché immobilier, mais plusieurs. On distingue le marché privé, où les prix sont fixés selon l'offre et la demande, et le logement public dont les prix sont fixés par les autorités publiques (plus bas que ceux du marché). On distingue également l'acquisitif (achat d'un bien immobilier) du locatif (location d'un bien). A Bruxelles, notons qu'une majorité (61%) des ménages sont locataires, ce qui est une particularité de notre région. Cette caractéristique est plus guidée par la contrainte que par un choix de la part des bruxellois : selon l'enquête 2017 de l'observatoire des loyers, 60% des locataires n'ayant pas l'intention de devenir propriétaires constatent que leurs revenus sont trop faibles par rapport au prix des habitations.

Sur le marché locatif, comme sur le marché acquisitif, on distingue également plusieurs segments : certains logements visent une population à bas revenus et offriront un niveau de confort relativement faible à des prix bas, tandis que d'autres, de haut standing, viseront les plus aisés et offriront des conditions de confort élevées à un prix également élevé. Même s'il existe des mécanismes de vases communicants, l'évolution des prix se fait de manière différente sur chacun de ces segments. A Bruxelles, il existe une pénurie de logements modestes mais pas de logements de luxe. Le marché fixe donc un prix pour le logement modeste qui sera plus élevé que le logement de luxe proportionnellement à la différence du niveau de confort offert. De même les prix peuvent augmenter plus vite pour l'achat ou la location de logements modestes que pour d'autres types de logements de confort ou de taille supérieure.

Cela s'explique par la conjonction de deux tendances.

Tout d'abord, la demande de logements modestes augmente. En effet, Bruxelles est une petite Région qui enregistre de nombreuses entrées et sorties parmi sa population. A la recherche de calme, d'espace et d'un meilleur marché immobilier, la classe moyenne installée à Bruxelles a tendance depuis des décennies à quitter la Région pour les zones péri-urbaines (même si de nombreux ménages modestes quittent également Bruxelles face au coût de la

vie trop élevé³). Elle laisse la place à de nouveaux arrivants qui, malgré des revenus très variables⁴, sont surreprésentés dans les bas revenus.

En parallèle, l'offre s'oriente plutôt vers le segment du logement moyen ou haut de gamme, plus rentable pour les investisseurs.

En conséquence il existe une pénurie de logement modeste qui alimente la hausse des prix sur ce segment. Une hausse des prix qui se fait ressentir dans le portefeuille des ménages les plus pauvres de manière encore plus brutale puisque déjà en difficulté financière. Ils n'ont dès lors d'autre alternative que d'accepter des loyers élevés pour des logements de mauvaise qualité.

Ensuite, cette situation entraîne des phénomènes étranges...

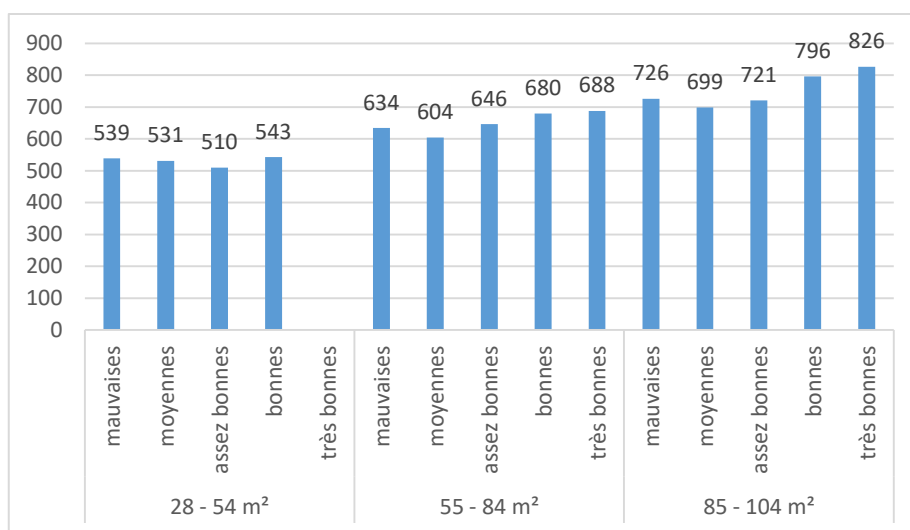
Ainsi les prix moyens de logements de basse qualité sont parfois plus élevés que ceux de qualité supérieure ! Comme nous le montre les chiffres de l'observatoire des loyers 2015 ci-dessous, le locataire d'un logement entre 28 et 54 m² avec des conditions de confort « mauvaises » paiera en moyenne 29€ de plus que le locataire d'un logement de même taille avec des conditions de confort « assez bonnes ». Cette aberration économique est la preuve que les ménages défavorisés se retrouvent dans des situations où ils n'ont d'autres choix que d'accepter des conditions abusives ! C'est la loi du marché ! Selon le baromètre 2014 du centre interfédéral pour l'égalité des chances⁵, les candidats locataires sont également fréquemment victimes de discriminations basées sur leur origine ethnique, leur statut social (allocataires sociaux) ou sur leur situation familiale (mères célibataires). Ces groupes discriminés auront d'autant plus de difficulté à se loger, et sont donc également susceptibles de se trouver dans l'obligation d'accepter de mauvaises conditions de logement à des prix élevés.

