

# La production des logements sociaux en région bruxelloise de 1889 à 2004

## 1. La production entre 1889 et 1989

### Les origines : misère et initiatives privées

L'histoire du logement social démarre en Belgique au début du 19<sup>ème</sup> siècle. Le développement industriel entraîne une augmentation rapide de la population dans les villes, augmentation pas toujours perçue. Le nombre d'habitants de l'agglomération bruxelloise augmente de 300% entre 1850 et 1900 et passe de 260.000 à 760.000 unités. Cette augmentation rapide de la population entraîne un besoin croissant de logements et crée une situation favorable à la spéculation et à l'exploitation. Les conditions de logement sont épouvantables. Jusqu'en 1889 toutes les initiatives concernant le logement sont l'œuvre du secteur privé.

En 1858 le gouvernement belge vote la loi sur l'expropriation des quartiers insalubres. Les communes reçoivent ainsi la possibilité d'exproprier des quartiers taudifiés, d'ouvrir des rues et de revendre les parcelles adjacentes. A Bruxelles cela conduit au voûtement de la Senne et au percement des boulevards centraux, et à l'assainissement du quartier Notre-Dame-aux-Neiges. Des milliers de maisons ouvrières et des dizaines d'impasses et de rues disparaissent, mais aucune alternative n'est proposée aux travailleurs et aux habitants expulsés. Les habitants déménagent vers d'autres quartiers insalubres.

En 1867 le gouvernement belge met en place des avantages fiscaux pour les sociétés qui construisent, vendent ou mettent en location des logements pour les travailleurs. Suite à cette initiative – en 1868 – une série de sociétés de personnes privées sont fondées – parmi lesquelles une associations caritative - la Société Anonyme des Habitations Ouvrières dans l'Agglomération Bruxelloise. Cette société construit des logements pour les ouvriers à Saint-Gilles, Anderlecht, Forest, Molenbeek et Schaerbeek (Cité Linthout).

En 1889, après que le pays ait été secoué par des violentes grèves, le gouvernement élabore une série de lois ayant comme objectif de rétablir l'ordre par quelques mesures favorables à la classe ouvrière. Les principales lois de cette période sont entre autres : la loi sur le travail des femmes et des enfants (1889), la loi sur la sécurité et la santé des ouvriers (1899), la loi sur les accidents de travail (1903), la loi sur le repos dominical (1905). Mais aussi la première loi sur le logement social du 9 août 1889.

Par cette loi la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite (CGER) peut accorder des prêts à taux réduit pour la construction ou l'achat de maisons ouvrières pour les travailleurs et les sociétés. Des sociétés locales profitent également de cette opportunité. De 1890 à 1914 on construit en Belgique plus de 60.000 de ces habitations. La rue d'Osseghem à Molenbeek en est un exemple emblématique.

L'idéal de la loi de 1889 (que les travailleurs 'sortent' des quartiers habités, soient rééduqués par une vie au grand air et au calme en les faisant devenir propriétaires d'un lopin de terre et d'une habitation) a néanmoins ses limites. Les habitants aux revenus modestes sont mis à la porte. Une grande part des travailleurs avec de faibles revenus doivent vivre dans des conditions de logement épouvantables.

### Les premières sociétés publiques

Il faut attendre 1899 pour que la première société semi-publique de construction et de location de logement bon marché soit créée en Belgique : le Foyer Schaerbeekois. D'autres sociétés vont suivre.

De cette époque datent entre autre les ensembles suivants: la Cité Hellemans dans les Marolles, la Cité de l'Olivier à Schaerbeek, la Cité de la Forêt d'Houthulst à Bruxelles-Ville, Berkendael à Forest, Delva à Laeken, la Cité de la Roue à Anderlecht.

## La Société Nationale du Logement

Après la première guerre mondiale est créée en 1919 la Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché (SNHLBM). Elle se voit attribuer une double tâche : donner aux sociétés locales la possibilité de procurer des logements corrects à prix modérés aux travailleurs un peu aisés via des prêts bon marché (2,75%) à rembourser sur un long terme (66 ans) et adoucir l'immense demande de logement (200.000 logements disparus par les dégâts de la guerre).

