

Diversité et discrimination dans le logement social: **pour une approche critique de la «mixité sociale»**

Étude commanditée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

Auteurs

Wouter Bervoets
en Maarten Loopmans

Editeur

STeR*

Stedenbouw en Ruimtelijke Planning

Departement IWT

Erasmus Hogeschool Brussel

Quai de l'Industrie 170

B-1070 Bruxelles

Tel.: 02 520 18 10

Fax: 02 520 71 23

iwt@ehb.be

Editeur responsable

Prof. Dr. Maarten Loopmans

Traduction

Telelingua International

Graphisme

www.munchkin.be

Bruxelles, juin 2010

Deze studie is ook in het nederlands verkrijgbaar.

Vous pouvez trouver cette étude sur le site internet du

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: www.diversite.be

Diversité et discrimination dans le logement social: **pour une approche critique de la «mixité sociale»**

TABLE DES MATIÈRES

EXECUTIVE SUMMARY 1

INTRODUCTION 2

1. Objectif de l'étude et importance de la recherche 3

2. Méthodologie de la recherche 4

3. Résultats et conclusions 5

4. Implications de la recherche 6

5. Perspectives de la recherche 7

6. Références 8

7. Annexes 9

8. Glossaire 10

9. Bibliographie 11

10. Résumé 12

11. Conclusion 13

12. Bibliographie 14

13. Annexes 15

14. Glossaire 16

15. Bibliographie 17

16. Résumé 18

17. Conclusion 19

18. Bibliographie 20

19. Annexes 21

20. Glossaire 22

21. Bibliographie 23

22. Résumé 24

23. Conclusion 25

24. Bibliographie 26

25. Annexes 27

26. Glossaire 28

27. Bibliographie 29

28. Résumé 30

29. Conclusion 31

30. Bibliographie 32

31. Annexes 33

32. Glossaire 34

33. Bibliographie 35

34. Résumé 36

35. Conclusion 37

36. Bibliographie 38

37. Annexes 39

38. Glossaire 40

39. Bibliographie 41

40. Résumé 42

41. Conclusion 43

42. Bibliographie 44

43. Annexes 45

44. Glossaire 46

45. Bibliographie 47

46. Résumé 48

47. Conclusion 49

48. Bibliographie 50

49. Annexes 51

50. Glossaire 52

51. Bibliographie 53

52. Résumé 54

53. Conclusion 55

54. Bibliographie 56

55. Annexes 57

56. Glossaire 58

57. Bibliographie 59

58. Résumé 60

59. Conclusion 61

60. Bibliographie 62

61. Annexes 63

62. Glossaire 64

63. Bibliographie 65

64. Résumé 66

65. Conclusion 67

66. Bibliographie 68

67. Annexes 69

68. Glossaire 70

69. Bibliographie 71

70. Résumé 72

71. Conclusion 73

72. Bibliographie 74

73. Annexes 75

74. Glossaire 76

75. Bibliographie 77

76. Résumé 78

77. Conclusion 79

78. Bibliographie 80

79. Annexes 81

80. Glossaire 82

81. Bibliographie 83

82. Résumé 84

83. Conclusion 85

84. Bibliographie 86

85. Annexes 87

86. Glossaire 88

87. Bibliographie 89

88. Résumé 90

89. Conclusion 91

90. Bibliographie 92

91. Annexes 93

92. Glossaire 94

93. Bibliographie 95

94. Résumé 96

95. Conclusion 97

96. Bibliographie 98

97. Annexes 99

98. Glossaire 100

99. Bibliographie 101

100. Résumé 102

101. Conclusion 103

102. Bibliographie 104

103. Annexes 105

104. Glossaire 106

105. Bibliographie 107

106. Résumé 108

107. Conclusion 109

108. Bibliographie 110

109. Annexes 111

110. Glossaire 112

111. Bibliographie 113

112. Résumé 114

113. Conclusion 115

114. Bibliographie 116

115. Annexes 117

116. Glossaire 118

117. Bibliographie 119

118. Résumé 120

119. Conclusion 121

120. Bibliographie 122

121. Annexes 123

122. Glossaire 124

123. Bibliographie 125

124. Résumé 126

125. Conclusion 127

126. Bibliographie 128

127. Annexes 129

128. Glossaire 130

129. Bibliographie 131

130. Résumé 132

131. Conclusion 133

132. Bibliographie 134

133. Annexes 135

134. Glossaire 136

135. Bibliographie 137

136. Résumé 138

137. Conclusion 139

138. Bibliographie 140

139. Annexes 141

140. Glossaire 142

141. Bibliographie 143

142. Résumé 144

143. Conclusion 145

144. Bibliographie 146

145. Annexes 147

146. Glossaire 148

147. Bibliographie 149

148. Résumé 150

149. Conclusion 151

150. Bibliographie 152

151. Annexes 153

152. Glossaire 154

153. Bibliographie 155

154. Résumé 156

155. Conclusion 157

156. Bibliographie 158

157. Annexes 159

158. Glossaire 160

159. Bibliographie 161

160. Résumé 162

161. Conclusion 163

162. Bibliographie 164

163. Annexes 165

164. Glossaire 166

165. Bibliographie 167

166. Résumé 168

167. Conclusion 169

168. Bibliographie 170

169. Annexes 171

170. Glossaire 172

171. Bibliographie 173

172. Résumé 174

173. Conclusion 175

174. Bibliographie 176

175. Annexes 177

176. Glossaire 178

177. Bibliographie 179

178. Résumé 180

179. Conclusion 181

180. Bibliographie 182

181. Annexes 183

182. Glossaire 184

183. Bibliographie 185

184. Résumé 186

185. Conclusion 187

186. Bibliographie 188

187. Annexes 189

188. Glossaire 190

189. Bibliographie 191

190. Résumé 192

191. Conclusion 193

192. Bibliographie 194

193. Annexes 195

194. Glossaire 196

195. Bibliographie 197

196. Résumé 198

197. Conclusion 199

198. Bibliographie 200

199. Annexes 201

200. Glossaire 202

201. Bibliographie 203

202. Résumé 204

203. Conclusion 205

204. Bibliographie 206

205. Annexes 207

206. Glossaire 208

207. Bibliographie 209

208. Résumé 210

209. Conclusion 211

210. Bibliographie 212

211. Annexes 213

212. Glossaire 214

213. Bibliographie 215

214. Résumé 216

215. Conclusion 217

216. Bibliographie 218

217. Annexes 219

218. Glossaire 220

219. Bibliographie 221

220. Résumé 222

221. Conclusion 223

222. Bibliographie 224

223. Annexes 225

224. Glossaire 226

225. Bibliographie 227

226. Résumé 228

227. Conclusion 229

228. Bibliographie 230

229. Annexes 231

230. Glossaire 232

231. Bibliographie 233

232. Résumé 234

233. Conclusion 235

234. Bibliographie 236

235. Annexes 237

236. Glossaire 238

237. Bibliographie 239

238. Résumé 240

239. Conclusion 241

240. Bibliographie 242

241. Annexes 243

242. Glossaire 244

243. Bibliographie 245

244. Résumé 246

245. Conclusion 247

246. Bibliographie 248

247. Annexes 249

248. Glossaire 250

249. Bibliographie 251

250. Résumé 252

251. Conclusion 253

252. Bibliographie 254

253. Annexes 255

254. Glossaire 256

255. Bibliographie 257

256. Résumé 258

257. Conclusion 259

258. Bibliographie 260

259. Annexes 261

260. Glossaire 262

261. Bibliographie 263

262. Résumé 264

263. Conclusion 265

264. Bibliographie 266

265. Annexes 267

266. Glossaire 268

267. Bibliographie 269

268. Résumé 270

269. Conclusion 271

270. Bibliographie 272

271. Annexes 273

272. Glossaire 274

273. Bibliographie 275

274. Résumé 276

275. Conclusion 277

276. Bibliographie 278

277. Annexes 279

278. Glossaire 280

279. Bibliographie 281

280. Résumé 282

281. Conclusion 283

282. Bibliographie 284

283. Annexes 285

284. Glossaire 286

285. Bibliographie 287

286. Résumé 288

287. Conclusion 289

288. Bibliographie 290

289. Annexes 291

290. Glossaire 292

291. Bibliographie 293

292. Résumé 294

293. Conclusion 295

294. Bibliographie 296

295. Annexes 297

296. Glossaire 298

297. Bibliographie 299

298. Résumé 300

299. Conclusion 301

300. Bibliographie 302

301. Annexes 303

302. Glossaire 304

303. Bibliographie 305

304. Résumé 306

305. Conclusion 307

306. Bibliographie 308

307. Annexes 309

308. Glossaire 310

309. Bibliographie 311

310. Résumé 312

311. Conclusion 313

312. Bibliographie 314

313. Annexes 315

314. Glossaire 316

315. Bibliographie 317

316. Résumé 318

317. Conclusion 319

318. Bibliographie 320

319. Annexes 321

320. Glossaire 322

321. Bibliographie 323

322. Résumé 324

323. Conclusion 325

324. Bibliographie 326

325. Annexes 327

326. Glossaire 328

327. Bibliographie 329

328. Résumé 330

329. Conclusion 331

330. Bibliographie 332

331. Annexes 333

332. Glossaire 334

333. Bibliographie 335

334. Résumé 336

335. Conclusion 337

336. Bibliographie 338

337. Annexes 339

338. Glossaire 340

339. Bibliographie 341

340. Résumé 342

341. Conclusion 343

342. Bibliographie 344

343. Annexes 345

344. Glossaire 346

345. Bibliographie 347

346. Résumé 348

347. Conclusion 349

348. Bibliographie 350

349. Annexes 351

350. Glossaire 352

351. Bibliographie 353

352. Résumé 354

353. Conclusion 355

354. Bibliographie 356

355. Annexes 357

356. Glossaire 358

357. Bibliographie 359

358. Résumé 360

359. Conclusion 361

360. Bibliographie 362

361. Annexes 363

362. Glossaire 364

363. Bibliographie 365

364. Résumé 366

365. Conclusion 367

366. Bibliographie 368

367. Annexes 369

368. Glossaire 370

369. Bibliographie 371

370. Résumé 372

371. Conclusion 373

372. Bibliographie 374

373. Annexes 375

374. Glossaire 376

375. Bibliographie 377

376. Résumé 378

377. Conclusion 379

378. Bibliographie 380

379. Annexes 381

380. Glossaire 382

381. Bibliographie 383

382. Résumé 384

383. Conclusion 385

384. Bibliographie 386

385. Annexes 387

386. Glossaire 388

387. Bibliographie 389

388. Résumé 390

389. Conclusion 391

390. Bibliographie 392

391. Annexes 393

392. Glossaire 394

393. Bibliographie 395

394. Résumé 396

395. Conclusion 397

396. Bibliographie 398

397. Annexes 399

398. Glossaire 400

399. Bibliographie 401

400. Résumé 402

401. Conclusion 403

402. Bibliographie 404

403. Annexes 405

404. Glossaire 406

405. Bibliographie 407

406. Résumé 408

407. Conclusion 409

408. Bibliographie 410

409. Annexes 411

410. Glossaire 412

411. Bibliographie 413

412. Résumé 414

413. Conclusion 415

414. Bibliographie 416

415. Annexes 417

416. Glossaire 418

417. Bibliographie 419

418. Résumé 420

419. Conclusion 421

420. Bibliographie 422

421. Annexes 423

422. Glossaire 424

423. Bibliographie 425

424. Résumé 426

425. Conclusion 427

426. Bibliographie 428

427. Annexes 429

428. Glossaire 430

429. Bibliographie 431

430. Résumé 432

431. Conclusion 433

432. Bibliographie 434

433. Annexes 435

434. Glossaire 436

435. Bibliographie 437

436. Résumé 438

437. Conclusion 439

438. Bibliographie 440

439. Annexes 441

440. Glossaire 442

441. Bibliographie 443

442. Résumé 444

443. Conclusion 445

444. Bibliographie 446

445. Annexes 447

446. Glossaire 448

447. Bibliographie 449

448. Résumé 450

449. Conclusion 451

450. Bibliographie 452

451. Annexes 453

452. Glossaire 454

453. Bibliographie 455

454. Résumé 456

455. Conclusion 457

456. Bibliographie 458

457. Annexes 459

458. Glossaire 460

459. Bibliographie 461

460. Résumé 462

461. Conclusion 463

462. Bibliographie 464

463. Annexes 465

464. Glossaire 466

465. Bibliographie 467

466. Résumé 468

467. Conclusion 469

468. Bibliographie 470

469. Annexes 471

470. Glossaire 472

471. Bibliographie 473

472. Résumé 474

473. Conclusion 475

474. Bibliographie 476

475. Annexes 477

476. Glossaire 478

477. Bibliographie 479

478. Résumé 480

479. Conclusion 481

480. Bibliographie 482

481. Annexes 483

482. Glossaire 484

483. Bibliographie 485

484. Résumé 486

485. Conclusion 487

486. Bibliographie 488

487. Annexes 489

488. Glossaire 490

489. Bibliographie 491

490. Résumé 492

491. Conclusion 493

492. Bibliographie 494

493. Annexes 495

494. Glossaire 496

495. Bibliographie 497

496. Résumé 498

497. Conclusion 499

498. Bibliographie 500

499. Annexes 501

500. Glossaire 502

501. Bibliographie 503

502. Résumé 504

503. Conclusion 505

504. Bibliographie 506

505. Annexes 507

506. Glossaire 508

507. Bibliographie 509

508. Résumé 510

509. Conclusion 511

510. Bibliographie 512

511. Annexes 513

512. Glossaire 514

513. Bibliographie 515

514. Résumé 516

515. Conclusion 517

516. Bibliographie 518

517. Annexes 519

518. Glossaire 520

519. Bibliographie 521

520. Résumé 522

521. Conclusion 523

522. Bibliographie 524

523. Annexes 525

524. Glossaire 526

525. Bibliographie 527

526. Résumé 528

527. Conclusion 529

528. Bibliographie 530

529. Annexes 531

530. Glossaire 532

531. Bibliographie 533

532. Résumé 534

533. Conclusion 535

534. Bibliographie 536

535. Annexes 537

536. Glossaire 538

537. Bibliographie 539

538. Résumé 540

539. Conclusion 541

540. Bibliographie 542

541. Annexes 543

542. Glossaire 544

543. Bibliographie 545

544. Résumé 546

545. Conclusion 547

546. Bibliographie 548

547. Annexes 549

548. Glossaire 550

549. Bibliographie 551

550. Résumé 552

551. Conclusion 553

552. Bibliographie 554

553. Annexes 555

554. Glossaire 556

555. Bibliographie 557

556. Résumé 558

557. Conclusion 559

558. Bibliographie 560

559. Annexes 561

560. Glossaire 562

561. Bibliographie 563

562. Résumé 564

563. Conclusion 565

564. Bibliographie 566

565. Annexes 567

566. Glossaire 568

567. Bibliographie 569

568. Résumé 570

569. Conclusion 571

570. Bibliographie 572

571. Annexes 573

572. Glossaire 574

573. Bibliographie 575

574. Résumé 576

575. Conclusion 577

576. Bibliographie 578

577. Annexes 579

578. Glossaire 580

579. Bibliographie 581

580. Résumé 582

581. Conclusion 583

582. Bibliographie 584

583. Annexes 585

584. Glossaire 586

585. Bibliographie 587

586. Résumé 588

587. Conclusion 589

588. Bibliographie 590

589. Annexes 591

590. Glossaire 592

591. Bibliographie 593

592. Résumé 594

593. Conclusion 595

594. Bibliographie 596

595. Annexes 597

596. Glossaire 598

597. Bibliographie 599

598. Résumé 600

599. Conclusion 601

600. Bibliographie 602

601. Annexes 603

602. Glossaire 604

603. Bibliographie 605

3. La Région de Bruxelles-Capitale

3.1 La structure du logement social

3.2 Le débat Régional sur la mixité sociale

3.3 Le débat local sur la mixité sociale

3.3.1 Mixité socioéconomique

3.3.2 Mixité ethnoculturelle

3.4 Pratiques de mixité sociale – rôle des acteurs concernés et concertation

3.5 Pratiques de mixité sociale – par le patrimoine

3.5.1 Objectif en termes de logements sociaux dans chaque commune et plan logement

3.5.2 Charges d'urbanisme pour le développement de l'offre de logement social

3.5.3 Moratoire sur la vente de logements sociaux à louer

3.5.4 Projets de construction mixtes

3.5.5 Répartition de la pauvreté par la réalisation de petits projets

3.5.6 Mixité des types de logement

3.6 Pratiques de mixité sociale – par l'attribution

3.6.1 Conditions d'accès

3.6.2 Inscription et choix du quartier

3.6.3 Système d'attribution des logements

3.6.4 Calcul du loyer

3.6.5 Suivi de l'occupation rationnelle

3.6.6 Adaptation locale et pratiques officieuses

PARTIE VI – BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE MIXITÉ SOCIALE POUR LA BELGIQUE ? 78

1. La recherche des bonnes pratiques

1.1 Mixité sociale par patrimoine

1.1.1 Pourcentage minimum de logements sociaux dans chaque commune

1.1.2 Pourcentage minimum de logement social dans des nouveaux développements des quartiers

1.1.3 Dispersion géographique de plus petites constructions de logements sociaux

1.1.4 Restructuration des quartiers par une diversification de l'offre des logements

1.1.5 Vente de logements sociaux dans des quartiers existants

1.1.6 Rénovation du patrimoine social existant

1.1.7 Une offre diverse de typologies de logement dans les immeubles

1.2 Mixité sociale par attribution

1.2.1 Augmentation des seuils de revenus pour une partie du patrimoine locatif social

1.2.2 Un règlement d'occupation plus souple

1.2.3 Règles d'attribution optionnelles relatives à certains groupes-cibles

1.2.4 Règles d'attribution optionnelles relatives à la gestion de la mixité sociale

1.2.5 Offrir la possibilité de choix de quartier aux candidats locataires

1.2.6 Correction sociale Régionale des revenus de loyers

1.3 Pratiques discutables de mixité sociale

1.3.1 Disposition à l'intégration civique et à l'apprentissage de la langue comme critères d'accès

1.3.2 'Placement' du locataire en fonction du quartier ou d'immeuble

1.3.3 Refus d'inscription de certains candidats locataires

PARTIE VII - CONCLUSIONS 84

1. La mixité sociale et la nécessité d'une vision de l'avenir du logement social

2. Pratiques en matière de mixité sociale et risques de discrimination

3. Mesures de soutien à la politique

4. Recommandations pour de nouvelles études

REFERENCES 89

EXECUTIVE SUMMARY

Cette étude porte sur le concept de mixité sociale dans le logement social en Belgique et s'articule autour de trois missions de recherche:

- une analyse du débat sur la mixité sociale, avec les définitions et les concepts qui y sont utilisés;
- une identification et une analyse des pratiques locales et Régionales en vigueur en matière de mixité sociale, avec une attention particulière pour les questions juridiques et éthiques relatives aux risques de discrimination;
- l'élaboration de pistes de réflexions alternatives et de scénarios possibles.