³ S. De Laet (2018) « Les classes populaires aussi quittent Bruxelles. Une analyse de la périurbanisation des populations à bas revenus », Brussels Studies.

⁴ on distingue classiquement une immigration de « riches » provenant des pays de l'UE, attirés par la fonction de Bruxelles comme Capitale de l'Europe, et une immigration de « pauvres » provenant de pays hors UE.

⁵ Centre interfédéral pour l'égalité des chances (2014), baromètre de la diversité logement

Graphique 4 : loyer mensuel moyen selon la taille et le niveau de confort du logement, Bruxelles, 2015.



Source : M-L. De Keersmaecker, Sonecom (2015), Observatoire des loyers, enquête 2015

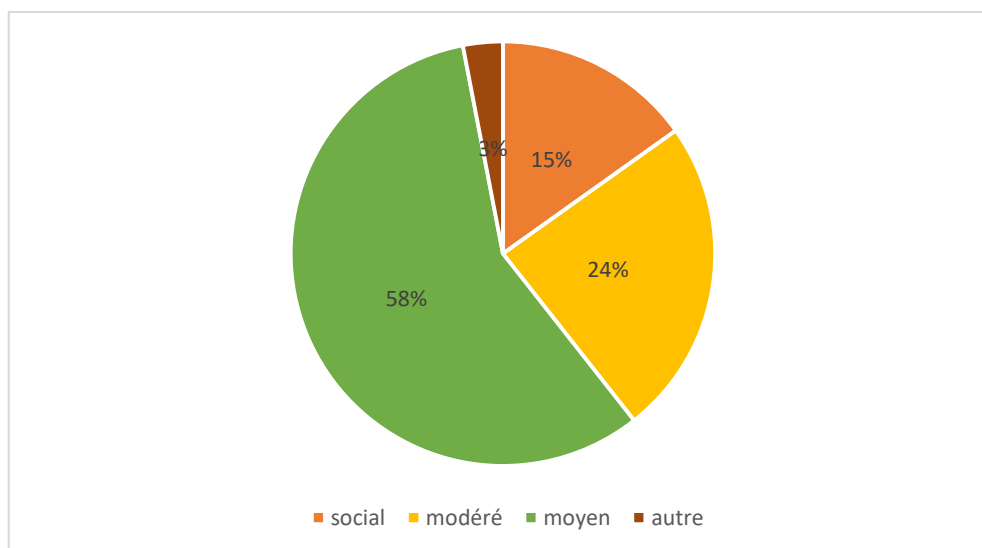
D. Une intervention publique qui ne répond pas à la demande en logement social

Par ailleurs, il faut constater que les pouvoirs publics n'ont pas su suffisamment encadrer et réguler le marché privé, ni résorber la pénurie de logements modestes. Ils sembleraient qu'ils aient plutôt porté une attention particulière aux politiques destinées à fixer les ménages à revenu moyen à Bruxelles. Il est certes compréhensible que la Région et les communes, sous-financées, souhaitent attirer et maintenir les ménages contributeurs à l'impôt sur leur territoire. Il est cependant frappant de remarquer à quel point les classes populaires n'ont pas été au centre de l'attention des politiques de logement ces dernières années.