Les années vingt peuvent être considérées comme la période la plus importante du logement social en Belgique. C'est entre autre la période des cités jardins (Logis-Floréal à Watermael-Boitsfort, Cité Moderne à Berchem-Sainte-Agathe, Kapelleveld à Woluwé-Saint-Lambert), mais aussi des constructions bon marché et compactes que l'on retrouve au cœur des communes.

Mais dès 1926 un coup de frein est donné à la construction des cités-jardins et des logements sociaux locatifs en général. Entre autre parce que l'installation des cités-jardins est considérée comme trop chère et consommant trop d'espace, mais aussi parce que l'option des logements sociaux locatifs a été confrontée à une vision libérale du gouvernement qui voulait mettre autant de personnes que possible dans la situation d'acquérir leur propre logement.

La Société Nationale de la petite Propriété Terrienne est créée en 1935 à nouveau avec le but de rendre le travailleur propriétaire plutôt que d'effectuer une dispersion de cette population sur des terrains extérieurs à la ville, dans la campagne.

Après la deuxième guerre mondiale, le gouvernement vote la loi De Taye (1948) qui veut faciliter l'acquisition par les familles disposant de revenus modestes, comme la loi Brunfaut (1949) qui voulait développer le logement social à partir du financement de l'espace public et de l'infrastructure.

Durant cette période il faut également remarquer qu'est réactivée la lutte contre les taudis. En 1953 les communes reçoivent 80% en remboursement du prix d'achat des taudis. Les communes s'engagent dans une opération massive d'assainissement des quartiers populaires. Les années 50 sont également celles du modernisme. Des tours de logements modernes voient le jour : la Cité Modèle à Laeken fondée comme un projet modèle correspondant aux idéaux de l'expo 58, Germinal à Evere, le Peterbos à Anderlecht, les Villas à Ganshoren. Mais on construit également dans le Centre : les Nouveaux Blocs de la rue Haute et du Rempart des Moines. Finalement plus de la moitié des logements sociaux bruxellois seront édifiés sous forme de tours, principalement après 1960.

Les années 1970 sont étranges à Bruxelles.

D'une part nous voyons des choses négatives : la population diminue, les classes moyennes quittent la ville, la spéculation frappe tous les quartiers.

D'autre part, les années septante sont aussi celles où la Société Nationale du Logement et les sociétés locales augmentent leurs efforts de construction et gonflent leurs dettes.

L'objectif sous-jacent était également de créer de l'emploi et de soutenir le secteur de la construction. Ce sont des années où jusqu'à 40% du total de la construction de logements en Belgique est le fait du secteur du logement social. Cela se poursuit jusqu'en 1982, quand frappe la crise économique.

Le quartier de la Querelle, les Brigittine sont mis en oeuvre à cette époque à Bruxelles-Ville.