La mixité sociale dans le logement social

Pas de définition univoque du concept de mixité sociale

Le concept de 'mixité sociale' dans la politique du logement désigne le « mélange » d'habitants à l'intérieur d'un territoire géographique bien délimité, qu'il s'agisse d'un pays, d'une Région, d'une ville, d'un quartier ou d'un complexe d'habitations. Il s'agit de mêler des personnes qui diffèrent par (Johnston, 2002):

- la classe sociale ou le statut socio-économique;
- l'origine ethnique ou le bagage culturel;
- la phase de l'existence dans laquelle elles se trouvent (par exemple, jeunes et vieux);
- le profil familial ou le type de ménage.

Objectifs poursuivis et évaluation des effets

Les plaidoyers en faveur d'une plus grande mixité sociale trouvent un écho dans l'ensemble du spectre politique, depuis les idéologies égalitaires jusqu'aux conceptions néolibérales. Divers arguments sont utilisés:

- favoriser la mobilité sociale et l'égalité des chances;
- favoriser la cohésion sociale et lutter contre le racisme et les conflits interethniques;
- améliorer le contrôle social et la cohabitation;
- d'une part, accroître les ressources financières des communes et des sociétés de logement social, et d'autre part, réduire les coûts de l'entretien, de la sécurité et du contrôle social arguments fonctionnalistes;
- la mixité sociale peut aussi être politiquement instrumentalisée afin de pouvoir discuter de problèmes de société sans devoir s'attaquer à leurs causes sous-jacentes. Elle permet par exemple de lutter contre la pauvreté plutôt que de s'attaquer à l'inégalité dans notre société ou encore d'aborder la question de la désidentification ethnoculturelle au lieu de s'en prendre au terreau du racisme et du repli communautaire.

Il y a une forte augmentation du nombre de recherches qui étudient, de façon empirique et avec des méthodes d'analyses plus ou moins sophistiquées, les effets supposés de la mixité sociale. Leurs conclusions varient sensiblement en fonction des objectifs divergents qui sont assignés à la mixité sociale. Mais, il n'y a pour aucun de ces objectifs des preuves concluantes que la mixité sociale donne des résultats. La thèse selon laquelle cette mixité exerce une influence positive sur la mobilité sociale des habitants est celle qui est le plus soutenue par la recherche. La mixité sociale semble également donner des fruits en ce qui concerne la lutte contre les attitudes racistes et ethnocentriques, même si cette influence positive implique qu'un grand nombre de conditions supplémentaires soient remplies. Les résultats relatifs au contrôle social et à la cohabitation sont plus contradictoires. Enfin, les arguments fonctionnalistes ont été jusqu'ici trop peu étudiés pour pouvoir donner lieu à des conclusions claires.

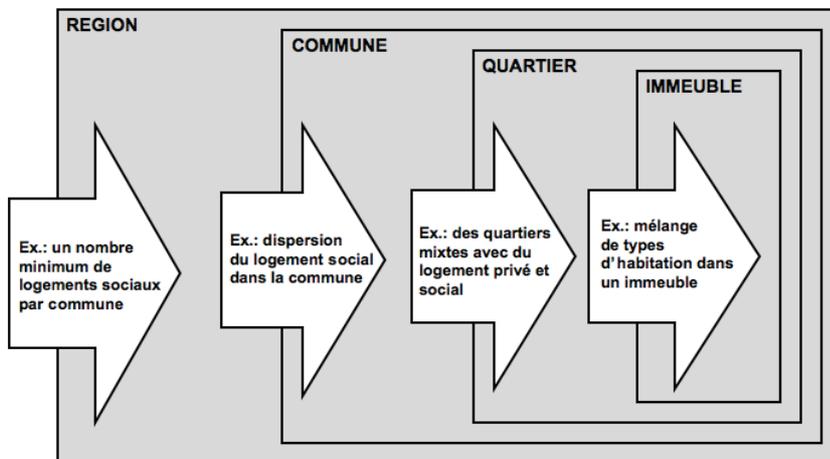
Les pratiques de mixité sociale

L'objectif de mixité sociale peut être poursuivi de diverses manières dans le logement social. Il y a d'abord des pratiques qui partent du patrimoine et qui s'efforcent de réaliser cette mixité en jouant sur l'offre. D'autres pratiques passent par les mécanismes d'attribution de logements à des candidats-locataires.

> A partir du patrimoine

Le schéma ci-dessous reflète les différents échelons permettant de poursuivre un objectif de mixité sociale au moyen du patrimoine. Parmi les pratiques connues, on peut citer:

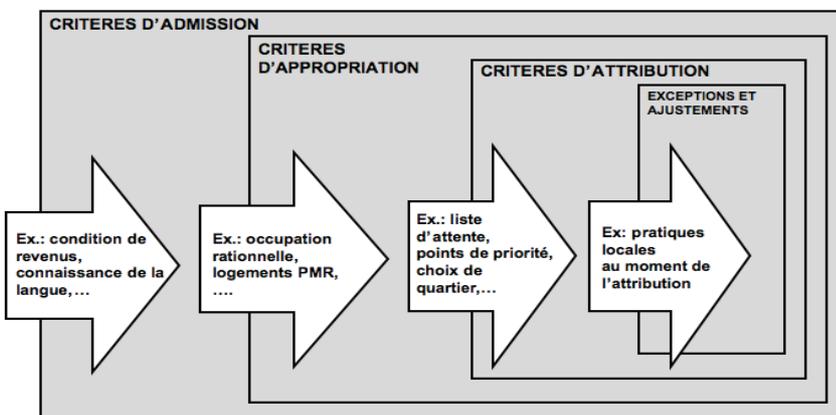
- l'augmentation de l'offre de logements sociaux;
- la dispersion de familles précarisées;
- la création de quartiers mixtes;
- la rénovation et la restructuration de cités de logements sociaux;
- des programmes de vente de logements sociaux dans des quartiers défavorisés;



> A partir des mécanismes d'attribution:

Le schéma ci-dessous (Winters et al., 2007; d'après van Daalen, Davis & Ouwehand, 2005) montre les différents échelons permettant de poursuivre un objectif de mixité sociale par les mécanismes d'attribution de logements. Les pratiques les plus connues consistent à :

- jouer sur les critères d'admission;
- jouer sur les critères d'attribution et des labels;
- jouer sur la clé de répartition des différents types d'habitation;
- intervenir dans des dossiers individuels et se livrer à des pratiques officieuses.



La politique de logement social et le discours sur la mixité sociale en Belgique

Alors que, dans d'autres pays, la reconstruction après la deuxième guerre mondiale s'est faite dans une large mesure par la construction de logements sociaux, la Belgique a surtout encouragé la construction d'habitations particulières par une politique axée sur l'accès à la propriété. La Belgique ne compte en moyenne que 6,3% d'habitations sociales, avec des écarts relativement faibles entre les trois Régions: 5,4% en Flandre, 7,9% à Bruxelles et 7,1% en Wallonie (INS, 2004).

En Belgique, le logement social se situe dans le prolongement du modèle de protection sociale (Winters et al., 2004). Ce type d'approche se caractérise par une politique centralisée et uniforme d'attribution de logements à un public cible limité, en laissant peu de place à la différenciation locale. Le locataire jouit d'un faible degré d'autonomie. Une autre caractéristique est la régulation de la fixation du loyer, qui se base sur la situation individuelle du candidat-locataire. Dans ce modèle, les pouvoirs publics assument un rôle de régulation et de soutien financier. Malgré cette proximité de fait entre

le logement social et le modèle de protection sociale, la politique menée en Belgique tend aussi à une définition large du public cible. C'est pourquoi la pression sur le secteur du logement social est forte: la demande est aujourd'hui largement supérieure à l'offre.

Ces dernières années, le secteur belge du logement social a connu une série d'évolutions. Bien que le public cible soit délimité de manière large, on observe une concentration de locataires fragilisés dans certains quartiers et un affaiblissement du profil socio-économique des locataires sociaux – tout comme pour les locataires privés, d'ailleurs. D'autre part, les sociétés de logement social mettent en avant un certain nombre de problèmes spécifiques, entre autres l'intolérance croissante entre les locataires et la dégradation de la cohabitation. Comme les logements sont surtout occupés par des locataires à faibles revenus et qu'ils parviennent de moins en moins à attirer des personnes ayant un peu plus de moyens, les revenus locatifs des sociétés de logement social ne cessent de diminuer et il leur manque souvent les moyens nécessaires pour financer des travaux de rénovation et de nouveaux projets. Tout ceci donne une image négative au logement social, qui ne bénéficie plus du même soutien dans la population. C'est ce qui explique les plaidoyers pour une plus grande mixité sociale dans le logement social que l'on entend aujourd'hui en Belgique.

La politique du logement étant une compétence Régionale, le débat sur la mixité sociale se déroule donc en presque essentiellement à ce niveau.

Région flamande

Le débat sur la mixité sociale en Région flamande trouve son origine dans la suburbanisation sélective et les déséquilibres entre la ville et la périphérie. Depuis les années 80, le discours sur l'inégalité des recettes fiscales entre les villes et le reste de la Région flamande se focalise de plus en plus sur la question de savoir s'il ne faut pas améliorer la mixité sociale dans les villes. Il s'agit en premier lieu d'une mixité des revenus: la ville a besoin d'une plus grande proportion d'habitants appartenant aux catégories supérieures de revenus. Cet appel en faveur d'une mixité des revenus semble encore s'accroître aujourd'hui, alors que les villes parviennent de plus en plus à attirer des habitants de la classe moyenne dans certains quartiers. Depuis la montée de l'extrême droite, la mixité sociale a également été définie en termes de mixité ethnique. Parallèlement, elle a été également perçue comme un remède contre le racisme et la discrimination, mais aussi contre l'exclusion sociale: la concentration de jeunes immigrés dans des quartiers défavorisés réduisait leur mobilité sociale. La mixité ethnique est devenue un élément important dans la politique flamande des villes et du logement, ce qui s'est par exemple traduit par un renforcement du contrôle de l'attribution des logements sociaux en Flandre.

Ce n'est que plus tard qu'est apparu le débat sur la mixité sociale dans le secteur du logement social, en partie en réaction à ce contrôle plus rigoureux. Ce débat est mené, d'une part, par des locataires organisés, et d'autre part, par les sociétés de logement social. Les premiers se plaignent d'une dégradation des conditions de vie dans de grands complexes de logements sociaux urbains en raison d'une concentration croissante de locataires socialement fragilisés, pauvres et d'origine étrangère. Leur exigence d'une plus grande mixité sociale est donc inspirée par le désir d'une meilleure qualité de vie. De leur côté, les sociétés de logement social ont surtout envoyé, dans les années 1990 et au début des années 2000, des signaux de détresse par rapport à leur capacité de financement. D'un côté, l'augmentation de la proportion de locataires précarisés a réduit les revenus locatifs; d'un autre côté, les frais de gestion augmentent à mesure que ces sociétés accueillent davantage de locataires problématiques. Elles plaident dès lors avant tout pour une mixité des revenus, même si le thème de la mixité des modes de vie s'immisce parfois dans ce débat sur les frais de gestion.

Région wallonne

Les anciennes villes industrielles de Wallonie réussissent moins bien à attirer la classe moyenne que les villes flamandes ou que Bruxelles. Le débat sur la 'gentrification' – autrement dit, la reconquête de certains quartiers populaires par des habitants aisés – ainsi que sur la mixité des revenus y trouve donc un terrain moins fertile. La mixité ethnique ne suscite pas non plus beaucoup d'intérêt en Wallonie. Au cours des dernières décennies, la Région wallonne a vu affluer un nombre beaucoup plus limité de nouveaux arrivants que la Flandre ou que Bruxelles et elle n'a jamais connu non plus de montée importante de partis d'extrême droite.

Contrairement à ce qui se passe en Flandre et dans la Région de Bruxelles-Capitale, le débat sur la mixité sociale se limite avant tout au secteur du logement social, et même là, c'est un thème très récent. L'argument de la mixité sociale a été invoqué pour la première fois en opposition aux réformes du logement social en Wallonie. Ces réformes, qui étaient elles-mêmes une réaction aux scandales de corruption qui ont touché plusieurs sociétés wallonnes de logement social, prévoyaient une vente d'habitations sociales ainsi qu'un renforcement et une centralisation de la procédure d'attribution. Les opposants ont affirmé que ce renforcement nuisait à la mixité sociale parce que les sociétés locales de logement social ne pourraient plus décider qui serait hébergé où. De manière générale, on peut dire que la recherche d'une plus grande mixité sociale en Wallonie est surtout un enjeu socio-économique: on s'efforce de mélanger différentes catégories de revenus afin d'éviter la constitution de ghettos où se concentre une population défavorisée.

Région de Bruxelles-Capitale

Tout comme en Région flamande, la recherche de mixité sociale dans la Région de Région de Bruxelles-Capitale est étroitement liée au phénomène de suburbanisation sélective et à l'exode de certaines couches sociales de Bruxelles vers sa périphérie. Cela a engendré des problèmes financiers, plus encore que pour les villes flamandes, et la gentrification est dès lors devenue un objectif important de la politique urbaine. Mais la politique de mixité sociale est davantage contestée au niveau de la ville parce que Bruxelles connaît aussi une grave crise du logement: le droit au logement n'y est pas garanti pour un grand nombre de gens et ce droit se heurte souvent, dans le débat, à la volonté du gouvernement de favoriser une plus grande mixité sociale.

Ce n'est qu'au milieu des années 90 que le discours sur la mixité sociale est devenu vraiment explicite à Bruxelles, au moment où, outre la Région elle-même, les sociétés de logement social ont dû faire face à des problèmes financiers. Un renforcement des mécanismes de contrôle de l'attribution des logements sociaux, en 1993, a entraîné un afflux de ménages à faibles revenus, ce qui a pesé sur les revenus locatifs des sociétés de logement social. La Région de Bruxelles-Capitale a alors pris des mesures en matière de mixité sociale dans trois domaines connexes: la politique de logement social, la rénovation urbaine et le désenclavement de quartiers défavorisés. Concrètement, ces mesures peuvent être subdivisées en deux catégories en fonction de la dynamique qu'elles cherchent à impulser: d'une part, attirer ou maintenir les classes moyennes dans les quartiers populaires; d'autre part, disperser les logements sociaux dans l'ensemble de la Région.

Les décideurs politiques envisagent très largement le concept de mixité sociale: cela va du mélange de différentes classes sociales à l'intégration de jeunes et de personnes handicapées en passant par des rencontres interculturelles. L'analyse des mesures visant à favoriser cette mixité montre que l'objectif poursuivi est davantage une mixité socio-économique qu'ethno-culturelle: ce sont les différentes catégories de revenus que l'on cherche à rapprocher, les personnes exerçant un emploi rémunéré et les chômeurs temporaires ou de longue durée. La recherche d'une mixité ethno-culturelle est cependant sous-jacente étant donné que la plupart des catégories défavorisées sont d'origine étrangère.