Ainsi dans le total des logements supplémentaires créés entre 2003 et 2012, 13,5% en moyenne ont été créés par ou à l'aide des pouvoirs publics. Si cette part est loin d'être négligeable, on voit en revanche que parmi ces logements ayant bénéficié d'une intervention publique⁶, seuls 15% peut être considéré comme du logement social.

⁶ C. Dessouroux, R. Bensliman, N. Bernard, S. De Laet, F. Demonthy, P. Marissal, J. Surkyn (2016), « le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux », Notes de synthèse, Brussels Studies.

Graphique 5 : logements créés entre 2003 et 2012 à Bruxelles ayant bénéficié d'une intervention publique selon leur type.



Source : C. Dessouroux, R. Bensliman, N. Bernard, S. De Laet, F. Démonthy, P. Marissal, J. Surkyn (2016), « le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux », Notes de synthèse, Brussels Studies.

Pourtant, la demande en logement social est criante en région bruxelloise ! En 2017, 43.170 personnes étaient inscrites sur la liste d'attente de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB)⁷. C'est à peu près le nombre de logements gérés par l'ensemble des SISP (Sociétés Immobilières de Service Public, qui gèrent le parc de logements sociaux de la SLRB). La demande en logement social est donc deux fois plus importante que l'offre ! Notons également que 9% du parc est inoccupé pour cause de vacance locative ou de rénovation⁸. Aujourd'hui, les délais d'attente pour l'accès à un logement social public peuvent atteindre jusqu'à 10 ans !

⁷ Rapport annuel SLRB, 2017.

⁸ Parlement bruxellois (2017), « compte rendu intégral des interpellations et des questions, Commission du logement, réunion du 8 juin 2017 ».

La pénurie de logements sociaux au regard du budget régional

Entre 2002 et 2017, près de 2 milliards d'euros ont été engagés par la Région dans des programmes d'investissement de la SLRB et des SISP visant la rénovation ou la production de logements sociaux⁹ !

- quatre programmes quadriennaux (2002 – 2017) : 1 milliard
- plan régional du logement (2004) : 400 millions
- alliance habitat (2014 – 2016) : 600 millions

Le logement social représente environ 75% du budget total régional dédié au logement, qui est lui-même le deuxième poste de dépense le plus important de la Région, après la mobilité. Ces moyens seraient-ils insuffisants pour résorber la pénurie de logements sociaux à Bruxelles? On ne peut répondre à cette question, car seul une portion de ces montants ont été effectivement dépensés par la SLRB. Depuis la création de la Région en 1989, les dépenses de la SLRB sont systématiquement inférieures aux moyens dégagés, venant ainsi grossir l'encours des engagements (différence entre les montants engagés et les montants effectivement payés par l'opérateur de logement). Au 31 décembre 2016, cet encours s'élevait à 1,518 milliard pour la SLRB ! D'après les dires de Céline Frémault, ministre bruxelloise du logement, cette situation serait la conséquence des difficultés pour les SISP à gérer efficacement les programmes, du manque de moyens humains dans leurs équipes techniques et des complexités administratives en termes de chantiers.

Le manque de foncier engendrant une concurrence entre les différentes fonctions (logement, économique, équipements collectifs...), cette concurrence crée certainement d'autres difficultés à l'implantation de nouveaux logements sociaux, sans compter l'aversion de certaines communes et certains habitants à accueillir ce type de logements près de chez eux.

En conséquence, les ménages bruxellois disposant de revenus modestes et moyens n'ont qu'un accès limité au logement social et se trouvent captifs d'un marché privé dont l'offre leur est inadaptée. Si les 40% des ménages aux revenus les plus faibles ne devaient consacrer qu'un quart de leurs revenus au loyer, 1% seulement du parc immobilier leur serait accessible¹⁰, autant dire rien du tout.