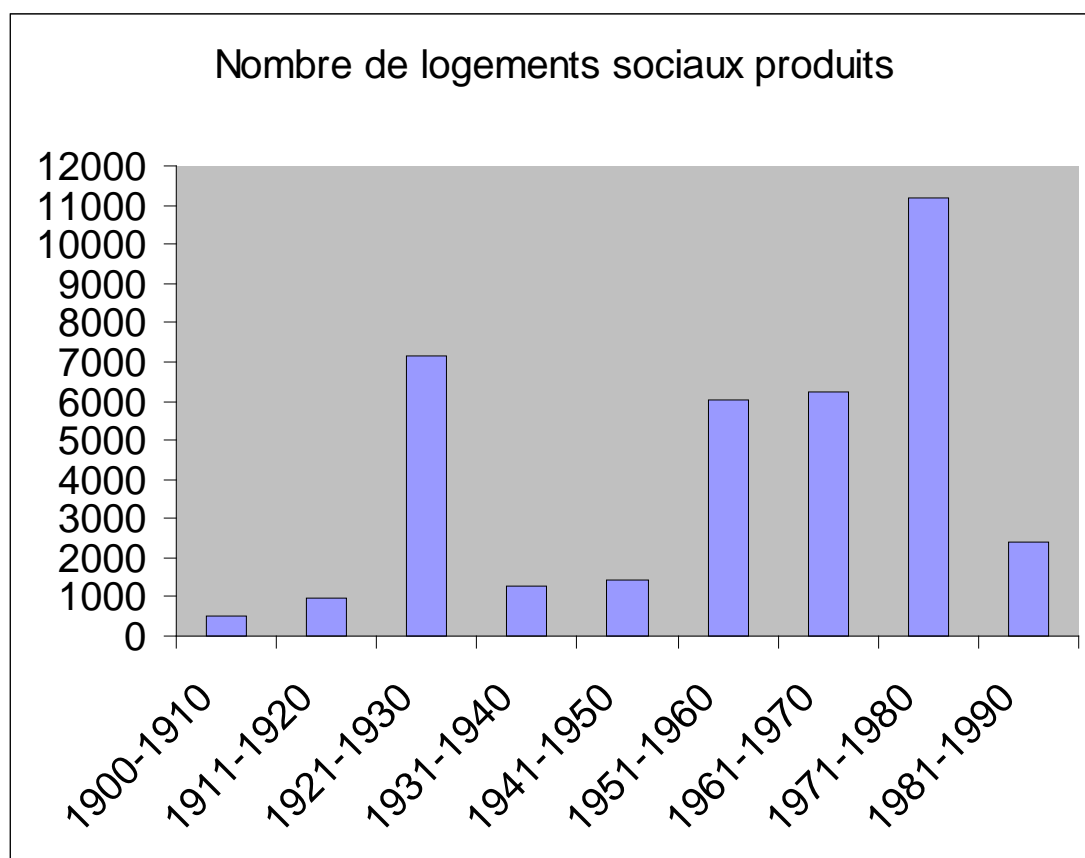
Au milieu des années 80 il apparaît clairement que les complexes de tours de logements qui datent d'à peine 20 ans présentent nombre de défauts. Ni les espaces verts projetés ni les équipements communautaires ne sont mis en place. Les constructions – préfabrication en phase expérimentale – connaissent des défauts de mauvaise isolation, de ponts thermiques, de condensation, d'infiltration d'eau, de nuisance sonore, ...

La perspective de grands frais d'entretien et de rénovation, couplée au fait que la construction de logements neufs et les emprunts deviennent plus chers et que les locataires sociaux s'appauvrissent, font que les activités de construction des sociétés de logement sont presque arrêtées.

Les années 80 voient également la fin de la Société Nationale du Logement. Le gouvernement fédéral ordonne à la SNL, fin 1984, de se diviser en 3 sociétés régionales. La mise en place d'une 'Société Régionale Bruxelloise du Logement' est prévue, mais le passage ne se fait pas facilement.

**Tableau : constitution du patrimoine des SISP (1900-1990)**

années	Nombre de logements produits
1900-1910	511
1911-1920	974
1921-1930	7141
1931-1940	1276
1941-1950	1445
1951-1960	6039
1961-1970	6205
1971-1980	11203
1981-1990	2405