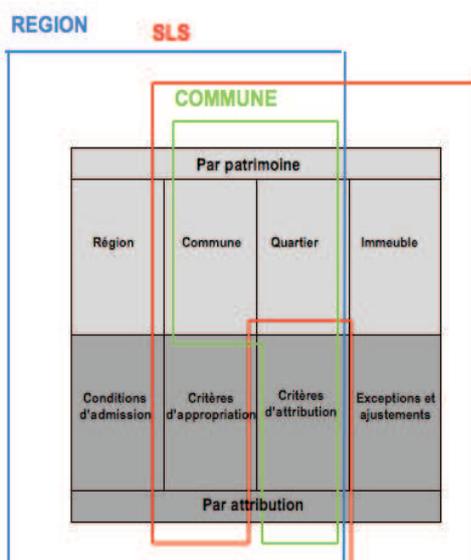
Les pratiques de mixité sociale en Belgique

Les schémas ci-dessous indiquent pour chaque Région les leviers dont disposent les différents acteurs – Région, société de logement social et administration communale – pour mettre en oeuvre une mixité sociale par le biais du patrimoine et des mécanismes d'attribution des logements. Nous précisons plus loin quelques différences importantes.

Région flamande

La Région fixe un objectif social qui impose à chaque commune un pourcentage de logements sociaux. Pour l'offre de logements sociaux, le quota à atteindre est de 9%. Les communes peuvent favoriser l'aménagement de quartiers socialement mixtes sur leur territoire au moyen du décret sur le sol et les immeubles, qui oblige les promoteurs immobiliers publics et privés de prévoir une certaine proportion de logements sociaux dans les nouveaux projets de construction.

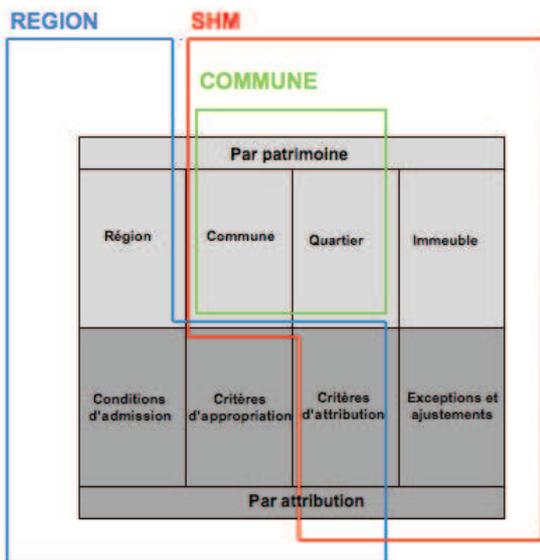
Pour ce qui est de l'attribution des logements, il y a une différence importante entre la Région flamande et les deux autres Régions. La législation prévoit en effet qu'en tant que coordinateur de la politique locale du logement, l'administration communale peut adapter les règles d'attribution de logements. Cela lui permet de répondre à certains problèmes locaux et de rechercher éventuellement une plus grande mixité dans le patrimoine de logements sociaux.



Région wallonne

Afin d'augmenter l'offre de logements sociaux, la Région fixe un quota de 10% de logements sociaux à atteindre dans chaque commune. Il y a relativement peu d'instruments de politique urbanistique permettant d'aménager des quartiers socialement mixtes, où cohabitent des propriétaires et des locataires privés et sociaux. Les communes n'ont essentiellement pas d'autres moyens qu'une concertation locale et des négociations avec des promoteurs privés.

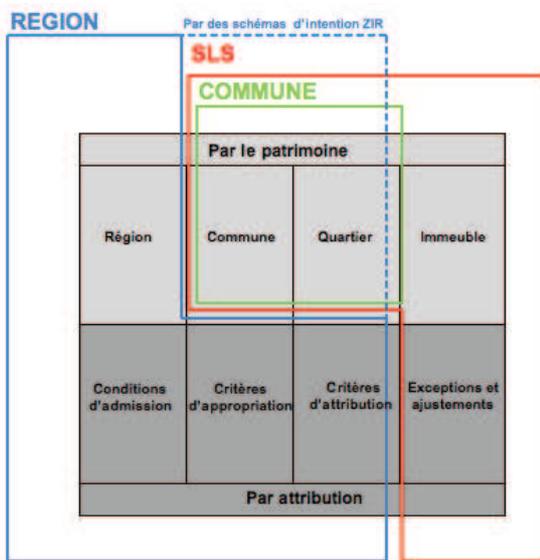
Les sociétés de logement social peuvent appliquer, dans 20% des cas au maximum, des règles d'attribution spécifiques pour influencer la mixité sociale dans leur patrimoine locatif. Elles peuvent le faire de trois manières: en instaurant des critères prioritaires supplémentaires, en augmentant les points attribués aux critères prioritaires Régionaux ou en prévoyant des points prioritaires spécifiques pour l'attribution de logements dans certains quartiers bien définis.



Région de Bruxelles-Capitale

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, un objectif Régional de 15% de logements de type social est en vigueur depuis peu. Pour créer des quartiers socialement mixtes, une combinaison de logements privés et sociaux peut être imposée par la Région aux promoteurs publics et privés pour des sites stratégiques et par le biais de schémas directeurs.

Contrairement aux autres Régions, la réglementation bruxelloise ne permet pas aux communes ou aux sociétés de logement social d'instaurer elles-mêmes des règles d'attribution supplémentaires pour accroître la mixité sociale dans leur patrimoine locatif. Il est cependant possible, en collaboration avec une organisation d'aide sociale, d'attribuer une partie de ce patrimoine à des catégories qui éprouvent des difficultés particulières pour trouver un logement sur le marché.



Les pratiques de mixité sociale et les risques de discrimination en Belgique

En Belgique, la loi a défini des critères de discrimination: la fortune, l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, la conviction religieuse ou philosophique, l'état civil, la naissance, la conviction politique, l'état de santé actuel ou futur, une caractéristique physique ou génétique, la prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'origine sociale, la conviction syndicale ¹ et la langue.

Dans le secteur du logement social, l'accès à un logement est sélectif par nature puisqu'il s'agit de permettre à des personnes à faibles revenus d'avoir accès à un logement financièrement abordable. Le fait que des candidats-locataires se voient attribuer un logement social sur base de leurs revenus (selon des critères d'attribution) et de la taille de leur ménage fait dès lors l'objet d'un consensus social. D'autres critères, comme l'ordre dans la liste d'attente, l'urgence, la priorité ou l'ancrage local peuvent être combinés afin de rendre le système d'attribution des logements le plus objectif possible.

On peut dire de manière générale que le renforcement des règles d'attribution et du contrôle du respect de celles-ci a fortement réduit les abus et les discriminations dans le secteur du logement social. Auparavant, les pratiques d'intervention politique et de discrimination institutionnalisée, comme les quotas ethniques, étaient encore très répandues. En principe, la nouvelle législation exclut de telles dérives. Cette étude vérifie si les pratiques actuelles de mixité sociale, par le biais du patrimoine et des mécanismes d'attribution, n'entraînent pas des risques de discrimination.

Il est important de faire observer que les sociétés de logement social et les administrations locales sont loin de pouvoir contrôler entièrement la composition d'un quartier. Les cités sociales ne sont pas des îlots coupés de tout et leurs habitants changent au fil du temps. Il y a aussi des personnes, appartenant souvent à la frange supérieure des catégories de revenus donnant accès au logement social, qui sont rebutées par l'image négative de celui-ci et qui n'introduisent donc pas de demande. Tant que ces locataires un peu moins défavorisés ne sont pas prêts à venir vivre dans des cités sociales moins attrayantes, la ségrégation ne pourra pas être brisée. Le système de financement et le mode de calcul du loyer, qui tient compte des revenus et de la valeur de l'habitation sur le marché, ne favorisent pas non plus la mixité sociale. L'attribution des logements les moins chers aux revenus les plus bas reste financièrement le meilleur choix pour les sociétés de logement social, ce qui entraîne une ségrégation dans leur patrimoine locatif.

Le risque de discrimination par le patrimoine

Accroître l'offre de logements sociaux

Plus l'offre de logements sociaux est large, plus la diversité des habitants peut être grande. À cet égard, un premier risque de discrimination apparaît d'emblée en raison d'une répartition inégale de cette offre. En effet, il n'est pas rare que des communes, notamment des communes riches situées en périphérie des grandes villes, continuent à s'opposer à la création de logements sociaux sur leur territoire. Dans les trois Régions, la réglementation en vigueur fixe des objectifs chiffrés de logements sociaux dans chaque commune. Il faut cependant que ces quotas aient un caractère suffisamment contraignant. Sinon, le risque subsiste que certaines communes, en refusant délibérément de proposer des logements sociaux, discriminent les habitants qui ont droit à ce type de logement et empêchent ainsi certaines catégories sociales indésirées de venir s'installer chez elles.

Tendre vers davantage de mixité dans les nouveaux quartiers

Accroître l'offre de logements sociaux n'est pas une garantie d'une plus grande mixité sociale dans les quartiers. C'est une planification urbanistique bien réfléchie, qui vise à mêler différents types de logements (privés et sociaux, locataires et propriétaires), qui doit empêcher le développement de nouveaux quartiers 'ghettos'. Ceci exige, en plus d'une concertation entre les différents acteurs, un éventail d'outils urbanistiques adaptés permettant de tendre vers une plus grande mixité sociale. Des mécanismes tels que le décret flamand sur les sols et les immeubles ou les schémas bruxellois pour certains sites stratégiques, qui imposent aux promoteurs publics et privés une certaine proportion de logements sociaux dans les nouveaux projets immobiliers, peuvent concilier l'augmentation de l'offre de logements sociaux et la réalisation de quartiers mixtes.

Il faut être attentif à la manière dont est fixée la clé de répartition des logements, autrement dit le nombre d'habitations par type d'habitation. En effet, le fait d'éviter délibérément de proposer certains types de logement comporte un risque de discrimination envers certaines catégories d'habitants indésirés. Ainsi, les administrations locales ou les sociétés de logement social justifient souvent le nombre restreint de logements de grande taille par le fait qu'elles ne disposent pas de suffisamment de moyens financiers. Mais il s'agit aussi, dans les trois Régions, d'une stratégie bien connue pour empêcher des familles immigrées de venir s'établir dans un quartier ou une commune.

¹ Pour la conviction syndicale, se référer à l'Arrêt n° 64/2009 du 2 avril 2009 de la Cour constitutionnelle

La restructuration de cités sociales

Dans certains cas, la restructuration d'anciennes cités (avec immeubles à appartements multiples) problématiques et au patrimoine vieilli peut être une piste indiquée, mais qui exige cependant qu'on lui consacre les moyens financiers nécessaires. Un certain nombre de ces projets de restructuration, visant une plus grande mixité sociale, sont en cours en Flandre et en Wallonie. Il est encore trop tôt pour pouvoir en faire une évaluation, mais ils ne sont pas dénués non plus d'un risque de discrimination. Pour accroître la mixité sociale, ces restructurations diversifient en effet l'offre globale de logements dans les quartiers en réduisant souvent la proportion de logements sociaux. Il faut donc être attentif à ce que la clé de répartition des logements, et la sélection de ceux qui devront quitter le quartier ou qui pourront y rester, ne vise pas particulièrement certaines personnes ou certaines catégories de la population. Il faut aussi garantir un nombre suffisant de logements sociaux de remplacement afin de ne pas encore réduire la proportion, déjà limitée, de ce type de logements.

Des projets immobiliers à petite échelle

On observe dans les trois Régions du pays une tendance parallèle à opter, pour les nouveaux projets de construction de logements sociaux, pour des projets immobiliers à petite échelle, disséminés sur toute la commune. C'est une réponse logique à l'échec des grandes cités d'habitations sociales du passé. L'intégration de ces projets dans le tissu existant entraîne automatiquement une mixité sociale à l'échelon du quartier. Cependant, ces projets à petite échelle ont un coût de revient supérieur par habitation, ce qui nécessite des moyens financiers supplémentaires pour les sociétés de logement social. Une autre observation critique est que cette stratégie de dispersion des locataires les plus fragilisés a aussi pour effet de les rendre moins visibles, avec le risque que leurs problèmes soient plus facilement niés.

Le risque de discrimination par les pratiques d'attribution

Les sociétés de logement social et les administrations locales sont demandeuses, surtout en Flandre et en Wallonie, d'une plus grande différenciation locale qui leur laisse la possibilité de donner leurs propres accents dans le cadre de la politique d'attribution. Elles affirment en effet qu'il existe des différences territoriales auxquelles une réglementation standardisée ne peut pas toujours apporter de réponse adéquate. Un autre argument est que des règlements locaux sont nécessaires pour que le logement social soit soutenu par la collectivité et qu'on puisse s'attaquer à des problèmes de cohabitation. Nous allons brièvement passer en revue les diverses pratiques d'attribution qui favorisent aujourd'hui la mixité sociale dans le logement social en les mettant en regard avec le risque de discrimination.

Quotas

L'utilisation de quotas implique que l'on fixe des pourcentages à atteindre pour certaines catégories d'habitants (par exemple des personnes ayant des revenus plus élevés ou des ménages traditionnels) au moyen d'un règlement local d'attribution. La législation permet de le faire en Région wallonne et en Région flamande au cas où des problèmes de cohabitation se posent dans un quartier. La réussite de telles pratiques est fortement tributaire de la volonté des locataires jouissant d'un meilleur niveau de vie d'aller vivre dans des cités de logements sociaux moins attrayantes.

Le recours aux quotas nécessite une clarification du concept et des objectifs de la mixité sociale. Cependant, la marge de manoeuvre dont on dispose pour corriger cette mixité sociale est limitée, compte tenu de l'écart important entre l'offre et la demande. L'utilisation de quotas ne peut jamais non plus être la seule mesure dans la stratégie visant à résoudre les problèmes de cohabitation. En effet, ce type de politique entraîne toujours des effets secondaires, notamment le risque que les groupes ayant un profil socio-économique plus faible aient moins de chances d'accéder à une habitation sociale. Il faut réfléchir très sérieusement à cet inconvénient, en particulier dans un système dans lequel le parc de logements sociaux sert de filet de sécurité pour les ménages socio-économiquement les plus faibles.

Choix du quartier

Contrairement à ce qui se passe en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale, la législation flamande permet aux candidats-locataires d'indiquer le choix d'un quartier au moment de l'inscription. Cette possibilité a pour objectif d'améliorer le bien-être du locataire social dans son habitation et dans son quartier. Mais elle entraîne souvent une concentration naturelle de certaines catégories d'habitants dans certains quartiers, avec le risque que les ménages les plus défavorisés se concentrent dans les quartiers les moins attrayants. En outre, les familles, pour lesquelles l'attribution d'un logement social est moins urgente, peuvent se permettre d'être plus sélectives dans le choix du quartier en acceptant un délai d'attente plus long. Par contre, les demandeurs en situation d'urgence n'ont souvent pas d'autre option que de se porter candidats pour tous les quartiers et accepter ainsi le premier logement proposé. Ce processus de concentration peut encore être stimulé par les sociétés de logement social elles-mêmes lorsqu'elles autorisent les candidats-locataires à choisir leur quartier. De telles pratiques, même si elles reposent sur de bonnes intentions en cherchant à améliorer la cohabitation, impliquent un grand risque de discrimination.

Placement

Le placement permet à une société de logement social de décider qui occupera quel appartement dans un quartier ou un immeuble. Bien que les règles d'attribution aient été rendues plus rigoureuses, on tient encore compte dans certains cas, et dans les trois Régions, des dossiers individuels des candidats-locataires. Au moment d'attribuer le logement, la société de logement social compare le profil des occupants actuels et celui du nouveau locataire. En vue de garantir de bonnes relations de voisinage, on s'efforce par exemple d'éviter de mettre une famille nombreuse avec des personnes âgées, un palestinien à côté d'un juif orthodoxe, un pédophile condamné à côté d'une école... ou d'empêcher de trop grandes concentrations dans un même bâtiment de toxicomanes ou de personnes ayant des problèmes psychologiques. De telles pratiques sont possibles en Région flamande et dans la Région de Bruxelles-Capitale, dans les limites de la législation, en raison de la forte rotation des habitants dans certains quartiers, ce qui permet aux comités d'attribution de devoir attribuer plusieurs logements identiques. En Région wallonne aussi, il est possible de tenir compte de dossiers individuels grâce à un système comportant six listes de candidats-locataires et une double clé annuelle de répartition.

Le secteur du logement social défend l'idée de chercher à stabiliser les relations de voisinage et d'éviter des conflits potentiels. Mais, en comparaison avec le système de quotas, le placement est beaucoup plus subjectif, moins transparent et plus difficilement contrôlable. Le risque d'abus et de discrimination est réel, par exemple par l'attribution systématique des moins bons logements à des locataires potentiellement problématiques, aux catégories de revenus les plus faibles ou aux candidats d'origine étrangère.

Refus et expulsions

Le renforcement des règles d'attribution conduit les sociétés de logement social à ne pas seulement recourir à des placements, mais aussi, de plus en plus, à des refus et à des expulsions pour pouvoir infléchir la composition de la population des logements sociaux en fonction des dossiers individuels des candidats-locataires.