Comment s'en sortent alors ces ménages ? Certains quittent simplement Bruxelles pour s'installer dans des quartiers moins chers de la périphérie ou dans des zones d'habitation plus éloignées principalement en Wallonie (vallée de la Dendre, sillon wallon). Ainsi, entre 2005 et 2013, 32% des ménages ayant déménagé hors de Bruxelles appartenaient aux « classes populaires »¹¹. D'autres mettent en place des mécanismes d'adaptation comme,

⁹ Parlement bruxellois (2017), « compte rendu intégral des interpellations et des questions, Commission du logement, réunion du 8 juin 2017 ».

¹⁰ C. Dessouroux, R. Bensliman, N. Bernard, S. De Laet, F. Demonthy, P. Marissal, J. Surkyn (2016), « le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux », Notes de synthèse, Brussels Studies.

¹¹ S. De Laet (2018) « Les classes populaires aussi quittent Bruxelles. Une analyse de la périurbanisation des populations à bas revenus », Brussels Studies.

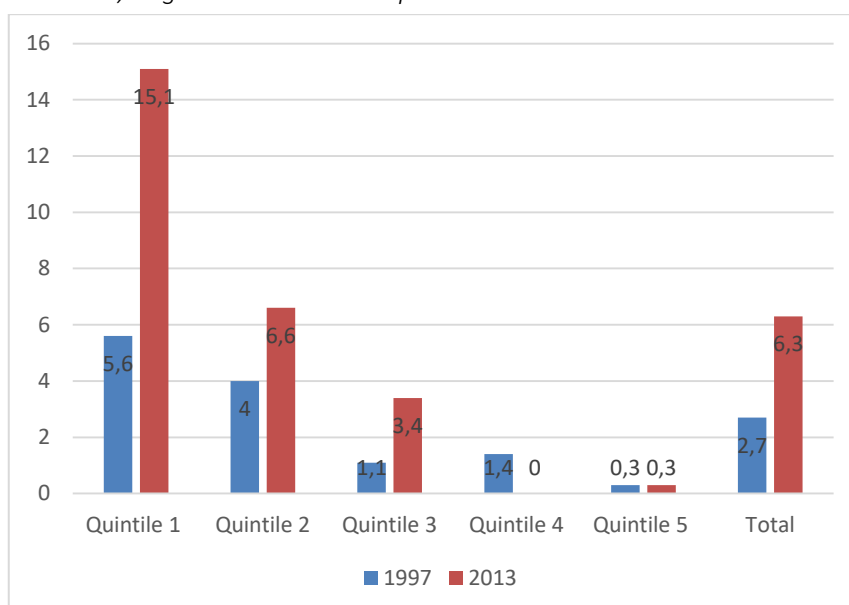
chez les jeunes, un départ plus tardif du foyer familial ou l'habitation en colocation ou en habitats groupés¹². Le manque d'alternatives contraindra cependant la grande majorité à dépenser une partie importante de son revenu au logement, se privant dans d'autres secteurs... L'ultime recours consistera à se loger dans des conditions indécentes, dans un logement de mauvaise qualité ou trop petit.

¹² idem

Le mal-logement, un facteur de précarité qui alimente les difficultés dans d'autres domaines de la vie

On constate à Bruxelles un taux de surpeuplement des logements assez important. L'enquête de santé estime le taux de sur-occupation à 6,3% en 2013. Une part en forte progression depuis 1997, et qui touche en particulier les ménages du quintile de revenus les plus faibles (progression de 5,6% à 15,1%).

Graphique 6 : part des bruxellois vivant dans un logement sur-occupé selon le quintile de revenus¹³, Région de Bruxelles-Capitale.



Source : Drieskens S., Charafeddine R., Demarest S., Gisle L., Tafforeau J. & Van der Heyden J. Health Interview Survey, Belgium, 1997 - 2001 - 2004 - 2008 - 2013: Health Interview Survey Interactive Analysis. Brussels: WIV-ISP. <https://hisia.wiv-isp.be/>

¹³ Les niveaux de revenus utilisés pour déterminer les quintiles dans l'enquête de santé sont calculés sur base du revenu total disponible du ménage (« total available income of the household »), auquel on applique ensuite une échelle équivalente. Cela permet de comparer les revenus de différents ménages en prenant en compte leur taille et composition. Chaque membre du ménage reçoit un poids spécifique: 1.0 pour le premier adulte, 0.5 pour chaque adulte supplémentaire, 0.3 pour chaque enfant (<18 ans). Le revenu total disponible du ménage est ensuite divisé par l'addition des poids pour obtenir le revenu équivalent. Les 5 niveaux correspondent aux montants suivants :