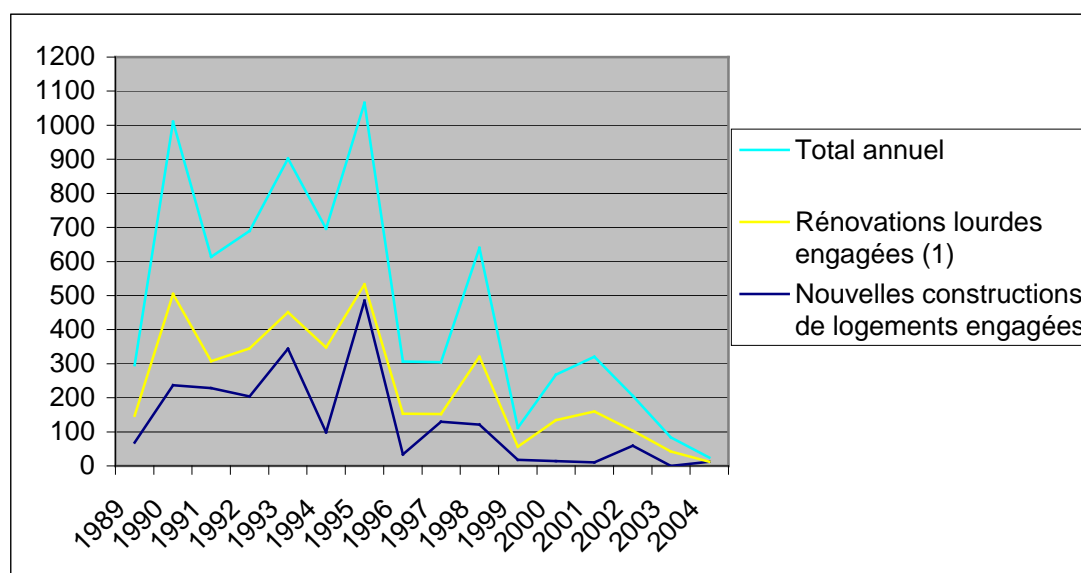


## 2. La production des logements sociaux entre 1989 et 2004

Sous l'impulsion de la SLRB, au début de l'existence de la Région Bruxelloise, beaucoup de logements sociaux ont encore été construits. Mais depuis 1997 la production de logements sociaux décline de manière vraiment spectaculaire.

Ainsi, durant les 5 dernières années, on ne produit plus qu'une moyenne de 19 logements sociaux par an.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Nouvelles constructions de logements engagées	69	237	228	204	344	99	485	34	130	121	18	14	10	59	0	12	<b>2.064</b>
Rénovations lourdes engagées (1)	79	268	79	141	107	249	48	119	22	199	38	120	150	44	42	0	<b>1.7057</b>
<b>Total annuel</b>	<b>148</b>	<b>505</b>	<b>307</b>	<b>345</b>	<b>451</b>	<b>348</b>	<b>533</b>	<b>153</b>	<b>152</b>	<b>320</b>	<b>56</b>	<b>134</b>	<b>160</b>	<b>103</b>	<b>42</b>	<b>12</b>	<b>3.69</b>



### La priorité du gouvernement de 1999 : la rénovation des logements sociaux

On peut expliquer la faiblesse de ce chiffre en partie par la décision de l'exécutif précédent (1999-2004) de focaliser la plupart des efforts financiers sur la rénovation des logements sociaux.

Le précédent secrétaire d'Etat au Logement, Alain Hutchinson, avait engagé le cadastre technique des logements sociaux. Celui-ci a permis d'objectiver les besoins en rénovation des logements sociaux. Ces besoins ont été évalués en 2002 à 450 millions d'euros, selon les normes en vigueur à l'époque. Soit avant la mise en place du Code du Logement, qui a sans doute augmenté les exigences qualitatives des logements.

Le programme triennal 1999-2001 prévoit un budget de 25 millions d'Euros pour la construction de 222 nouveaux logements et de 75 millions d'Euros pour la rénovation de 5.000 logements.

Le plan suivant est le quadriennal 2002-2005<sup>1</sup>, qui fait état de 205 projets rentrés par les SISP pour un budget global de 200 millions d'Euros. 150 millions d'Euros sont prévus pour la rénovation de 17.000 logements et 8 millions d'Euros pour la construction de 63 nouveaux logements.

Qu'en est-il aujourd'hui de ce beau programme ? A-t-on terminé les projets programmés, ou du moins entamé les travaux ?