On a ainsi entendu, surtout en Région flamande, des sociétés de logement social demander la possibilité de refuser certains candidats afin d'intervenir préventivement en empêchant certains locataires potentiellement problématiques d'occuper des logements sociaux. En Région flamande comme en Région wallonne, on a enregistré des refus basés sur des informations, obtenues de manière officielle ou non, auprès d'un service social ou de la police locale ou encore en lien avec un certificat de bonnes vie et mœurs. Dans d'autres cas, le refus se base sur une visite préalable au domicile du candidat-locataire et sur un rapport qui est établi à cette occasion à propos du candidat.

À ces refus est venue s'ajouter, principalement en Région flamande, une demande d'une politique plus répressive envers les locataires à problèmes. La concentration croissante d'une population socialement défavorisée dans le logement social ne permet plus à celui-ci, dit-on, d'exercer un effet correctif sur le comportement problématique de certains locataires. Pour améliorer le climat, les sociétés de logement social prônent dès lors une simplification de la procédure d'expulsion de ces locataires difficiles. Un bail à l'essai de deux ans a été instauré pour les candidats-locataires en Région flamande, mais dans les deux autres Régions aussi, on observe une évolution vers des baux de durée temporaire.

Ces deux pratiques comportent un risque important de discrimination de certaines catégories de locataires. C'est pourquoi, il est crucial que les décisions de refus ou d'expulsion soient prises par des personnes compétentes. En outre, la preuve qu'un suivi n'aurait pas permis de résoudre le problème devrait être exigé avant de prendre ce type de décision ainsi que la garantie que le (candidat-) locataire sera relogé ailleurs.

Recommandations

Le besoin d'une vision de l'avenir du logement social

Indépendamment du débat sur les objectifs et l'impact de la mixité sociale sur la cohabitation, on peut aussi s'interroger sur la possibilité de mettre en œuvre ce concept dans le logement social. Le patrimoine dans lequel cette mixité peut être réalisée est d'une ampleur très limitée et la demande de logements sociaux est largement supérieure à l'offre. En soi, il y a aussi une contradiction à vouloir favoriser la mixité sociale dans un secteur dont l'accès est extrêmement sélectif en termes de revenus et de taille du ménage. La possibilité de tendre vers davantage de mixité sociale dans le logement social dépend dès lors étroitement des objectifs et du public cible. Si on opte pour un modèle de type 'protection sociale' (voir Winters et al., 2007), cela implique un patrimoine social peu étendu qui entraîne dans tous les cas une population précarisée homogène. Si on opte pour un modèle de 'logement populaire', une plus grande diversité est possible parmi les locataires.

Il nous paraît dès lors crucial que le pouvoir politique explicite, pour les trois Régions du pays, les objectifs stratégiques et la vision qu'il a du secteur du logement social dans le cadre de la politique du logement. On ne pourra pas faire l'économie

d'un profond débat de société sur la manière dont le droit au logement peut être rendu effectif. Quel rôle le logement social peut-il jouer et quel modèle de logement social peut être appliqué? La réorientation du logement social est aussi indissociablement liée à la vision globale et aux choix qui sont fait par rapport au marché immobilier privé. En effet, c'est le même public cible qui doit être soutenu, que ce soit dans le logement social ou sur le marché privé. Il convient donc de développer une approche globale, visant à garantir le droit au logement de ce public, quel que soit le segment dans lequel les personnes concernées se trouvent.

Développement du pilier social dans le logement social

Les recherches montrent qu'on ne peut pas se fier aveuglément à la mixité sociale comme outil de prévention des problèmes de cohabitation. La spécificité du public cible et les besoins sur le terrain nécessitent un encadrement social de ce public, qui doit être revalorisé politiquement pour devenir un deuxième pilier à part entière dans la mission du logement social. En dehors de la question savoir qui doit assumer cette tâche – la société de logement social ou le secteur de l'aide sociale – un encadrement de ce type est de nature à favoriser la cohésion et la cohabitation. Il doit inciter les locataires à assumer leurs responsabilités par rapport à leurs conditions de logement et à rechercher des améliorations, tant sur le plan individuel que collectif. Les pouvoirs publics doivent veiller au développement et à la mise en œuvre de cet encadrement social, mais également mettre à sa disposition les moyens nécessaires.

La lutte contre la pauvreté reste prioritaire

Depuis le début des années 80, la crise a profondément modifié le profil des bénéficiaires du logement social. Les personnes qui y ont recours ont des origines culturelles et sociales différentes, éprouvent souvent des problèmes financiers et souffrent dans de nombreux cas d'une santé précaire (physique ou psychique). Le marché du logement social n'est pas seulement confronté à un vieillissement et à une plus grande diversité de sa population, mais de plus en plus aussi aux conditions de vie précaires de réfugiés et à une demande croissante de personnes handicapées et de chômeurs de longue durée. Il faut s'attaquer en priorité à la source du problème, la pauvreté dans la société. Pour les catégories les plus défavorisées, une aide directe (enseignement, logement social, aides locatives) reste préférable à une mixité sociale, dont l'impact est difficile à évaluer.



INTRODUCTION

Cette étude accorde une place centrale à la notion de mixité sociale dans le logement social en Belgique, dans le cadre d'une recherche en trois volets. D'abord, une analyse du débat sur la mixité sociale dans le logement social et des définitions et concepts qui y sont utilisés. Ensuite, l'identification et l'analyse des actuelles pratiques locales et Régionales relatives à la mixité sociale et au risque de discrimination qui pourrait en découler. Enfin, l'élaboration de pistes de réflexion alternatives pour une politique de mixité sociale dans le logement social.

L'étude comprend sept parties. La partie I est une introduction à la politique de logement social menée en Belgique. La partie II présente une analyse de la notion de mixité sociale par le biais d'une étude de la littérature. Après la présentation de la méthodologie de recherche dans la partie III, la partie IV présente une vue d'ensemble des pratiques ayant cours à l'étranger en matière de mixité sociale. La partie V présente, par Région, une analyse du discours local en matière de mixité sociale et des pratiques locales en Belgique. La partie VI présente quelques pratiques précieuses pour la Belgique, tirées d'exemples belges et étrangers. La partie VII conclut l'étude par des recommandations.

PARTIE I – LA POLITIQUE DE LOGEMENT SOCIAL EN BELGIQUE

1. Accent sur l'accès à la propriété et logement social en filet de sécurité

Depuis 1993, la Belgique est un État fédéral composé de Communautés et de Régions. Les trois Communautés (flamande, française et germanophone) et les trois Régions (flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale) assument aujourd'hui des compétences auparavant dévolues à l'État fédéral, dont la politique du logement. Le débat sur la mixité sociale dans le logement social se tient dès lors principalement au niveau Régional, même si l'on constate encore d'importantes similitudes entre les trois Régions au niveau de la politique de logement et du marché du logement.

Alors que les autres pays ont, après la seconde guerre mondiale, opéré leur reconstruction principalement par le logement social, la Belgique a surtout encouragé la construction de logements particuliers. Grâce à une politique orientée pendant des décennies sur l'accession à la propriété, la Belgique compte aujourd'hui une forte proportion de propriétaires : pratiquement trois quarts des ménages y disposent de leur propre logement. Le profil socioéconomique des locataires s'est par ailleurs affaibli, les poussant vers la partie du marché locatif privé de moins bonne qualité qui se caractérise par des loyers relativement élevés par rapport à la qualité proposée.

Parallèlement au marché du logement privé, la Belgique compte en moyenne seulement 6,3% de logements sociaux à louer, avec des différences relativement limitées entre les trois Régions : 5,4% en Flandre, 7,9% à Bruxelles et 7,1% en Wallonie (INS, 2004). Le logement social connaît en Belgique une répartition inégale, avec une forte concentration dans certains quartiers et villes et une offre limitée dans les communes plus rurales. Ce n'est que dans les années 1960 que les premiers plafonds de revenu ont été instaurés mais aujourd'hui, un petit 40% des ménages qui louent un logement privé peut encore prétendre, sur la base de ses revenus, à la location d'un logement social. La Belgique dispose donc d'une offre de logements sociaux à louer relativement limitée mais présente un groupe-cible défini assez largement. La pression sur le secteur locatif social est donc forte en Belgique : la demande dépasse aujourd'hui de loin l'offre.

Les autres pays européens présentent des systèmes de logement social très différents. Dans de nombreux pays, la part de logements sociaux à louer est plus importante et le groupe-cible est souvent défini de façon plus large. Les études concluent que la location sociale peut en gros être subdivisée en quatre modèles ou types, présentant chacun leurs propres caractéristiques, avantages et risques (Winters et al., 2004). En Belgique, la location sociale est, dans les faits, proche du quatrième type, le modèle du filet de sécurité social, qui se caractérise par le logement d'un groupe-cible limité par le biais d'une politique d'attribution centrale et uniforme qui laisse peu de place à la différenciation locale. Ce type d'approche laisse une autonomie restreinte au bailleur social. Autre caractéristique : la régulation des loyers en fonction de la situation personnelle du locataire social. Dans ce type d'approche, les pouvoirs publics assument un rôle de régulation et de soutien financier. Bien que, dans les faits, le logement social s'inscrive dans le quatrième type d'approche, force est de constater que la politique définie dans la réglementation tend à une définition large du groupe-cible. Par ailleurs, on a voulu intégrer dans la politique quelques caractéristiques du troisième type d'approche (le logement social dans un but social), notamment par une attention accrue envers des groupes-cibles spécifiques et par une politique par groupe-cible. À l'autre extrémité du spectre, on trouve le type de logement social tel qu'il est appliqué aux Pays-Bas et qui présente les caractéristiques suivantes : une part importante de logement social dans l'offre totale de logement (35% aux Pays-Bas), un groupe-cible large avec une place pour l'élaboration d'une politique d'attribution propre et une grande autonomie pour les bailleurs.

La location sociale a connu quelques évolutions ces dernières années en Belgique. On constate ainsi, malgré la délimitation large du groupe-cible, une concentration de locataires socialement vulnérables dans certains quartiers. À l'instar de l'évolution relevée parmi les locataires privés, on constate un affaiblissement général du profil socioéconomique du locataire social. Par ailleurs, les bailleurs sociaux attirent l'attention sur quelques problèmes spécifiques, par exemple l'intolérance accrue entre les locataires et sur la qualité de vie. La location sociale parvient de moins en moins à loger ou à attirer les tranches de revenus supérieurs. Du fait qu'ils logent des groupes aux revenus plus faibles, les revenus locatifs des bailleurs sociaux ne cessent de diminuer, ce qui les prive souvent des moyens financiers nécessaires pour des travaux de rénovation ou de nouveaux projets. Tout ceci ternit l'image du logement social et entraîne l'effritement de la base sociale au sein de la population. C'est dans ce contexte qu'il faut aborder le débat sur la mixité sociale dans le logement social.

PARTIE II – LE CONCEPT DE MIXITÉ SOCIALE

1. Définition du concept de mixité sociale

En matière de politique de logement, le concept de « mixité sociale » renvoie au mélange d'habitants dans une zone géographique délimitée, qui peut être un pays, une Région, une ville, un secteur, un quartier ou un complexe de logement. La mixité sociale implique de mêler des personnes différentes sur les plans suivants (Johnston, 2002) :

- la classe sociale ou le statut socioéconomique ;
- l'origine ethnique ou la culture ;
- l'âge ;
- le type de ménage ou de famille.

Ce que l'on entend précisément par mixité sociale dépend du contexte dans lequel ce concept s'inscrit afin d'en déterminer l'échelle, les catégories visées et son importance. Aux Etats-Unis, par exemple, la notion de « mixed-income housing » est utilisée pour des projets de logement où la part des « groupes à faible revenu » varie de 20 à 60% ; la différence de revenu entre les plus riches et les moins nantis est également très variable, voir Schwartz et Tajbaksh, 1997, p. 71). Autrement dit, la notion de mixité sociale est très extensible; elle est souvent utilisée comme le pendant conceptuel de la notion de « ségrégation sociale » ou de séparation entre différents groupes de la population.

2. Apparition du concept de mixité sociale

Le concept de mixité sociale a été diffusé activement pour la première fois par des philanthropes et utopistes britanniques, belges et français du milieu du 19^e siècle, qui cherchaient une solution à la ségrégation des classes et aux conditions de vie misérables des ouvriers dues au développement du capitalisme industriel. Sarkissian (1976) résume bien la motivation de la lutte contre la ségrégation des classes au 19^e siècle : les socialistes utopiques qui essaient de créer une nouvelle société partent du principe que celle-ci implique un mélange des groupes sociaux. Les premiers marxistes dénoncent la ségrégation des ouvriers dans les quartiers pauvres, notamment parce qu'elle permet aux bourgeois de garder les yeux fermés sur les conditions de vie misérables de la classe ouvrière (voir Engels, 1887). Dans des milieux plus réformistes (p. ex. la philanthrope britannique Octavia Hill) courait, par ailleurs, l'idée que les ouvriers trouveraient dans l'image du bourgeois de « bons exemples » auxquels ils pourraient s'identifier. Les ouvriers deviendraient ainsi plus propres, plus sains, mieux éduqués et auraient meilleur goût grâce à l'influence de leurs voisins plus bourgeois (Sarkissian, 1976, p. 263). L'envie et le conflit social pourraient par ailleurs stimuler les membres des classes inférieures à faire de leur mieux pour grimper l'échelle sociale. Le débat sociétal plus large se caractérisait principalement par la crainte qu'une « classe dangereuse » soit en train de se former dans les quartiers les plus défavorisés, classe qui pourrait s'organiser dans une grande révolte contre son exploitation. Le conflit de classes et la disharmonie sociale effrayaient la classe dominante de l'époque. On y trouvait donc également des partisans de la mixité sociale, puisque le fait de répartir les ouvriers dans toute la ville permettait d'entraver leur organisation (Arthursson, 2008). Enfin, des arguments plus utilitaristes étaient également avancés : les quartiers et villes présentant une mixité sociale fonctionneraient mieux. La présence de classes sociales plus élevées dans un quartier garantirait ainsi le leadership nécessaire, soutiendrait une offre d'emplois plus importante, et surtout une offre de services et d'équipements publics plus fournie, de meilleure qualité et à un prix abordable.

L'intérêt pour la mixité sociale a diminué après la première guerre mondiale. Le développement de l'État-providence (comprenant les premiers projets de logement social à grande échelle), la mobilité sociale accrue et l'apparition du socialisme en guise de perspective alternative sociétale (une société sans classes) ont fait perdre de sa pertinence au mélange des classes.

Après la seconde guerre mondiale, l'intérêt pour la mixité sociale s'est ravivé mais avec cette fois un accent sur la mixité ethnoculturelle. C'est principalement le mouvement américain des droits civiques, s'élevant contre l'apartheid aux États-Unis, qui donne un nouvel élan au concept de mixité sociale dans les années cinquante. On invoque principalement devant les tribunaux l'argument voulant que des équipements distincts (notamment le logement) pour des groupes socialement défavorisés nuit automatiquement à la qualité de ces équipements et que la mixité sociale (pour tous les services publics, des transports en commun au système scolaire, en passant par le logement social) stimule l'égalité des chances. Mais ces arguments juridiques s'accompagnent d'arguments sociaux, et le mouvement des droits civiques est à cet égard soutenu par les sociologues et psychologues sociaux : des auteurs tels qu'Allport (1954) affirment que la mixité sociale obtenue par l'établissement de contacts sociaux interethniques peut atténuer les attitudes et préjugés racistes. Ces arguments ont également eu cours dans des pays tels que la Grande-Bretagne ou la Belgique, où aucun apartheid n'était officiellement en vigueur, mais où l'afflux provenant des anciennes colonies et des travailleurs immigrés durant l'après-guerre a généré les premiers conflits interethniques.

Dans les années quatre-vingts, l'influence du « sociologue des ghettos » William Julius Wilson a ravivé la théorie selon laquelle des quartiers défavorisés homogènes ont des effets culturels négatifs sur leurs habitants. L'idée de Wilson selon laquelle la concentration de ménages pauvres, séparés de la société « conventionnelle » emporte la création d'une « culture de sous-classe » avec une éthique du travail imparfaite, de la criminalité et une cohésion sociale moindre, a inspiré de nombreux écrits sur les effets du voisinage où les conséquences négatives de la ségrégation ont été soulignées (Wilson, 1987 ; Massey et Denton, 1993 ; Jencks et Mayer, 1990). Cette littérature a également fortement influencé la politique menée dans les pays d'Europe occidentale et l'idée de mixité sociale a pris son essor à partir des années 1990.

3. Objectifs poursuivis par la mixité sociale

L'actuelle politique en matière de mixité sociale dans le secteur du logement social a été influencée par plusieurs de ces idées. Les plaidoyers pour une meilleure mixité sociale sont soutenus par divers côtés du spectre politique, avec des arguments divers (Cole et Goodchild, 2001).

Favoriser la mobilité sociale et l'égalité des chances

Partant de l'argument de la « culture de la pauvreté » de Wilson, on s'attend à ce que la mixité sociale favorise la mobilité sociale et l'égalité des chances pour les groupes défavorisés.

