

Atelier n°1 : « Quelle politique du logement dans les pays adhérents ? »

La Belgique ce n'est pas la France, quoiqu'il y ait des similitudes dans les politiques nationales en faveur du logement social dans ces deux pays. Qu'est ce qui caractérise la politique actuelle du logement social chez vous sachant qu'il nous faut distinguer le niveau fédéral de celui de la région wallonne ? Une ou deux politiques ?

Luc Laurent :

Des similitudes entre nos deux pays, la Belgique et la France, existent bien évidemment, notamment sur les objectifs du droit au logement ou d'une mixité sociale. Les différences sont nombreuses aussi, dans les modes d'organisation et dans les niveaux de pouvoirs concernés.

La Belgique est un Etat fédéral depuis un peu plus de 15 ans. Dès lors, pour caractériser la politique actuelle, on pourrait dire qu'il n'y a pas seulement deux politiques, l'une fédérale, l'autre régionale wallonne, mais quatre puisque outre l'Etat, il y a les trois Régions : Bruxelles, Flandre et Wallonie.

L'essentiel, sinon la totalité de la politique sociale du logement relève de la compétence des Régions, avec chacune son Parlement, son Gouvernement, son budget.

Subsiste au niveau fédéral, essentiellement la matière du bail de résidence principale, réglée par le Code civil, et qui concerne les locataires privés dans l'ensemble du pays, règles qui trouvent à s'appliquer lorsque la législation régionale n'y a pas dérogé pour les baux du secteur locatif social. Une politique fédérale intéressante, quoique limitée, est celle qui concerne « les grandes villes » et qui porte sur des projets de rénovation urbaine, incluant les programmes de logement.

Enfin relève également de l'Etat fédéral, la fiscalité des personnes physiques (impôts directs sur les revenus du travail). En matière immobilière, elle comporte des mesures de déduction fiscale (de la base imposable et de l'impôt) qui concernent les ménages accédant à la propriété de leur logement (construction ou achat). Ces dépenses fiscales sont importantes et il a été calculé qu'elles représentent par exemple, plus de trois fois le budget régional d'une année.

Concentrons-nous sur ce qui se passe en Région wallonne et sur quelques aspects de ce qui s'est passé depuis une quinzaine d'années. L'on peut dire qu'existait en Belgique une conception généraliste du logement social, destiné à accueillir une part large de la population, classe ouvrière et employés. L'introduction de plafonds de revenus à l'entrée, le mode de calcul des loyers n'ont pas modifié cette approche, qui réalise en quelque sorte une forme de mixité sociale.

Au fil du temps, sous les coups de butoir successifs des crises économiques et du délitement du tissu industriel, la population du logement social a changé. Des locataires ont vieilli et sont devenus pré-pensionnés ou retraités. Aujourd'hui, la composition socioprofessionnelle des ensembles d'habitations sociales est majoritairement formée de personnes « non actives » disposant de revenus de remplacement ou d'allocations sociales (31% de ménages retraités, 29% au chômage, 8,5% allocataires du système de soins de santé, 6% bénéficiaires du revenu d'intégration sociale). Seuls 20% des ménages exercent une activité professionnelle.

Nul étonnement dans ces conditions de devoir constater un appauvrissement de la population logée, ni aussi d'assister à une modification substantielle des rapports sociaux, tant à l'intérieur des ensembles d'habitations, que de l'image de ceux-ci dans la cité.

En sorte que si la conception du logement social reste généraliste dans son principe, elle a évolué vers une approche davantage résiduelle dans les faits.

L'évolution du contexte économique et social est donc, selon moi, l'élément majeur à mettre en avant. Selon certains, les raisons doivent en être trouvées davantage sinon exclusivement, dans les modifications réglementaires du système locatif social lui-même. Face à la critique d'une attribution des logements sociaux réputée « opaque » ou « clientéliste », des critères d'attribution ont été mis en place, selon un système de points liés à des situations actuelles de logement indigne, insalubre, à des situations sociales difficiles (femme seule avec enfants,....). Ce système a certes objectivé l'attribution et conduit parallèlement à attribuer des logements aux personnes en difficulté et précarisées. Ceci se serait réalisé en quelque sorte au détriment de la mixité sociale.