#### Comparaison entre le nombre de logements construits et rénovés :

Année	Neuf (A)	Rénovations structurelles (B)	Total projets neufs + rénos structurelles A+B	Rénovations légères (C)	TOTAL Rénovations B + C
2000	14	120	134	1.410	1.530
2001	10	150	160	146	296
2002	59	44	103	345	389
2003	0	42	42	573	625
2004	12	0	12	2.382	2.382
Total	95	356	451	4.856	5.212

Entre les années 2000 et 2004, les SISP ont réalisé une moyenne annuelle de 19 logements neufs et 1.042 logements rénovés.

Pour saisir à quel niveau les projets retenus dans le plan ont été réalisés, on peut également analyser les ordonnancements annuels (c'est-à-dire les dépenses effectives) effectués ces dernières années.

#### Tableau des ordonnancements de 2000 à 2004 (chiffres arrêtés) et prévisions 2005 et 2006<sup>2</sup> (en millions d'Euros)

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Montant	31,37	36,1	22,2	27,49	18,66	27,36°	35,43°

(° : estimations)

L'analyse de ce tableau fait apparaître une constante : la faiblesse des décaissements en ce qui concerne les investissements. Même si les chiffres ne peuvent pas être placés année par année face à ceux des montants budgétés précédemment, il n'en ressort pas moins avec constance l'impossibilité de dépasser 36 millions d'Euros (en 2001), soit une moyenne annuelle sur ces 7 années de l'ordre de 28 millions d'Euros décaissés (2005 et 2006 : estimations).

Ce qui signifie qu'il faudrait à ce rythme, et pour autant qu'on reste au même niveau d'exigence ... 18 ans pour terminer la rénovation de 17.000 logements sociaux, alors qu'on estimait cette période d'intense rénovation à une durée de 10 à 11 ans ! On est donc largement en-dessous du rythme prévu.

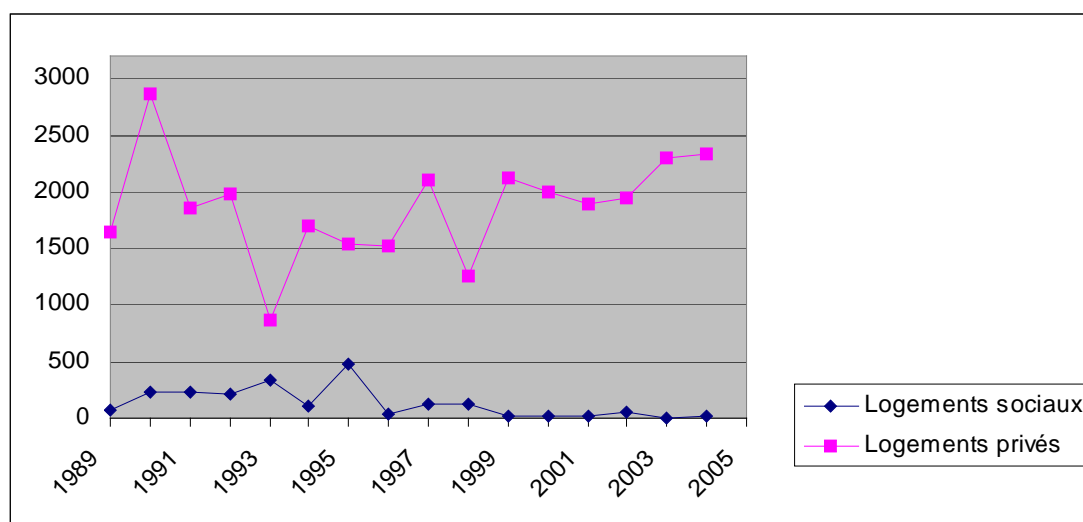
<sup>1</sup> Plan quadriennal d'investissement, conférence de presse du 23 octobre 2002.

<sup>2</sup> Budget régional des dépenses, documents annuels 2000 à 2005.

## Logements sociaux – logements privés

Ce trop faible taux de réalisations de travaux concernant des logements sociaux (qu'il s'agisse de rénovation ou de neuf) qui se manifeste clairement ces 5 dernières années, se distingue fondamentalement de la production de logements privés qui a tendance à augmenter ces derniers temps.