- 1) La mixité sociale créerait notamment un contexte de concurrence, ce qui pourrait favoriser la mobilité vers le haut des classes inférieures.
- 2) D'autres affirment que la mixité sociale permet aux classes sociales inférieures d'intégrer la culture des classes supérieures et d'ainsi s'élever dans la société. Ils partent du principe qu'en matière de progression sociale, les diplômes et l'envie de travail ne sont pas les seuls éléments qui comptent, mais que de subtils comportements culturels peuvent aussi être importants (p. ex. Elias, 1939 ; Bourdieu, 1979).
- 3) Il est affirmé que la mixité des habitants permettra également la multiplication des réseaux sociaux et des mariages mixtes. Ces réseaux sociaux mixtes peuvent aider les classes sociales inférieures à grimper l'échelle sociale (Loopmans, 2002).

Favoriser la cohésion sociale et lutter contre le racisme et les conflits interethniques

L'hypothèse du contact d>Allport postule le renforcement du respect mutuel et l'affaiblissement du racisme et de la discrimination. Il n'y a pas de consensus sur la forme que prendra ce processus. Certains affirment que les attitudes changent déjà par un simple contact répété (ne serait-ce que visuel) avec des personnes d'autres cultures ou origines ethniques, d'autres estiment qu'un tel changement nécessite également des amitiés et mariages mixtes. Comme pour les arguments réformistes concernant le mélange des différentes classes sociales, on s'attend également à ce que les nouveaux arrivants s'intègrent mieux et plus rapidement dans la société en « apprenant » des exemples de leurs voisins aux « états de service » plus longs.

Contrôle social et qualité de vie

Une meilleure mixité sociale doit d'abord apporter des solutions. Elle doit éliminer, ou à tout le moins atténuer, les effets négatifs de la concentration de groupes défavorisés. La mixité sociale doit améliorer la « qualité de vie » (Uitermark, 2003). On part par exemple du principe que des habitants issus de la classe moyenne, des propriétaires ou des ménages avec enfants se donneront plus de peine pour préserver la qualité de vie de leur quartier, chercheront plus facilement le contact avec la police ou d'autres pouvoirs publics et présenteront par ailleurs une capacité d'organisation accrue pour préserver la qualité de vie de leur quartier (Crenson, 1983 ; Lelieveldt, 2004 ; Loopmans, 2010).

Arguments fonctionnalistes en faveur de la mixité sociale

Les anciens arguments fonctionnalistes sur le financement et la qualité des équipements sont également souvent évoqués. Les sociétés de logement social et les communes affirment que le fait d'attirer des groupes plus nantis renforcera la base financière et permettra d'assurer le financement des équipements. Pour les pouvoirs publics urbains, ceci s'explique par la suburbanisation. Une suburbanisation sociale sélective (déménagement de la classe moyenne du centre-ville vers la périphérie rurale) a entraîné une ségrégation injuste, où ces membres de la classe moyenne suburbaine utilisent encore l'offre de services du centre-ville (cinéma, musées, restaurants, etc.) sans contribuer à leur financement. Attirer de nouveau ces groupes issus de la classe moyenne vers la ville doit permettre de retrouver l'équilibre. En matière de logement social, la mixité sociale peut être un argument financier rationnel lorsque la société de logement social ne perçoit pas de compensation pour les revenus locatifs inférieurs allant de pair avec la concentration de groupes au revenu plus faible. Comme au « Contrôle social et qualité de vie » on affirme également souvent que les habitants issus de la classe moyenne sont davantage en mesure de préserver la qualité de vie dans leur quartier. Ceci peut également permettre à une ville ou à une

société de logement social de faire des économies, dans le sens où elles devront engager moins de personnel pour l'entretien, la sécurité et le contrôle social (Uitermark, 2003).

La mixité sociale peut également s'avérer politiquement instrumentale

Dans les analyses politiques, la popularité de la mixité sociale parmi les responsables politiques est examinée au travers d'un prisme plus instrumental : elles insistent sur le fait que le discours sur la mixité sociale est plus efficace politiquement que socialement. On fait appel à la mixité sociale pour débattre de problèmes sociaux sans devoir s'attaquer à leur contexte. La pauvreté est combattue avec de la mixité sociale, plutôt qu'en s'attaquant aux inégalités inhérentes à notre société. La désidentification ethnoculturelle est abordée par le biais de la mixité sociale, plutôt qu'en s'attaquant aux éléments nourrissant le racisme et la formation de groupes (Loopmans, De Decker et Kesteloot, 2010 ; voir également Uitermark, 2010).

4. Évaluation des effets de la mixité sociale

L'attention accrue des politiques pour la mixité sociale a également rouvert le débat scientifique. On constate une explosion du nombre d'études examinant empiriquement, avec des méthodes d'analyse plus ou moins sophistiquées, les prétendus effets de la mixité sociale (une sélection : Ostendorf, Musterd et De Vos, 2001 ; Kleinhans, 2004 ; Ruming, Mee et McGuirk, 2004 ; Musterd et Andersson, 2005 ; Galster, 2007). Comme dans les années cinquante, lorsque la mixité sociale faisait l'objet de nombreuses études sociologiques et psychologiques (p. ex. Orlans, 1952 ; Kuper, 1953 ; Gans, 1961), les scientifiques portent un regard relativement critique sur les résultats de la mixité sociale et sur ses processus sous-jacents. Dans cette partie, nous abordons les résultats de la mixité sociale pour chaque « ambition ».

Favoriser la mobilité sociale et l'égalité des chances

La plupart des chercheurs se concentrent sur l'évaluation des effets de la mixité sociale sur la mobilité sociale. Les études sur la mobilité sociale s'intéressent, d'une part, à l'effet du voisinage sur les résultats scolaires des enfants et des jeunes (Leventhal et Brooks-Gunn, 2000) et, d'autre part, aux effets sur le revenu et l'emploi des adultes (Galster et al., 2008). Leventhal et Brooks-Gunn (2000, 317-318) résumant une douzaine d'études des années 1990 et arrivent à la conclusion que le niveau de revenu et de formation élevé des voisins a un effet positif important sur les résultats scolaires des enfants et des jeunes. Un nombre plus restreint d'études américaines a conclu que les Afro-Américains obtenaient de meilleurs résultats scolaires lorsqu'ils vivaient dans des quartiers présentant une mixité ethnique (comptant une petite part d'habitants afro-américains).

Concernant le revenu et l'emploi des adultes, les résultats sont moins univoques. Certaines études débouchent sur des conclusions diamétralement opposées. Cependant, les méthodes et ensembles de données les plus sophistiqués semblent tout de même conclure à un effet de voisinage (même s'il est relativement léger). Galster et al. (2008) sont parvenus, en se fondant sur une base de données particulièrement fournie d'adultes suédois, à observer irréfutablement la façon dont la composition du voisinage a, tant pour les hommes que pour les femmes, un effet – bien que limité – sur le revenu. Ils l'expliquent, d'une part, par l'« effet de modèle », selon lequel les groupes au revenu plus élevé montrent l'exemple ou suscitent l'envie des personnes au revenu plus faible et, d'autre part, par l'effet du « réseau social », impliquant que les groupes au revenu plus élevé disposent des bons réseaux pour permettre aux personnes au revenu plus faible se trouvant dans leur réseau de trouver un emploi mieux rémunéré. Le fait que même dans un État-providence particulièrement fort comme la Suède la composition du voisinage ait encore un effet sur le revenu des gens pousse Galster et al. à supposer que ces effets seraient encore plus prégnants dans les autres pays.

Sur base de la même banque de données, des constatations étonnantes ont été opérées quant à l'impact des concentrations ethniques sur la mobilité sociale des adultes (Musterd et al., 2008) : si le fait d'habiter initialement (à l'arrivée) dans des quartiers présentant une telle concentration offre des avantages économiques, y rester trop longtemps semble avoir des effets négatifs importants ; si l'on peut au départ compter sur le soutien plus ferme de son propre groupe ethnoculturel pour s'orienter dans une nouvelle société, ces réseaux de soutien solides s'avèrent par la suite justement être un frein à l'ascension sociale des individus. Cette constatation est tout à fait cohérente avec la théorie des réseaux sociaux, qui affirme que l'on peut, dans les réseaux forts et homogènes, trouver rapidement un fort soutien en cas d'urgence. Mais ces réseaux sont justement oppressants pour les individus ambitieux, qui ne trouveront la diversité d'informations et de ressources nécessaire à leur ascension que dans des réseaux plus faibles et plus hétérogènes (voir également Loopmans, 2002).

Favoriser la cohésion sociale et lutter contre le racisme et les conflits interethniques

L'hypothèse du contact d'Allport a inspiré de nombreux travaux sociopsychologiques, qui ont permis d'affiner l'hypothèse. La déségrégation aux États-Unis a constitué une expérience sociale unique qui a permis de tester

les effets du contact sur les attitudes et sur la formation de l'identité. Les résultats de cette expérience sociale menée à grande échelle sont inégaux : la déségrégation ne semble en soi pas suffire pour éviter le racisme et les stéréotypes, mais des conditions pour une interaction positive ont pu être trouvées.

Où la déségrégation avait été un succès, il s'est avéré que les personnes avaient eu un contact personnel prolongé et fréquent : mixité des quartiers de logement social, camps d'été mixtes pour les enfants, étudiants ayant séjourné dans une famille d'accueil à l'étranger. De tels contacts l'établissement de liens d'amitié au-delà des frontières entre les différents groupes. Soudain, l'autre groupe est devenu moins menaçant et a été perçu moins négativement (Brown et al., 1999). De tels réseaux et liens d'amitié mixtes ne doivent toutefois pas nécessairement apparaître dans des quartiers mixtes (Atkinson et Kintrea, 2000 ; Nixon et al., 2003 ; Jupp, 1999 ; Martin et Watkinson, 2003 ; Randolph et al., 2004 ; Arthurson, 2002). Jupp (1999) estime qu'une mixité sociale à l'échelle d'une rue, plutôt qu'à l'échelle d'un quartier ou d'une commune, susciterait une interaction sociale accrue. Des recherches plus ethnographiques menées en Flandre par Loopmans (2000) à Oud-Berchem et par Beyers (2004) dans la cité minière de Zwartberg montrent toutefois que, même dans ce cas, les opportunités de rencontre entre les groupes de la population ne sont pas toujours mises à profit (voir également Kesteloot, 1998). Les individus issus de groupes ethnoculturels et sociaux différents ont souvent des modes de vie très différents et se croisent même rarement dans la vie quotidienne.

Il n'est toutefois pas toujours nécessaire de nouer de véritables relations sociales entre les groupes. Bornstein (1989) a montré que le simple fait de voir régulièrement quelqu'un permettait d'être mieux disposé à son égard. Même sans établir de liens d'amitié, la mixité peut réduire la distance sociale (perçue) entre les groupes.

Un deuxième facteur important, apportant de la nuance, semble être le contexte dans lequel le contact s'est opéré. Les préjugés n'ont pas paru disparaître lorsque le contact s'est produit dans une situation où ils ont été confirmés. Dans les écoles post-déségrégation, tous les élèves ne sont pas partis du même niveau : l'enseignement dans les anciennes écoles pour noirs était souvent d'un niveau inférieur, ce qui a conduit les enfants noirs parachutés dans une école d'élite pour blancs à obtenir, les premières années, de moins bons résultats que leurs condisciples blancs, confirmant ainsi les préjugés des élèves blancs (Riordan et Ruggiero, 1980). Des processus similaires se sont manifestés dans des quartiers où les frontières ethnoculturelles et entre les classes convergent fortement (Valentine, 2008).

Contrôle social et qualité de vie

La relation entre la qualité de vie et la mixité sociale est de deux ordres. D'une part, la littérature suppose une relation entre le comportement problématique individuel et la ségrégation. D'autre part, il est postulé que les habitants de quartiers socialement mixtes parviennent mieux à endiguer et à combattre un tel comportement problématique individuel.

Concernant la première hypothèse, la littérature sur les enfants et les jeunes s'avère relativement moins unanime que par rapport aux résultats scolaires. L'élément probant le plus solide concerne l'effet négatif que les voisinages à faible revenu ont sur la santé mentale des enfants et des jeunes, principalement en matière de comportement agressif. Ce sont principalement les jeunes adolescents qui semblent être fortement influencés par les caractéristiques du voisinage. Alors que la mixité en termes de revenu semble avoir un effet apaisant sur le comportement agressif, on constate l'inverse pour les quartiers mixtes au plan ethnoculturel (Leventhal et Brooks-Gunn, 2000).

Nombreux sont les auteurs qui contestent l'hypothèse selon laquelle la mixité sociale améliore la qualité de vie dans les quartiers défavorisés parce que les ménages de la classe moyenne présents exerceraient un contrôle social plus fort et stimuleraient la cohésion sociale. De récents travaux montrent que c'est dans les quartiers homogènes que la cohésion sociale est la plus forte et que la diversité dans une société ou un quartier sape cette cohésion sociale (Duyvendak, 2000 ; Arthurson, 2002 ; Putnam, 2007). Les habitants semblent également impliqués plus activement dans le voisinage dans des quartiers homogènes, où l'on peut se fonder sur des réseaux plus développés et plus inclusifs que dans des quartiers hétérogènes (Eisen, 1994). Toutes les études n'arrivent cependant pas à cette conclusion. Loopmans (2010) n'a, par exemple, trouvé aucune corrélation significative entre la diversité ethnique et sociale d'un quartier et l'activité des habitants, mais cela est peut-être également lié au fait que les habitants issus de la classe moyenne dans des quartiers mixtes sont davantage poussés à l'action pour préserver la qualité de vie dans leur environnement que dans les quartiers homogènes (Crenson, 1984). Putnam (2007) indique également que l'effet négatif de la diversité sur la cohésion sociale se présente surtout dans les quartiers mixtes au plan ethnoculturel, et moins dans les quartiers mixtes au plan socioéconomique. Il montre par ailleurs qu'il peut s'agir d'un phénomène temporaire en cas de diversité croissante : des exemples historiques, comme l'immigration vers l'Amérique au début du 20^e siècle, montrent que la cohésion peut se renforcer lors de périodes plus stables. Le rôle d'une classe moyenne active semble donc surtout jouer dans les quartiers homogènes au plan ethnique.

La constatation d'une cohésion sociale plus forte dans les quartiers relativement homogènes cadre avec la popularité de pratiques d'attribution (dans quelques pays européens) qui conduisent à l'apparition de groupes d'habitants plus homogènes plutôt qu'à une mixité sociale accrue. L'instauration d'une liberté de choix pour le candidat locataire concernant l'endroit où il souhaite habiter et l'attribution des logements en fonction du « style de vie » (notamment aux Pays-Bas) sont des mesures d'attribution qui contribuent à l'apparition de quartiers de logement social plus homogènes (Hagens, 2003 ; Groeneveld et al., 2004 ; Cools, 2004).

Reste à savoir si la cohésion sociale et une classe moyenne active peuvent exercer une influence significative sur la qualité de vie d'un quartier. Ni Atkinson (2005), dans une analyse des travaux existants, ni Bauder (2002) n'ont trouvé de preuves empiriques suffisantes d'un lien causal entre les caractéristiques des habitants et le niveau de la qualité de vie.

Arguments fonctionnalistes en faveur de la mixité sociale

Dans les plaidoyers en faveur de la mixité sociale, les arguments fonctionnalistes et financiers ne sont jamais loin, mais le rapport efficacité-coût d'une politique de mixité sociale n'a été que peu étudié. Sans véritablement effectuer des calculs, plusieurs auteurs suggèrent que les bénéfices limités de la mixité sociale ne justifient pas les coûts d'une telle politique. Musterd et al., 2003, Ostendorf et al., 2001 et Musterd, 2004, indiquent que les États-providence tels que les Pays-Bas et la Suède disposent de moyens alternatifs, moins onéreux, pour sortir les gens de la pauvreté ou les en préserver. D'autres estiment également que la mixité sociale n'est en aucun cas un remède suffisant pour lutter contre les problèmes associés à la concentration de publics défavorisés (Kesteloot, 1998 ; Duyvendak et Hortulanus, 1999 ; Ostendorf et al., 2001 ; Inslegers, 2003). Galster (2002) a tenté, aux États-Unis, en se basant sur le nombre limité d'études disponibles, d'effectuer une analyse coûts-bénéfices de la politique de mixité sociale. Il a également émis des nuances en affirmant que l'on ne disposait pas de suffisamment d'études ni de suffisamment de données pour poser des constatations vraiment pertinentes. Jusqu'à présent, les arguments fonctionnalistes demeurent principalement des hypothèses.

PARTIE III- MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

1. Approche de l'étude et sélection des cas

1.1 Une approche en trois volets

Nous avons abordé le tour d'horizon du débat et des pratiques relatifs à la mixité sociale en Belgique et la recherche de pistes de réflexion alternatives en trois volets.

Dans un premier volet, nous avons analysé le débat sur la mixité sociale et les concepts utilisés. Une première étape a été l'analyse, principalement documentaire, des textes de politiques et de lois au niveau Régional et de la littérature secondaire portant sur la mixité sociale dans le logement social en Belgique. La deuxième étape a été de s'intéresser au niveau local. Compte tenu du budget et du délai impartis pour cette mission, il était impossible de donner une vue complète des approches locales. Nous avons donc opté pour une sélection réfléchie d'administrations locales, en tendant à la plus grande diversité possible. Nous avons ici aussi tenté, par une recherche documentaire, d'identifier les concepts et définitions utilisés en matière de mixité sociale.