Les règles de calcul des loyers, lié aux revenus, ont évolué dans un souci d'équité, visant à augmenter les premiers en fonction de la croissance des seconds pour se rapprocher des valeurs du marché et d'un dé plafonnement.

Dès lors, des ménages disposant de revenus professionnels ont davantage été tentés de quitter le logement social, les logements libérés étant attribués à des ménages ne disposant pas de tels revenus, par application du mécanisme décrit.

Cette explication par le « système à points » laissant, il est vrai, peu de latitude d'appréciation des candidatures aux bailleurs sociaux, n'est toutefois pas convaincante. Les critères d'attribution pour l'accès au logement social n'ont guère changé du fait de la pondération ; ils ont continué à prendre en compte la dimension sociale qui elle a évolué : ce n'est plus autour du travail salarié que se structurent les quartiers d'habitations sociales. C'est ce phénomène qui est en cause, et non le système à points qui en est le reflet. Ce ne sont pas les critères d'attribution qui rendent les gens sans-abri, sans emploi, sans salaire.

Certes, le mécanisme d'attribution des logements pourrait prendre en compte, favoriser des personnes qui ont un emploi. On a parlé de « travailleurs-clés » qui devaient pouvoir loger dans une relative proximité de leur lieu de travail : infirmiers/ères, facteurs/trices, instituteurs/trices,... Et il est vrai qu'un couple formé, par exemple, d'un magasinier (H ou F) et d'un caissier (H ou F) n'a pratiquement aucune chance de se voir attribuer un logement. Il faudrait alors recourir à une logique de quotas (ménages comptant au moins un membre ayant une activité professionnelle/ménages sans activité professionnelle) qui peut être étendue en fonction d'autres types de critères (personnes âgées- jeunes couples ; familles monoparentales ou non ;...). On aperçoit la difficulté et les objections qui pourraient être soulevées en matière de (non-)discrimination.

En outre, le fait d'avoir un emploi, la « chance » d'être salarié renforcerait la possibilité d'accès au logement social, son absence la rendrait plus problématique, avec le risque de double exclusion et du marché du travail et du marché du logement (social). Ce sont des choix de société particulièrement difficiles.

Une manière décisive d'améliorer la mixité sociale travailleurs-sans activité professionnelle serait que les chômeurs logés par le secteur en retrouvent un : elle se rétablirait en quelque sorte d'elle-même. En effet, si par enchantement, la moitié des chômeurs logés aujourd'hui retrouvait un emploi, la proportion d'actifs dans l'ensemble passerait de 20 à 35%, rejoignant des chiffres des années 80. Est-ce de la responsabilité des entreprises de logement social que ce ne soit pas le cas ?

En soi, les principes adoptés sont cohérents, les conséquences de leur application conduisent néanmoins à modifier les perspectives du logement social, sans que les objectifs n'aient été clairement exprimés et, le cas échéant, redéfinis.

Autre dimension importante de la politique du logement social : la préoccupation de plus en plus marquée pour la performance énergétique des bâtiments, les mesures d'isolation thermique, des maisons passives,... et qui donnent lieu à des encouragements divers sous forme de primes et de prêts. Elle se conçoit pour les bâtiments et logements neufs, mais ne peut ignorer tout le stock existant de logements conçus à une époque où les préoccupations environnementales et écologiques étaient pratiquement absentes, dont les performances énergétiques sont faibles et se traduisent par des charges énergétiques élevées, conduisant à parler de pauvreté énergétique.

Il faudra pouvoir mobiliser à cette fin des moyens financiers considérables pour l'amélioration de l'ensemble du parc, enjeu qui se combine avec celui de la création de nouveaux logements nécessaires. Ceci conduit à un mot sur le budget de la Région réservé à la politique du logement. Il a représenté, toutes actions confondues (primes aux particuliers, financement des organismes,...) 3,90% du total du budget de la Région wallonne. L'image ainsi donnée est imparfaite car dans ces montants figure une capacité d'emprunt avec la garantie régionale qui démultiplie les moyens d'action. Quoiqu'il en soit, cette part reste en deçà des besoins de la demande sociale.