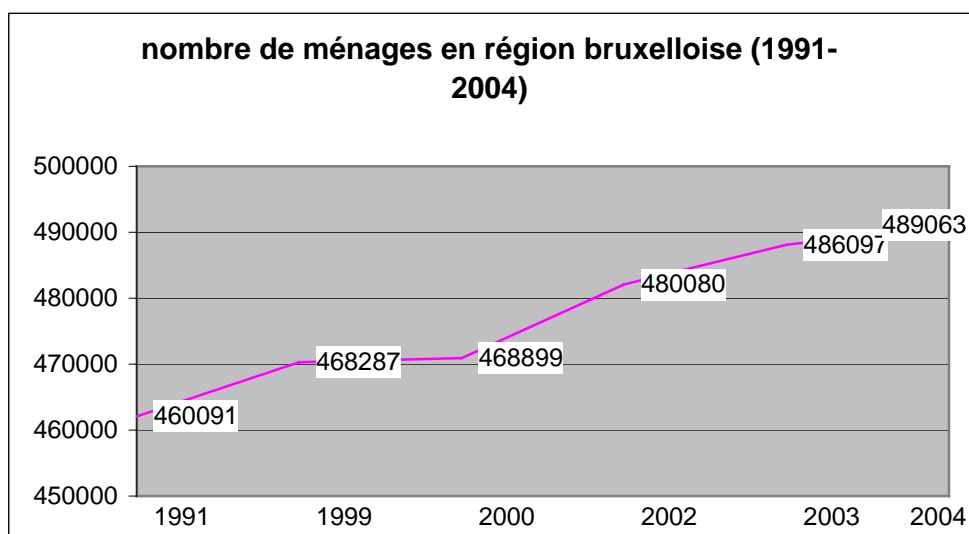
	Logements sociaux	Logements privés	Total
1989	69	1.636	1.705
1990	237	2.867	3.104
1991	228	1.860	2.088
1992	204	1.973	2.117
1993	344	860	1.204
1994	99	1.694	1.793
1995	485	1.541	2.026
1996	34	1.519	1.553
1997	130	2.099	2.229
1998	121	1.255	1.376
1999	18	2.116	2.134
2000	14	1.989	2.003
2001	10	1.900	1.910
2002	59	1.944	2.003
2003	0	2.297	2.297
2004	12	2.329	2.341
2005			2.642



## La demande sociale

La production des logements sociaux ne suit pas assez la demande sociale pour un logement abordable et de bon qualité.

Cette demande augmente, parce que le nombre de ménages augmente :



Et le nombre de titulaires de revenus d'intégration augmente :

<b>Nombre de minimexés et équivalents</b> <b>En chiffres absolus</b>	<b>1995</b>	<b>jan 2000</b>	<b>dec 2000</b>	<b>jan 2001</b>	<b>dec 2001</b>	<b>jan 2002</b>	<b>juni 2002</b>
	* estimation	17222	19870*	19885	20755*	22.497	23.643

Source : Observatoire de la Santé et du Social à Bruxelles + CERB.

L'augmentation de la demande sociale pour un logement accessible peut également être déduite de l'augmentation du nombre d'inscriptions de ménages en demande d'un logement social

On trouve ces chiffres à la SLRB à partir de l'année 2003 (année de l'inscription multiple):

	Au 31 décembre
2003	24.792 ménages
2004	30.219
2005	29.415

## Conclusion

La production de logements sociaux en Région bruxelloise a toute une histoire. Les premiers logements sociaux ont été construits à la fin des années 1800 à l'initiative de bourgeois dans un esprit de charité. La première loi sur le logement social a été promulguée en 1898, après une série de grèves violentes. La croissance du logement social correspond au début du vingtième siècle avec le développement des droits sociaux des travailleurs.