Dans un deuxième volet, nous avons analysé les pratiques politiques en cours à l'égard de la mixité sociale. L'exécution de la politique de logement social revenant principalement aux sociétés de logement et aux pouvoirs locaux, nous avons principalement opté pour des entretiens avec des responsables politiques et acteurs concernés (organisations d'habitants, organisations sociales actives dans le secteur du logement social, politiques, administrateurs de sociétés de logement social, etc.).

Dans un troisième volet, nous avons développé des pistes de réflexion et des scénarios alternatifs. Ce volet s'est également scindé en deux phases. Dans une première phase, nous avons examiné les pratiques internationales et les avons comparées aux pratiques ayant cours en Belgique. Dans une deuxième phase, nous avons développé et testé des pistes et des scénarios, par le biais d'entretiens en focus group avec des responsables politiques et les acteurs concernés.

1.2 Critères de sélection des cas

Puisque toutes les communes et sociétés de logement social ne pouvaient pas être étudiées dans le délai limité impartit à cette mission, nous avons dû opérer une sélection. Nous avons opté pour une sélection de 13 cas d'étude au niveau local, où nous avons à chaque fois analysé 1 commune et 1 société de logement social active dans celle-ci. Pour cette sélection, nous avons tenu compte, en concertation avec le donneur d'ordre, de critères de contenu et de critères pragmatiques.

Critères de contenu

- La structure du marché locatif local : le secteur du logement social et le secteur locatif privé résiduel forment un système de vases communicants. Pour l'étude, nous avons sélectionné des communes comptant une part élevée ou faible de logements privés résiduels, et une part élevée ou faible de logements sociaux à louer.
- La diversité ethnique et sociale dans la commune : pour broser un tableau complet du débat local sur la mixité sociale, nous avons sélectionné, d'une part, des communes très hétérogènes et, d'autre part, des communes plutôt homogènes sur le plan ethnique et social.
- La structure de la société de logement social : les sociétés de logement social ont été sélectionnées en fonction de leur taille (nombre de logements en portefeuille) et de la répartition de leur patrimoine (au sein d'une seule commune ou réparti sur plusieurs).
- Une répartition régulière sur les Régions et Provinces : pour broser un tableau complet de la problématique locale de la mixité sociale, nous avons élaboré à une répartition plus ou moins égale des cas sur les Régions et Provinces.

Critères pragmatiques

Ces critères de contenu se sont assortis de critères pragmatiques. Pour l'analyse du débat local, nous sommes tributaires de la bonne volonté des personnes interrogées au niveau local, qui peuvent collaborer soit en répondant à des entretiens, soit en remettant des documents. Étant donné que cette étude ne comprend pas d'évaluation des pratiques politiques locales mais consiste en l'analyse des concepts utilisés en matière de mixité sociale dans un délai limité, nous avons d'abord sélectionné les communes et sociétés de logement social qui ont affirmé vouloir collaborer pleinement à l'étude.

Cas sélectionnés

Cas	Commune	Caractéristiques		Société de logement social	Caractéristiques	
		Nombre d'habitants (1)	Pourcentage de logement social (2)		Nombre de logements (3)	Repartition du patrimoine (4)
1	Namur	107.939	10,1	Le Foyer Jambois	1.500	2 communes
2	Charleroi	201.593	12,2	Le foyer Marcinellois	1.265	1 commune
3	Liège	190.102	10,3	La maison Liègeoise	3.862	1 commune
4	Lasne	14.043	0,7	Immobilière Publique du Centre et de l'Est du Brabant Wallon	1.619	12 communes
5	Comblain-au-pont	5.401	12,8	Ourthe Amblève Logement	541	8 communes
6	Antwerpen	472.071	10,1	Woonhaven	16.797	1 commune
7	Brugge	117.073	6,7	Brugse Maatschappij voor Huisvesting	1.900	1 commune
8	Beringen	41.984	4,9	Kantonnale Bouwmaatschappij	3.200	8 communes
9	Spiere-Helkijn	2.050	17,7	Eigen Haard	1.300	5 communes
10	Wemmel	14.916	0,4	Providentia	2.700	27 communes
11	Watermael-Boitsfort	24.134	18,4	Le logis	1.025	1 commune
12	Anderlecht	99.085	12,4	Foyer Anderlechtois	3.401	1 commune
13	Ville de Bruxelles	148.873	11,7	Foyer Bruxellois	2.788	1 commune

Sources:

(1): INS, 2008

(2): Inventaire des logements publics, 2009, mrw.wallonie.be

Statistieken evolutie sociale huurwoningen per gemeente, 2007, www.vmsw.be

BGHM, De Brusselse sociale huisvesting van 1989 tot 2004», 2005

(3): interviews et rapports annuels des sociétés de logement social

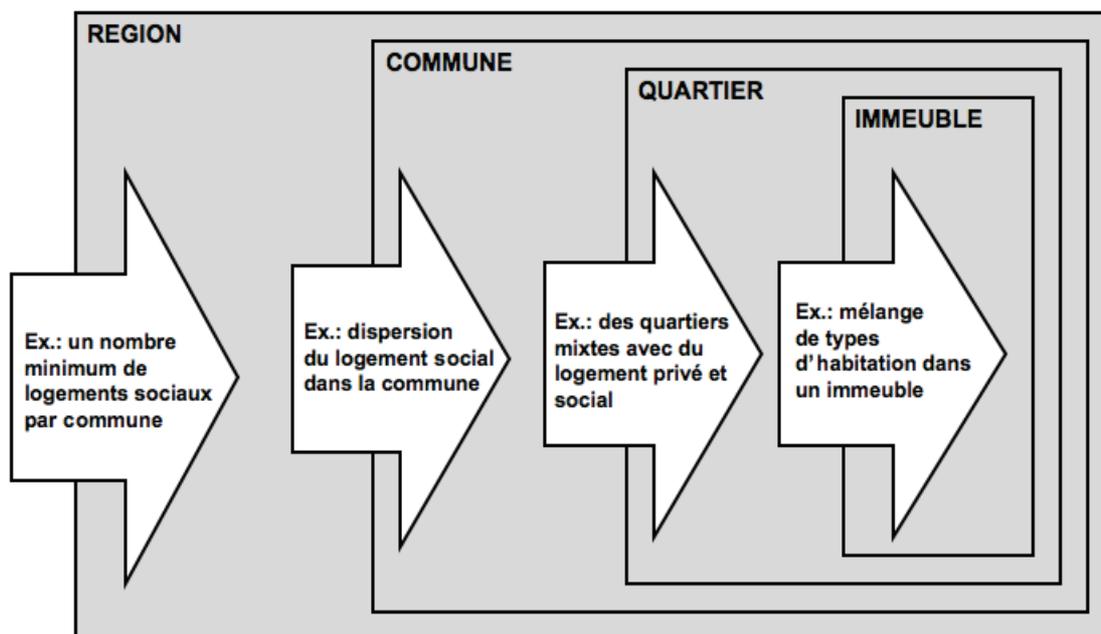
(4): interviews et rapports annuels des sociétés de logement social

PARTIE IV – PRATIQUES EN MATIÈRE DE MIXITÉ SOCIALE

Dans le logement social, la recherche de la mixité sociale s'opère de deux manières. On relève d'abord des pratiques partant du patrimoine, où l'on tend à la mixité sociale en jouant sur l'offre. D'autres pratiques impliquent d'essayer d'influer sur la mixité sociale par l'attribution des logements aux candidats locataires. Les points suivants présentent une vue d'ensemble de ces pratiques. L'étude d'Atkinson (2008) a constitué un important fil conducteur à ce niveau.

1. Approche par le patrimoine

On peut tendre à la mixité sociale par le patrimoine à différents niveaux – région, commune, quartier ou immeuble – comme le montre le schéma ci-dessous. On peut agir à l'échelle de la région par exemple en assurant la répartition du logement social sur l'ensemble de la région. À l'échelle de la commune et du quartier, en développant des quartiers mixtes (logements privés et sociaux). Enfin, on peut obtenir une mixité sociale au sein d'un immeuble, en offrant divers types de logements.



1.1. Par l'accroissement de l'offre de logement social

Plus l'offre de logement social est grande dans une région, plus la population de locataires peut être variée. Une offre accrue permet une diversité des locataires sans, toutefois, léser les personnes qui sont le plus dans le besoin. L'imposition d'un pourcentage minimum de logements sociaux aux communes est un mécanisme qui tend à accroître l'offre sur une zone plus étendue.

L'offre de logement social peut être accrue par le biais d'investissements publics supplémentaires, mais le secteur privé peut également être associé. Cela nécessite toutefois une politique d'urbanisme énergique tendant à la mixité sociale. Différents mécanismes permettent d'inclure une diversité sociale accrue dans les nouveaux projets. La politique irlandaise précise ainsi que 20% de tous les nouveaux projets doivent être réservés à des logements abordables. Au Royaume-Uni, on tend normalement à 25% de logements abordables dans les nouveaux projets, sauf à Londres où ce pourcentage a été relevé à 30%, voire 50% (Arthurson, 2008). Mais le logement public reste un outil important, surtout dans les quartiers où le secteur privé ne souhaite pas investir (Nixon et al., 2003). L'implantation de nouveaux logements sociaux doit se faire de manière bien réfléchie. Meen et al. (2005) ont montré qu'en pratique, les logements sociaux sont généralement construits dans des zones où la part de logement social est déjà importante, ce qui accroît encore la concentration de la pauvreté dans certains quartiers. Atkinson et Kintrea (2005) affirment dès lors que les sociétés de logement social doivent envisager d'investir de préférence en dehors des quartiers défavorisés.

Exemple à l'étranger 1 : France – objectif de 20% de logements sociaux dans chaque commune

La mixité sociale est en vigueur en France. Dans plusieurs villes, des parties de quartiers d'immeubles sociaux sont démolies et l'on essaie, par l'introduction de logements plus chers et de nouvelles activités, de « refaire » la ville. Parallèlement, les pouvoirs publics tendent à limiter l'afflux de pauvres vers le centre-ville : la loi de solidarité et renouvellement urbain (SRU - 2000), qui élargit la politique urbaine aux agglomérations, impose, sous peine d'amendes, aux communes de banlieue une part de 20% de logements sociaux à louer, qui devront être disponibles en 2020.

Cependant, certains maires conservateurs s'opposent à la loi SRU et affirment préférer payer des amendes que d'accroître l'offre de logement social dans leur commune. Les groupes conservateurs considèrent que cette loi est une immixtion inacceptable dans le marché du logement (Blanc, 2010).

Le fait de tendre à une part de 20% de logements sociaux dans chaque commune permet d'accroître l'offre de logement social en la répartissant sur toute une Région. Blanc (2010) montre toutefois que l'imposition d'un pourcentage ne garantit pas que l'on obtiendra une mixité entre logement social et logement privé au sein de la commune. La plupart des quartiers ou complexes restent en effet socialement homogènes puisque les promoteurs privés s'opposent à la présence de logements sociaux dans leur quartier (Barthel et Dèbre, 2010). Par ailleurs, l'offre de logement social est segmentée en France. L'augmentation de l'offre de logement social dans une commune peut accroître le nombre d'habitants issus de la classe moyenne si ces logements sociaux appartiennent au segment moyen.

1.2 Mixité sociale par la diffusion des familles défavorisées

Cette stratégie implique la répartition des familles pauvres des quartiers défavorisés. Il est par exemple possible d'octroyer des chèques-loyer qui permettent aux habitants des quartiers de logement social de louer un logement privé, dans de meilleurs quartiers. Une autre stratégie est la construction de petits projets de logement sociaux, répartis et bien intégrés dans le tissu urbain existant.

Les programmes de répartition présentent des avantages et des inconvénients (voir la vue d'ensemble dans Atkinson, 2008). Kearns et Mason (2007) affirment que la mixité sociale par le biais de programmes de répartition a un effet plus important que la mixité sociale par la vente partielle du patrimoine locatif social. En effet, les locataires sociaux gagneraient davantage à déménager dans un quartier comptant des propriétaires par rapport à la contribution qu'apporteraient ces propriétaires en achetant un logement dans un quartier de logement social.

Les programmes de répartition par le biais de chèque-loyers présentent sont plus facilement maîtrisables par les pouvoirs publics, puisqu'ils impliquent le soutien financier du locataire comparés aux coûts d'investissements de grande ampleur dans la construction et la gestion de quartiers. On attend pour ceux qui déménagent une indépendance économique accrue, mais il est important de remarquer qu'un accompagnement de ces derniers peut fortement améliorer les résultats (Galster et Zobel, 1998).

Toutefois, ces programmes sont également très critiqués. Certains affirment ainsi que l'on n'a pas assez de preuves de l'efficacité sociale de ces programmes pour les appliquer (Galster et Zobel, 1998). Meen et al. (2005) affirment que lorsque les liens avec la famille et les amis sont forts, et que la personne est par exemple soutenue par son réseau social local, l'intention de déménager est très faible. La plupart des déménagements en Angleterre s'opèrent sur de très courtes distances. Minton (2002) affirme également que les programmes de répartition accroissent encore la résidualisation de l'offre de logement social et les départs sélectifs des quartiers de logement social. On se heurte ainsi à une opposition dans les quartiers vers lesquels les familles défavorisées déménagent (Galster et Zobel, 1998 ; Randolph et al., 2004) parce que l'on y craint la multiplication des problèmes sociaux et la diminution de la qualité de vie.

Exemple à l'étranger 2 : États-Unis – Moving to Opportunities

Les pratiques américaines en matière de mixité sociale sont apparues dans les années 1960, sous l'influence du mouvement des droits civiques. Ces pratiques ont été renforcées dans les années 1980 avec la publication de quelques études américaines démontrant les effets négatifs de la concentration de familles noires pauvres dans le centre-ville (Ellen et Turner, 1997). En réponse à ces conclusions, les responsables politiques ont orienté leur stratégie vers la création de quartiers mixtes au plan des revenus. Bien qu'il existe également des programmes tels que « Housing opportunities for People Everywhere » (HOPE) qui visent à la restructuration des quartiers à forte concentration de publics défavorisés, l'attention se porte principalement sur des programmes de répartition tels que « Moving to Opportunities » (MTO). L'objectif de ces derniers est d'essayer de diminuer la concentration de pauvres en finançant leur déménagement vers un meilleur quartier ou en réalisant des projets de logements abordables en dehors des ghettos.

Les effets seraient positifs pour les personnes qui déménagent (Rubinowitz et Rosenbaum, 2000 ; Popkin, 2002 ; Goering et Feins, 2003 ; Goetz, 2003 ; Katz, 2004). Les adultes ont plus souvent du travail, les enfants ont de meilleurs résultats scolaires et sont moins victimes de la criminalité. Les personnes concernées sont toutefois peu nombreuses en définitive et les initiatives n'ont donc pas d'impact significatif sur le problème des quartiers défavorisés (Goetz, 2003).

Le système américain est fondé sur l'octroi d'une subvention, un « voucher » – une sorte de prime au déménagement ou de chèque-loyer – aux familles qui quittent un quartier défavorisé. Le potentiel de succès de cette approche repose selon Goetz (2003, cité dans Dedecker, 2005) sur des suppositions bancales, dont la principale est qu'il y aurait en dehors des quartiers urbains défavorisés suffisamment de logements dans lesquels le groupe-cible peut déménager, ce à quoi la subvention ne change rien. S'ajoute à cela le fait que les communes suburbaines, les quartiers de classe moyenne et les promoteurs immobiliers ne sautent pas de joie à l'idée d'accueillir des familles pauvres. Et si l'on souhaite atteindre cette répartition par la construction de petits quartiers de logements sociaux, des actions sont souvent organisées pour s'y opposer, avec succès. Nous sommes dès lors face à un paradoxe : les programmes et projets doivent être modestes sur le terrain, sans quoi ils ne sont pas soutenus politiquement. Mais parce qu'ils sont modestes, ils ne résolvent pas les problèmes, qui sont, eux, de taille (Goetz, 2003).

Les problèmes ne relèvent toutefois pas uniquement de la disponibilité et de l'accès au marché du logement en dehors des ghettos. Il n'est pas rare que les quartiers de classe moyenne ne conviennent pas vraiment aux pauvres étant donné que ni les équipements sociaux ni les magasins ne sont accessibles à pied, ce qui entraîne des effets pervers. Non seulement l'isolement social (pour certains) s'accroît parce que les réseaux sociaux (famille, amis, garderie) sont brisés, de plus un « piège à la mobilité » semble apparaître : les frais de transport sont tellement élevés pour certaines personnes qu'elles se retrouvent avec un revenu inférieur à la fin du mois. L'approche américaine a également des conséquences pour les quartiers qui sont quittés. Ce sont généralement les plus motivés, les plus talentueux qui quittent le quartier, et il n'est pas rare qu'ils soient remplacés par des habitants encore plus pauvres. Cela donne par ailleurs l'impression que les investissements alternatifs dans ces quartiers ne fonctionnent pas et qu'il vaut mieux les freiner.