- Quintile 1 : < 750 euro
- Quintile 2 : 750 - 1000 euro
- Quintile 3 : 1000 - 1500 euro
- Quintile 4 : 1500 - 2500 euro
- Quintile 5 : > 2500 euro

Selon l'observatoire des loyers, en prenant comme référence les normes régionales d'adéquation des logements¹⁴, 26% des logements bruxellois sont surpeuplés ou très surpeuplés en 2017.¹⁵ Ce surpeuplement concerne principalement les logements de mauvaise qualité et de qualité moyenne, et touche très majoritairement les ménages vivant d'une ou plusieurs allocations, ainsi que les personnes seules avec enfant (environ 58%) et les couples avec enfants (environ 43%).

L'impact de ce surpeuplement est donc préoccupant pour les enfants. Par exemple, il a été montré qu'à même niveau de diplôme des parents, le niveau d'échec scolaire des enfants varie fortement avec le degré de sur-occupation des logements¹⁶. Ceci indique un lien possible entre surpeuplement et résultats scolaires. Il n'est en effet pas illusoire de penser qu'un espace réduit rende difficile l'étude et la concentration. Le logement s'ajoute à d'autres difficultés auxquelles les élèves issus des milieux défavorisés font face dans leur parcours scolaire.

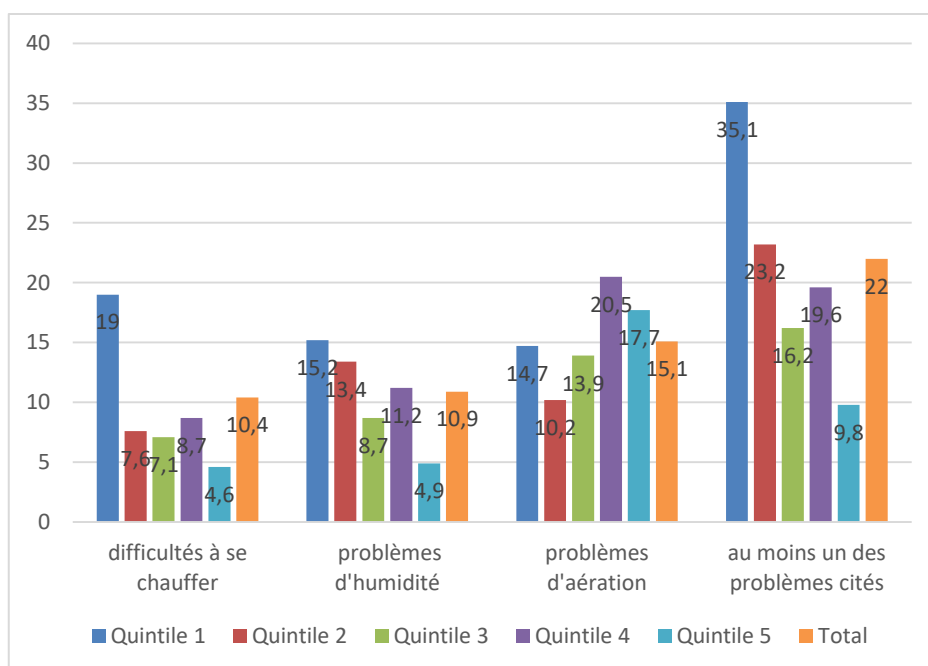
Les ménages les plus pauvres n'ont plus d'autres choix que de vivre dans des logements non seulement trop petits mais également de qualité médiocre, combinant des problèmes comme l'humidité et le chauffage, ce qui impacte leur santé.

¹⁴ Arrêté ministériel du 23 janvier 2014 déterminant les normes d'adéquation des logements pour l'application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 instituant une allocation de logement.

¹⁵ M-L. De Keersmaecker, Sonocom (2015), Observatoire des loyers, enquête 2017

¹⁶ P. Marissal, B. Wayens, J. Surkijn, D. Willaert (2007) : « La région de Bruxelles-Capitale face à son habitat : étude structurelle et prospective », ULB, VUB.