Mais c'est surtout dans les années de l'après-deuxième guerre mondiale, notamment entre 1951 et 1980 que sont construits 23.000 logements sociaux, soit plus de 60% de l'offre actuelle. Les conséquences de cette politique – qui a aussi été inspirée par des considérations économiques et de mise à l'emploi – va par la suite exercer une lourde hypothèque sur les sociétés de logements sociaux.

Par la régionalisation de la Société Nationale du Logement, la SLRB a surtout hérité de beaucoup de dettes. C'est la raison pour laquelle les terrains des anciennes casernes bruxelloises ont été en grande partie vendus à des investisseurs privés. De la sorte des terrains en situation exceptionnelle ont été perdus pour le secteur social. C'est seulement en 2004 que la Société du Logement de la Région Bruxelloise (SLRB) est parvenue à solder sa part de dettes et à faire place pour de futurs investissements.

Entre-temps la plupart des sociétés devaient faire face à d'autres problèmes : 17.000 logements sociaux en mauvais état à rénover rapidement. C'est ainsi que la SLRB et le gouvernement bruxellois ont décidé à partir de 1999 de donner la priorité totale aux projets de rénovation. Un autre problème auquel sont confrontées les sociétés est la paupérisation croissante des locataires sociaux, une tendance qui se fait sentir dans l'ensemble de la Région.

Par l'introduction de règles objectives d'attribution et un meilleur contrôle les logements sont en effet attribués aux personnes qui en ont le plus besoin. L'appauvrissement des locataires sociaux est devenu tel que le Secrétaire d'Etat au logement a même décidé en 2003 de limiter le loyer social pour les plus pauvres.

La conséquence a été la régression des revenus locatifs des sociétés, alors que leurs dépenses (les travaux de rénovation) augmentaient. Une série de sociétés ont demandé dans la foulée d'augmenter les conditions de revenus. Le gouvernement, fort justement selon nous, n'a pas accédé à cette demande. Encore faut-il que les sociétés aient les moyens de leurs missions.

Cette décision a eu pour conséquence de pousser le gouvernement bruxellois à aider davantage les sociétés: à une allocation de solidarité pour les sociétés hébergeant beaucoup de locataires pauvres, mise en place dès avant 2003, il ajoute une subsidiation partielle des coûts d'investissement.

Jusqu'à présent il semble que la subsidiation des investissements ait néanmoins obtenu trop peu de succès, surtout en ce qui concerne la construction neuve. Les projets de rénovation ont été mis en route – il est vrai avec beaucoup de retard – mais la construction de nouveaux logements sociaux est retombée depuis 1999 à une moyenne d'à peine 19 logements par an. Dans le contrat de gestion qui lie la SLRB à la Région, il est posé comme principe 300 logements supplémentaires par an.

Entre-temps demeure la demande sans cesse croissante de logements sociaux. Pour l'heure il y a plus de 25.000 ménages sur la liste d'attente du logement social. La Région bruxelloise n'a d'autre solution pour y faire face que de consacrer encore beaucoup plus d'argent au logement social dans les prochaines années. Actuellement elle consacre à peine 4% du budget régional au logement.



Mais elle doit aussi se donner le droit d'exiger de toutes les sociétés et de la SLRB l'efficacité et le dynamisme indispensables.

**Mars 2006**

**asbl Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat**

**Info : 02/502 84 63**

**Sources :**

"3.000 Foyers bruxellois qui ne se sont pas construits en un jour!", Le Foyer Bruxellois, 1997.

Marcel Smets, "L'Avènement de la cité-jardin en Belgique : histoire de l'habitat social en Belgique de 1830 à 1930", Bruxelles, P. Mardaga, 1977.

"Inventaire des logements sociaux à Bruxelles", Sint-Lukaswerkgemeenschap, 1985.

"Le logement ouvrier dans l'impasse ?" Les Cahiers de la Fonderie, n° 6, juin 1989, Bruxelles.

"Le droit au logement, bilan d'une première législature bruxelloise", Evo Société, Bruxelles, 1985