Risque de discrimination

Le système de « voucher » offre une grande liberté de choix : les locataires et bailleurs choisissent d'entrer ou non dans le système et les municipalités décident en dernière instance. Il engendre toutefois de nombreux risques de discrimination (Galster, 2010). Par ailleurs, l'opposition des quartiers de classe moyenne s'intensifie lorsque les candidats ne sont pas blancs. Les ménages blancs ont plus de réussite lorsqu'ils utilisent ces programmes. Aux États-Unis, la discrimination relève uniquement aux critères de race, d'origine ethnique, de conviction religieuse, de sexe et d'état civil. Cela signifie qu'il est légal de refuser un logement à quelqu'un parce qu'il a un revenu trop faible ou parce qu'il perçoit une allocation de l'État. Les propriétaires refusent dès lors souvent de participer au programme en se justifiant par le revenu faible des candidats, alors que cette motivation cache une discrimination illégale fondée sur la race ou le sexe.

1.3 Tendre vers des projets mixtes

Les nouveaux projets, à présent, tentent d'éviter la ghettoïsation de groupes socialement défavorisés en organisant à une offre variée de logements, par exemple des maisons pour de grandes familles en alternance avec des maisons ou appartements pour des personnes seules et des couples, ou du logement social avec du logement privé locatif ou à vendre. On essaie ainsi, par le biais du patrimoine, de tendre automatiquement à la création de quartiers mixtes.

Aux Pays-Bas, l'objectif de créer de la mixité sociale est explicite depuis les années 1990. Un des instruments au service de cet objectif était la législation qui imposait un mélange de logements plus chers et moins chers à tous les nouveaux projets. C'est également le cas dans les quartiers « Vinex », des zones en périphérie de grandes villes destinées à de nouvelles constructions en masse, où l'on a formulé une norme d'au moins 70% de logements privés. En pratique, on part souvent de 30% de logements sociaux. La charte Vinex vise la diversité dans les quartiers dits « Vinex ».

Exemple à l'étranger 3 : Royaume-Uni – Nouveaux projets mixtes

Au Royaume-Uni, les quartiers composés de propriété mixte est de plus en plus utilisé comme le mécanisme clé pour atténuer les contrastes sociaux dans les villes. Rowlands, Murie et Tice (2006) ont montré que les promoteurs privés ne s'opposent pas à l'idée de quartiers mixtes ou ni à une collaboration avec des sociétés de logement social. Les promoteurs immobiliers commencent même à considérer les quartiers mixtes comme la norme suite à la politique de planification menée par les pouvoirs publics.

La réserve des promoteurs immobiliers, qui s'explique par la crainte que le mélange de logements privés et de logements sociaux fasse baisser les prix de l'immobilier, peut être vaincue en leur offrant suffisamment de garanties sur la qualité du projet de quartier. Par ailleurs, les facteurs tels que l'emplacement, la qualité des logements proposés, le projet de quartier et l'espace public sont plus décisifs pour les candidats acheteurs que la présence de logements sociaux dans le quartier. Les projets mixtes demandent en outre une gestion et des investissements sur la durée dans le quartier et l'organisation du quartier, pour garantir le maintien des services et équipements à un haut niveau de qualité.

L'étude de Rowlands, Murie et Tice (2006) montre toutefois que le mélange de logements achetés et de logements sociaux loués est un moyen insuffisant pour garantir la mixité sociale. La mixité entre propriétaires et locataires n'est souvent pas atteinte parce qu'une partie des logements privés construits sont achetés par des investisseurs privés qui souhaitent les relouer. Les pouvoirs publics n'ont normalement aucune prise à ce niveau. La mixité des habitants dépend plutôt de l'offre de types de logements et de la place que prend le quartier dans le marché local du logement. Le mélange de propriétaires et de locataires est un élément dans la création de ces conditions mais ne dicte pas la mixité sociale en soi.

1.4 Rénovation et restructuration de quartiers sociaux

La restructuration de quartiers de logements sociaux implique la démolition et la rénovation partielles du patrimoine social au sein d'un quartier, ces interventions allant souvent de pair avec une diversification de la propriété. Atkinson (2008) analyse dans son étude les avantages et inconvénients de telles pratiques :

Démolition et rénovation

Cette stratégie exige des moyens financiers mais s'avère efficace si les problèmes de stigmatisation et de qualité de vie dans le quartier sont importants. De nouvelles constructions venant en remplacement permettent d'adapter l'offre de logement existant et de mieux répondre aux divers besoins du quartier. Une rénovation importante peut accroître l'attrait du quartier. La combinaison de la démolition et de la rénovation peut aider à la déconcentration du logement social dans un quartier et améliorer les équipements locaux (Randolph et al., 2004).

La démolition peut cependant s'avérer dangereuse étant donné son impact sur l'offre générale de logement social si elle ne s'accompagne pas de la construction de nouveaux logements sociaux. En outre, en termes de risques de discrimination, il y aura lieu d'être équitable au moment d'attribuer les logements rénovés et d'identifier ceux qui devront les quitter. (Uitermark et al., 2007).

Diversification de l'offre de logement

Parallèlement à la démolition et à la rénovation, les projets de restructuration visent souvent à la diversification de l'offre de logement. On obtient ainsi une population d'habitants plus diversifiée, avec les avantages sociaux qui en découlent, comme de meilleures opportunités au niveau de l'emploi et un meilleur accès aux services (Nixon et al., 2003 ; Bailey et al., 2007). Cette stratégie s'accompagne souvent d'une diminution des frais de gestion (Nixon et al., 2003) et du roulement des habitants, ce qui stabilise le quartier (Pawson et al., 2000 ; Bailey et al., 2007).

Mais la diversification de l'offre est également critiquée. Ces programmes conduisent ainsi souvent à une perte nette de l'offre totale de logement social. Nixon et al. (2003) attirent l'attention sur les conséquences que cette politique peut entraîner comme le déplacement des personnes précarisées mais également sur l'impact profond qu'elle peut avoir sur la communauté locale existante (Randolph et al., 2004). S'ajoute à cela le fait que l'afflux d'une proportion importante de propriétaires privés dans un quartier de logement social peut également entraîner des problèmes de concentration inverses.

Un projet réfléchi et une architecture de qualité

Agir sur la qualité de vie par la seule diversification de l'offre de logement est cependant insuffisant (Musterd et Andersson, 2005). Tant dans les nouveaux quartiers que dans les quartiers existants, un projet de quartier réfléchi et une architecture de qualité (p. ex. une bonne isolation acoustique) peuvent aussi avoir un impact positif sur la qualité de vie. En outre, des investissements sociaux demeurent essentiels.

Un projet réfléchi ne garantit pas une meilleure interaction sociale mais peut la faciliter. Jupp (1999) recommande, pour obtenir une interaction sociale accrue, de poursuivre la mixité à l'échelle de la rue plutôt qu'à l'échelle du quartier ou de la commune. La recherche souligne également l'importance de réseaux de transport de qualité, des foyers socioculturels, des magasins, des espaces verts, des écoles et des espaces de détente. L'espace public doit être suffisamment sûr et attractif pour pousser les habitants du quartier à l'utiliser (Loopmans et al., 2010 ; Bailey et al., 2007).

Exemple à l'étranger 4 : Pays-Bas – La politique de restructuration

Aux Pays-Bas, le degré de ségrégation urbaine est faible (van Kempen et al., 1992), ce qui s'explique principalement par la composition du marché du logement : plus de la moitié de l'ensemble des logements sont encore publics et sont loués par des coopératives sans but lucratif. Toutes les tranches de la population ont traditionnellement accès au logement public et les citoyens profitent de cette opportunité indépendamment de leur niveau de revenu (Murie et Musterd, 1996 ; Sleutjes, 2006). Ce n'est que récemment qu'une tendance inverse est apparue : l'offre de logements à vendre s'est accrue et les familles aisées choisissent de plus en plus cette option, au détriment du secteur locatif public (Sleutjes, 2006).

Aux Pays-Bas, le débat sur la mixité sociale est mené sous le vocable de « politique de restructuration » : dans les quartiers défavorisés, on essaie d'accroître la part de logements en propriété privée en démolissant une partie des petits logements publics bon marché et en les remplaçant par des logements plus chers (Nieuwenhuizen, 2005 ; Sleutjes, 2006). Le but est de permettre aux personnes qui gravissent l'échelle sociale de déménager dans un logement plus cher dans le quartier et d'attirer des groupes au revenu plus élevé (Beaumont et al., 2003).

Risque de discrimination

Les critiques attirent l'attention sur le risque de discrimination ethnique étant donné que les véritables objectifs de la politique ont davantage à voir avec la crainte des Néerlandais des ghettos ethniques qu'avec la résolution de problèmes spécifiques comme l'arriération sociale ou la qualité de vie (Uitermark, 2010). La question est de savoir dans quelle mesure ces objectifs joueraient un rôle dans la sélection des bâtiments à détruire ou dans l'attribution des nouvelles constructions. La zone de restructuration Hoogvliet s'est ainsi caractérisée par la tendance à détruire un bloc comptant de nombreux habitants antillais pour se débarrasser d'habitants causant des nuisances (Uitermark et al., 2007).

1.5 Programmes de vente de logements sociaux dans les quartiers défavorisés

Les programmes de vente sont moins drastiques que les projets de restructuration. Ils impliquent la vente de parties du patrimoine locatif social pour tendre à une diversité sociale accrue par une mixité entre locataires et propriétaires. Atkinson (2008) analyse dans son étude les avantages et inconvénients de cette stratégie :

Les programmes de vente ont prouvé qu'ils peuvent améliorer l'image d'un quartier (Randolph et al. 2004 ; Martin et Watkinson, 2003 ; 2007). À terme, la valeur immobilière du patrimoine locatif social grimpe dans les quartiers, tendance suivie par le profil socioéconomique des habitants. Un autre avantage immédiat des programmes de vente est qu'ils permettent de mettre progressivement un terme à une concentration trop importante de logements sociaux dans un quartier sans opérer de restructuration de grande ampleur. Ces programmes peuvent également servir à la reconfiguration du patrimoine locatif social par la vente du vieux patrimoine à l'entretien onéreux dans un quartier pour permettre la réalisation de nouveaux projets dans d'autres zones (Randolph et al., 2004 ; Martin et Watkinson, 2003). Autre avantage de ces programmes est la diminution à long terme des frais de gestion pour les bailleurs sociaux (Martin et Watkinson, 2003 ; 2007). Des économies importantes peuvent en effet être réalisées par la diminution de l'inoccupation, du roulement et des arriérés de loyers et par la répercussion des frais de rénovation, indispensables à terme, sur les acheteurs (Martin et Watkinson, 2007).

Mais cette approche fait également l'objet de réserves. Le plus grand danger est que le produit de la vente soit insuffisant ou ne soit pas utilisé pour compenser les logements sociaux vendus. Ces programmes conduisent dans ce cas à une diminution de l'offre de logement social (Atkinson et Kintrea, 2000 ; Martin et Watkinson, 2007). Un autre risque réside dans la vente des logements à des familles marginalisées qui prennent une position peu durable dans le quartier ou à des familles ne disposant pas des moyens financiers nécessaires pour entretenir leur logement ; cet entretien imparfait peut avoir un impact négatif sur la valeur immobilière dans l'ensemble du quartier et prélude à la marginalisation de la population.

Les études montrent que cette approche peut fonctionner uniquement dans les quartiers qui ne sont pas encore connus comme très problématiques. Ce n'est que dans ce cas que la vente de logements sociaux peut contrer le déclin (Martin et Watkinson, 2003). Si le problème sous-jacent est principalement une mauvaise gestion du quartier ou un comportement excessif antisocial d'un nombre limité de ménages, il est peu probable que la vente de logements sociaux améliore significativement la situation (Martin et Watkinson, 2007). La mixité sociale n'est par ailleurs pas garantie lorsque les acquéreurs de logements sociaux les louent à leur tour aux mêmes groupes défavorisés, pour des loyers plus élevés (Martin et Watkinson, 2003 ; 2007).

Exemple à l'étranger 5 : Australie – Programmes de vente de logements sociaux

Plusieurs États australiens ont entamé une politique de vente de logements sociaux. Le programme « New Living », lancé en 1995 par le Department of Housing and Works de l'Australie-Occidentale, a ainsi tenté de limiter l'offre de logement social dans les quartiers à 12%. Ce programme implique la rénovation de logements sociaux dans le but de les vendre aux actuels locataires.

Le programme a effectivement diminué la concentration de logements sociaux et accru la mixité sociale. Il a également permis aux bailleurs sociaux de réaliser d'importantes économies en diminuant l'inoccupation, le roulement et les frais d'entretien et de sécurité (Atkinson, 2008).

Arthurson (2002) se montre pourtant critique à l'égard des programmes de vente australiens. Ainsi, 95% des locataires sociaux ne peuvent se permettre, du fait de la faiblesse de leur revenu, d'acheter le logement qu'ils louent. Une étude menée dans deux États a montré qu'un seul nouveau logement social était construit pour trois logements vendus. Arthurson (2002) attire par ailleurs l'attention sur l'hypothèse infondée voulant que des concentrations importantes de logements sociaux excluent une bonne cohésion sociale.

Dans certains cas, dans les communautés où règne une cohésion sociale positive, des arguments convaincants plaident en faveur du maintien de la communauté. Arthurson (2002) s'oppose dès lors à l'idée d'une directive générale pour la vente des logements sociaux et plaide pour une analyse de la situation spécifique, quartier par quartier.

1.6 Programmes d'investissement ciblant des quartiers

On entend par programmes ciblant des quartiers des initiatives politiques dans le cadre desquelles les pouvoirs publics opèrent un choix sélectif de quartiers défavorisés pour y consentir des investissements supplémentaires dans un délai donné (Quercia et Galster, 2000, p. 157). Les pouvoirs publics et les acteurs locaux participent au financement de ces programmes.

L'approche des problèmes dans les quartiers sélectionnés se fait par un programme intégré où sont abordés simultanément plusieurs points problématiques tels que l'enseignement, l'emploi, les soins de santé ou la participation des habitants. L'amélioration du statut social et économique des habitants du quartier est au cœur des préoccupations et s'accompagne généralement, mais pas nécessairement, d'investissements dans l'espace bâti pour améliorer l'attrait du quartier et stimuler ainsi une certaine mixité sociale. Les programmes d'investissement ciblant des quartiers sont une façon très indirecte de tendre à la mixité sociale. Souvent, les objectifs en la matière demeurent plutôt vagues. La question « de quel groupe social souhaitons-nous attirer davantage de membres » trouve souvent une réponse formulée seulement en catégories générales (Meen et al., 2005), en partie également pour éviter les critiques en matière de discrimination. Malgré cela, les initiatives de ce type peuvent bel et bien léser, sciemment ou non, certains groupes de la population (Smith, 1996 ; Loopmans, 2008 ; Meert et al., 2004).

Exemple à l'étranger 6 : Suède – Metropolitan Development Initiative

En Suède, un grand nombre de logements ont été construits entre 1965 et 1975 dans de grands projets de construction (Lujanen, 2004) dans le cadre du « Million Homes Program », programme lancé par l'État et visant la construction d'un million de logements. On constate depuis les années 1970 un processus de migration sélective dans ces quartiers, les revenus supérieurs quittant les quartiers.

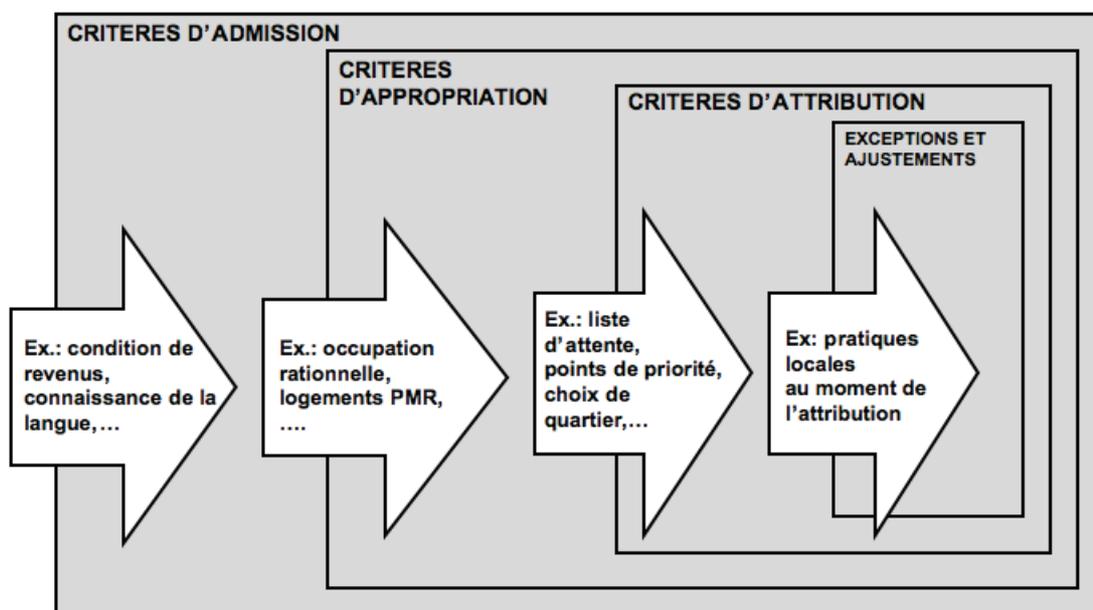
La « Metropolitan Development Initiative » (MDI) a été lancée en 1998 et vise la ville. Plusieurs motifs politiques sous-tendaient cette initiative (Andersson, 1999;2001), dont les principaux étaient la ségrégation spatiale et la polarisation sociale dans les villes, accrues depuis les années 1990, du fait de l'afflux en masse de réfugiés dans les quartiers de la mégalopole. Le but était de briser la ségrégation spatiale par le biais d'une approche ciblant des quartiers.