Graphique 7 : part des bruxellois rencontrant des problèmes liés à la qualité de leur logement selon le type de problème et par quintile de revenus, 2013.



Source : Drieskens S., Charafeddine R., Demarest S., Gisle L., Tafforeau J. & Van der Heyden J. Health Interview Survey, Belgium, 1997 - 2001 - 2004 - 2008 - 2013: Health Interview Survey Interactive Analysis. Brussels: WIV-ISP. <https://hisia.wiv-isp.be/>

A cette situation viennent encore se greffer des problèmes liés au cadre de vie, notamment la mauvaise qualité de l'air et la pollution sonore...

On voit donc que les questions de logement sont liées à l'accès à d'autres droits fondamentaux tels que la santé, l'enseignement et l'environnement. Les publics fragilisés subissent souvent des inégalités dans plusieurs de ces dimensions, qui tendent à se renforcer l'une l'autre.

Ce non accès au logement de qualité côtoie une forme encore plus grande de précarité: dans le cadre du dénombrement du 6 mars 2017, 4.094 personnes sans « chez soi » ont été dénombrées dont 48% sans-abri, 21% sans logement (maisons d'accueil) et 31% en logement inadéquat (squats...). Il s'agit d'une sous-estimation sachant la difficulté de saisir la problématique dans son ensemble.

Le nombre de sans « chez soi » recensés augmente de manière très inquiétante : il a ainsi presque doublé entre 2008 et 2016 ! Rien qu'entre 2014 et 2016, il a augmenté de 30%.¹⁷

¹⁷ La Strada (2017), Personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale : dénombrement du 7 novembre 2016 et du 6 mars 2017. Bruxelles.

Le droit au logement est fondamental et doit être remis au centre des préoccupations politiques

La crise du logement à Bruxelles touche les classes moyennes, qui s'exilent hors de notre Région depuis des années. Elle touche d'autant plus les classes populaires, captives d'un marché qui ne sait leur offrir un accès à un logement décent et abordable.

Il faut mettre en place des mesures fortes pour réguler le marché, notamment via:

1) **L'accroissement de la production de logements sociaux et moyens** conventionnés ainsi que la rénovation (notamment énergétique) des logements existants via entre autres :

- ⇒ La détermination, par commune, de quotas contraignants de logements sociaux (avec une attention spécifique aux familles monoparentales et aux familles nombreuses) ;
- ⇒ La « socialisation » des conditions d'accès aux logements publics appartenant aux communes et aux CPAS (application adaptée des conditions du logement social), en en confiant le contrôle à l'administration régionale ;
- ⇒ L'obligation pour les promoteurs immobiliers de 'payer en nature' les charges d'urbanisme¹⁸, c'est-à-dire en produisant eux-mêmes des logements sociaux ou conventionnés¹⁹

2) La mise en œuvre des **mécanismes de régulation des loyers** :

- ⇒ L'encadrement des loyers via une grille des loyers contraignante ;
- ⇒ La taxation des loyers réels ;
- ⇒ L'instauration de **Commissions paritaires locatives**, permettant de lutter contre les loyers abusifs.

¹⁸ Les charges d'urbanisme existent depuis 2003 à Bruxelles. Elles obligent les investisseurs privés à contribuer aux besoins de la collectivité impactée par leurs projets immobiliers.

¹⁹ Un logement conventionné fait l'objet d'un accord entre le bailleur et l'Etat. En échange d'aides à la construction ou à la rénovation, le bailleur s'engage à respecter des conditions d'occupation de son logement, de durée du bail, d'évolution des loyers.

- 3) La création d'un véritable Fonds de garantie locative régional, mutualisé et accessible à tous les locataires (et non un fonds concentrant exclusivement les publics à risque)²⁰

²⁰ Il s'agit ici d'instaurer une logique assurantielle, comme en matière de sécurité sociale, afin de faire supporter par la majorité une politique ciblée sur les ménages ayant des difficultés à accéder au logement. (obligatoire, cotisation en fonction des revenus et non du risque, gestion paritaire...).