*
* *

La politique du logement social de la Belgique ne risque-t-elle pas de se dissoudre dans celle de l'Europe ? Où en est-on de ce côté ? Quelle visibilité aura-t-elle demain si les bénéficiaires du logement social en Belgique étaient résiduellement les plus fragiles ?

Luc Laurent :

La politique du logement social de la Belgique, comme des autres Etats de l'Union européenne va-t-elle se dissoudre dans celle de l'Europe ? C'est poser la question de l'articulation entre les unes et l'autre.

Il n'y a, ni en droit, ni en fait, de politique européenne du logement. Ce n'est pas une compétence que les Traités attribuent à l'Union. Elle reste donc en principe, entièrement de la compétence des Etats membres et l'on pourrait penser que ce faisant, le principe de subsidiarité étant affirmé, la politique du logement social de ceux-ci n'est en rien affectée par le droit européen.

C'est une erreur, et s'il n'y a pas dissolution, il y a en tout cas un impact considérable et de plus en plus net. La logique à l'œuvre est d'abord une logique de marché - celle du marché commun - avec un noyau fort du droit européen qu'est le droit de la concurrence et la mise en œuvre des libertés fondamentales que sont la libre circulation des personnes, celle des capitaux, la liberté d'établissement et la liberté des services.

Au rang de la promotion de la concurrence, figurent l'interdiction des aides d'Etat et l'ouverture des marchés en matière d'énergie, de communication, de transport, de services postaux,... Jusqu'il y a peu, les interventions publiques en matière de logement social n'avaient pas soulevé de problèmes. Depuis quelques années, la Commission européenne considère qu'elles doivent effectivement entrer dans le champ d'application de ces dispositions communautaires.

Les aides d'Etat doivent en principe être notifiées préalablement à la Commission pour permettre à cette dernière de se prononcer sur leur légalité. Par décision du 28

novembre 2005, la Commission a énoncé les conditions en vertu desquelles les aides d'Etat aux entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général peuvent être considérées comme exemptées de notification préalable et compatibles avec le marché commun. Les entreprises de logement social (ainsi que les hôpitaux) sont concernées, pour autant qu'elles aient bien été mandatées pour leurs missions par les pouvoirs publics. Les compensations octroyées par les pouvoirs publics doivent faire l'objet de paramètres de calcul prédéterminés et les surcompensations éventuelles remboursées.

Dans notre domaine en particulier, les Etats membres doivent présenter tous les 3 ans à la Commission un rapport sur la mise en œuvre de la décision, la somme de ceux-ci devant faire l'objet d'une analyse d'impact de la part de cette dernière pour fin 2009.

Voilà donc une évolution qui a des répercussions claires sur le travail des entreprises de logement social, la manière dont elles doivent s'organiser, se gérer pour rester dans les critères, et pour autant que la décision d'exemption de notification soit confirmée, faute de quoi, elles devraient chaque fois attendre la décision de la Commission pour lancer leurs opérations.

La mise en œuvre de la directive « services » 2006/123/CE soulève des questions du même type relativement à son impact et à la manière dont elle doit être accueillie. Son objectif est d'améliorer la compétitivité des entreprises de services en levant les obstacles juridiques et administratifs qui freinent les échanges. Le champ d'application est très large et des domaines sont exclus.

En matière de logement social, la directive établit que n'entrent pas dans son champ d'application « les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État. »

Certes, les organismes de logement peuvent se reconnaître sous ce vêtement, et ils sont en effet mandatés par les pouvoirs publics à cette fin. Mais quelle conception du logement social est sous-jacente ? Si elle doit se limiter ici, comme en matière d'aides d'Etat, aux ménages défavorisés, la démarche conduit à définir la conception qu'un Etat peut avoir de la place du logement social, de sa définition des publics visés.

D'autres matières encore peuvent être citées : toute la législation sur les marchés publics et la légalité ou non des clauses sociales qui pourraient être mobilisées ; les directives en matière de non-discrimination, qui constituent un apport positif. La possibilité de bénéficier des fonds structurels pour financer l'amélioration énergétique des logements sociaux,...

Les interactions sont donc nombreuses. Elles nécessitent de nouvelles maîtrises, constituent de nouvelles régulations qui affectent nos métiers et la manière dont ils peuvent être exercés ou non.