L'absence d'interventions physiques a constitué une différence importante entre l'approche suédoise et des programmes du même type dans d'autres pays occidentaux. Bien qu'un des huit objectifs de la MDI était de rendre les quartiers sélectionnés plus attrayants, le programme ne prévoyait pas d'investissements pour l'amélioration de l'offre de logement. On était en effet convaincu que la structure physique des quartiers et la qualité du logement n'étaient pas des facteurs significatifs dans le problème de ségrégation. Le programme s'est intéressé au développement social et économique des habitants des quartiers (Andersson et Brama, 2004).

La plupart des efforts ont été fournis pour aider les habitants à un niveau individuel, mais l'objectif le plus important était bel et bien l'amélioration du profil socioéconomique du quartier. La migration sélective a miné les résultats obtenus à ce niveau (Integrationsverket, 2002 ; Andersson, 2006). Les meilleurs locataires n'ont pas cessé de quitter les quartiers et ont été remplacés par des groupes encore plus pauvres et plus marginalisés. Tant que les quartiers seront confrontés à cette migration sélective, une politique urbaine ciblant un quartier pourra aider des individus, mais elle ne changera pas structurellement le profil socioéconomique du quartier (van Gent, 2009).

2. La mixité sociale par l'attribution

La mixité sociale peut également être pilotée par l'attribution des logements aux candidats locataires. Le schéma ci-dessous (Winters et al., 2007 d'après van Daalen, Davis et Ouwehand; 2005) présente les mécanismes d'allocation possibles. Dans un premier temps, les critères d'accès définissent quel groupe-cible peut prétendre à un logement social. Ensuite, des critères d'adéquation et des étiquettes permettent de voir pour quels logements le candidat entre en ligne de compte. Les critères d'accès et d'adéquation sont intégrés dans un système d'attribution d'un logement à un candidat locataire. Cette attribution peut se faire sur la base d'une liste d'attente, de points de priorité, de tirage au sort, etc. Enfin, l'attribution fait souvent, en pratique, l'objet d'une adaptation sur la base des dossiers individuels.



2.1 Adaptation des critères d'accès

Au niveau international, la condition de revenu est le critère d'accès le plus courant, qui l'ajoute à la condition de propriété qui stipule que l'on ne peut jouir de droit réel sur un logement. Dans plusieurs pays, le bailleur ou la commune peut imposer des « exigences en termes d'attaches locales ». Il peut s'agir d'« attaches sociales », comme le nombre d'années de résidence dans la commune ou la Région, ou d'« attaches économiques », imposant de travailler dans la commune ou la Région pour pouvoir louer un logement social. Les exigences en termes d'attaches suscitent souvent le débat, principalement parce qu'elles sont inconciliables avec le droit au libre établissement (Winters et al., 2007).

Les critères d'accès permettent d'adapter la mixité sociale au sein du patrimoine locatif social. Les conditions d'accès sont ainsi assouplies vers le « haut » et durcies vers le « bas » pour éviter la concentration de groupes socialement faibles dans le secteur. La recherche (Winters et al., 2007) assortit cependant l'obtention d'une mixité sociale à quelques conditions. Cela suppose en premier lieu de disposer d'un patrimoine suffisamment important mais également que par le biais de l'attribution et afin de créer une mixité socioéconomique le locataire soit également disposé à habiter dans un logement social.

Exemple à l'étranger 7 : Suède – Pas de critère de revenu pour le logement public

Environ 36% de la population suédoise vit dans le secteur locatif, selon une répartition proportionnelle entre le secteur locatif public et privé (le secteur locatif social n'existe pas dans ce pays). Par ailleurs, 16% de la population vit dans des logements en coopérative : les habitants achètent le droit d'habiter un logement, mais celui-ci reste la propriété d'une coopérative où siègent tous les habitants (Van Beckhoven et al., 2007).

Les sociétés de logement publiques sont généralement la propriété de la commune qui agit comme une organisation sans but lucratif. Contrairement à ce qui se fait dans de nombreux autres pays, le secteur du logement public est ouvert à tous en Suède : l'attribution se fonde sur le seul critère du nombre de jours d'attente sur la liste.

En principe, un afflux important de locataires dans le logement public devrait garantir une bonne mixité sociale. Pourtant, comme indiqué plus haut, on constate également en Suède depuis les années 1960 et 1970 une forte ségrégation spatiale du fait de la migration sélective depuis les grands quartiers de logement social.

Les listes d'attente sont les plus courtes dans les quartiers les moins populaires, ce qui entraîne l'arrivée des nouveaux venus sur le marché du logement local (les jeunes et les migrants) et des personnes qui ont peu d'autres options. Lorsque l'on peut se le permettre, on quitte le quartier pour gravir les échelons du logement. Le pays n'applique pas d'autres règles d'attribution de crainte que cela n'entraîne une discrimination à l'encontre de certains groupes. La liberté de choix du candidat locataire prime en Suède.

La Suède montre que le fait de rendre le secteur du logement social accessible à tous ne garantit pas l'apparition de quartiers mixtes si le locataire mieux placé n'est pas disposé à habiter dans certains complexes de logement social.

2.2 Adaptation des critères d'adéquation et des étiquettes

Les critères d'adéquation et les catégories permettent l'exploitation optimale du patrimoine. Les critères d'adéquation sont des règles qui traduisent la relation entre la taille du logement et la taille du ménage. Les catégories indiquent à quel sous-groupe le logement est destiné, sans nécessairement établir un lien avec les caractéristiques du logement. Un petit logement adapté situé près d'équipements ou d'un arrêt de bus sera par exemple étiqueté « logement pour seniors » et sera loué uniquement à des personnes de 55 ou 65 ans et plus. Lorsque l'on parle de « priorité » pour les personnes handicapées, il s'agit en fait d'un critère d'adéquation ou d'une étiquette.

L'« étiquetage » des logements peut servir à modérer le marché du logement social, en réservant notamment des logements à des groupes-cibles bien précis sans que le logement en soi ou sa localisation ne présentent de caractéristiques particulières. Le but peut être de favoriser certains groupes, comme avec les « logements starters », mais aussi de tendre à la mixité ou, au contraire, à l'homogénéité de la population.

La littérature pose plusieurs questions sur l'utilisation des critères d'adéquation et étiquettes. Cette approche limite la flexibilité sur le marché du logement et implique un risque d'éviction des groupes faibles (Van Daalen, Davis et Ouwehand, 2005 ; Boer, 2004).

Exemple à l'étranger 8 : Pays-Bas – assouplissement des critères d'adéquation

Les critères d'adéquation interviennent de deux façons dans le logement public néerlandais. D'abord, en fonction du revenu, pour loger les ménages au revenu faible dans des logements à bas loyer. Ensuite, en fonction du type de logement et du nombre de chambres. Une étude néerlandaise (Daalen, Davis et Ouwehand, 2005) d'évaluation des systèmes d'attribution sur la base d'un tirage au sort s'est penchée sur la suppression ou l'assouplissement des critères d'adéquation et sur leur impact sur la mixité sociale.

L'abandon des critères d'adéquation a réduit le nombre de règles et l'assouplissement a été reçu positivement tant par les locataires que par les bailleurs. L'étude a montré qu'il était encore question d'une répartition « adéquate » (revenu faible et loyer bas / revenu important et loyer élevé) après l'assouplissement des critères de revenu. Il est toutefois ressorti qu'à Rotterdam, des ménages au revenu faible vivaient plus souvent dans un logement plus cher (Rotterdam applique

cependant un loyer plus bas pour les revenus plus faibles vivant dans un logement plus cher). La même constatation a été opérée dans la commune de Velsen, comme l'inverse : de nombreux ménages au revenu plus élevé vivent dans des logements à bas loyer. Avec prudence, on peut affirmer que l'abandon des critères de revenu a atténué quelque peu la ségrégation à Rotterdam et à Velsen : davantage de ménages au revenu faible vivent aujourd'hui dans un logement plus cher, logement auquel ils n'auraient pas eu accès dans l'ancien système ; il convient par contre de savoir s'ils ne vont pas rencontrer des problèmes de paiement.

Risque de discrimination

L'abandon des critères d'adéquation relatifs au revenu conduira théoriquement toujours, dans une plus ou moins grande mesure, à l'éviction des groupes à faible revenu des logements à bas loyer.

Concernant l'abandon des critères relatifs à la taille du ménage, l'étude de Daalen, Davis et Ouwehand montre qu'il accroît surtout la liberté de choix des ménages composés d'une ou deux personnes (principalement les débutants dans la vie et les jeunes). Ces groupes ne sont aujourd'hui plus uniquement orientés vers les logements à une, deux ou trois chambres, mais entrent également en ligne de compte pour les grandes maisons / les maisons individuelles. S'il est vrai qu'à Rotterdam les ménages plus petits réagissent plus à l'égard des logements plus grands, on ne peut pas dire que les ménages comptant une ou deux personnes se retrouvent beaucoup plus souvent dans des logements plus grands que des familles plus nombreuses. Par contre, on constate à Doetinchem que les ménages comptant une ou deux personnes se retrouvent bien plus souvent dans des maisons individuelles que les ménages plus grands. Les familles plus nombreuses peuvent donc être lésées par l'assouplissement des critères relatifs à la taille du ménage.

2.3 Adaptation du système d'attribution des logements

Un système d'attribution des logements combine divers critères tels que l'ordre, l'urgence, la priorité et les attaches locales pour attribuer aussi objectivement que possible les logements sociaux aux candidats locataires. L'étude de Winters et al. (2007) nous éclaire sur les divers critères employés.

L'ordre

Le délai d'attente ou la durée d'inscription est un critère encore beaucoup utilisé dans différents pays pour classer les candidats par ordre. Le long délai qui s'écoule parfois avant l'attribution d'un logement est un des inconvénients de ce critère. Aux Pays-Bas, l'âge et la durée de résidence sont également des critères permettant de classer les candidats par ordre mais ils font actuellement l'objet de nombreux débats, notamment parce qu'ils sont considérés comme injustes à l'égard des jeunes et des débutants dans la vie (Boer, 2004). Le mécontentement par rapport aux pratiques d'attribution ayant cours a conduit à de nombreuses expériences aux Pays-Bas impliquant l'emploi d'autres critères de classement tels que le tirage au sort. L'Espagne connaît également des formes de tirage au sort. Il est également parfois dérogé au système de classement utilisé pour que des logements situés dans des quartiers impopulaires et inoccupés depuis longtemps trouvent preneur ou pour éviter une ségrégation accrue (Bendijk, Mulder et Wagemakers, 2002).

L'urgence

L'urgence est accordée aux personnes dont la situation personnelle fait qu'elles ont besoin d'un logement plus rapidement que les autres. Cette dérogation peut se justifier par le logement actuel (insalubrité, expropriation, suroccupation, etc.), des motifs médicaux, des motifs sociaux (sans abri, fin d'une relation, problèmes financiers, etc.) ou par une urgence sociale (personnes sortant d'un foyer d'accueil, d'une institution psychiatrique ou d'une autre institution) (Bendijk et al., 2002).

En pratique, la notion d'urgence peut être très stricte ou très large. La définition et l'application de la notion d'urgence sont décisives pour évaluer les chances que toute personne a de trouver un logement, surtout si le patrimoine de logement social est restreint. On constate cependant une tendance à une définition plus stricte des urgences. Les urgences peuvent être constatées et reconnues au niveau local (ou Régional), par le biais des organisations sociales ou médicales existantes ou par des « commissions d'urgence » créées à cet effet.

Un point de débat est la question de savoir si les candidats locataires en situation d'urgence doivent recevoir prioritairement un logement issu de l'offre proposée à l'ensemble des candidats locataires ou si une partie du marché du logement social doit leur être réservée. Dans le dernier cas de figure, la question se pose de savoir quelle taille doit avoir cette partie et quelle partie de l'offre libérée doit être attribuée aux cas urgents (Province de Hollande-Septentrionale, 2004).

La priorité

Outre les urgences, des règles de priorité peuvent également être définies pour des raisons indépendantes du besoin personnel de logement, mais relatives à des intérêts locaux ou en vue d'orienter le marché du logement. En recourant à un critère de priorité donné, on souhaite souvent stimuler l'accès à une habitation de catégorie supérieure et encourager l'utilisation efficace du patrimoine. Une priorité est par exemple accordée aux personnes qui quittent un type de logement populaire, aux locataires qui mettent un terme à une occupation irrationnelle en déménageant dans un logement à occupation rationnelle ou encore aux habitants passant dans une catégorie de logement supérieure par rapport aux nouveaux arrivants.

Des règles de priorité sont parfois créées pour combler un manque de certains types de logement sur le marché locatif privé (p. ex. des logements pour les seniors ou des logements abordables pour les familles jeunes ou nombreuses) ou pour préserver ou améliorer la qualité de vie de complexes de logements sociaux (p. ex. donner la priorité aux revenus plus élevés ou aux « autochtones »). D'autres règles de priorité pour la qualité de vie s'avèrent délicates en termes de discrimination et ont toujours des effets secondaires. Citons l'exemple du modèle dit de cooptation à La Haye, où ce sont les voisins qui déterminent les priorités. Bien entendu, la question se pose de savoir dans quelle mesure ce système entraîne des discriminations à l'égard des groupes qui n'ont pas été définis comme prioritaires.

Les attaches locales

Les règles de priorité sont également souvent utilisées pour pouvoir, lors de l'attribution des logements, donner la priorité aux habitants de la commune ou de la Région. De manière générale, les communes défendent les exigences en termes d'attaches locales pour satisfaire les souhaits de leur électeurat, à la fois en éconduisant les nouveaux arrivants indésirables et en donnant un logement à leurs concitoyens. Il est compréhensible, surtout lorsque la commune investit dans l'extension du patrimoine de logement social, qu'elle souhaite que les logements soient mis prioritairement à la disposition de ses habitants.

Ces exigences présentent toutefois des inconvénients évidents, comme le fait qu'elles soient inconciliables avec le droit au libre établissement. Ces exigences portent également préjudice aux jeunes ménages, qui déménagent plus souvent et sur de plus longues distances que les autres ménages (Bouwmans, 2002) et aux habitants de communes où l'offre de logement social est inexistante ou limitée.

Le débat tourne principalement autour du fait que les exigences en termes d'attaches locales sont utilisées comme un moyen d'empêcher les étrangers et les nouveaux arrivants de s'installer sur le territoire. Le recours à de telles exigences en guise de condition d'accès est parfois bridé par le législateur afin de préserver les droits de groupes tels que les étrangers porteurs d'un permis de séjour ou les immigrants. Enfin, ces exigences peuvent avoir des effets négatifs sur la mobilité professionnelle. Le recours aux attaches économiques est également contestable, étant donné qu'elles rendent l'accès à un logement social plus aisé pour les travailleurs (groupe mieux positionné socioéconomiquement) que pour les allocataires.

La combinaison dans un système d'attribution des logements

Les critères évoqués ci-dessus sont combinés dans le système d'attribution des logements. L'attribution de points à certains aspects de la situation personnelle pour traduire le besoin de logement ou le degré d'urgence est une façon connue de combiner, d'une part, le besoin de logement et les autres priorités et, d'autre part, un critère de classement classique. Des situations différentes se voient attribuer une pondération différente. Le délai d'attente ou le temps d'inscription est généralement un des aspects dont il est tenu compte pour l'octroi des points. Les systèmes de points sont considérés comme un bon moyen d'éviter la discrimination et le favoritisme. Cependant, les systèmes de points peuvent manquer de transparence, ce qui donne facilement aux candidats locataires le sentiment d'avoir été traités injustement (Chartered Institute of Housing, 2003). Parallèlement à l'attribution individuelle de points, on peut également travailler avec un système de classes d'urgence : les personnes se voient attribuer une classe et les différentes classes sont ensuite ordonnées par priorité.

Aujourd'hui, des méthodes d'attribution alternatives sont de plus en plus utilisées, en vue d'adapter la mixité sociale dans les quartiers. Les « community lettings » sont une tentative d'adaptation de la composition de la population par la limitation des attributions à des groupes donnés (Griffiths et al., 1996). Dans leur forme la plus sophistiquée, ces stratégies recourent à des profils de quartiers pour définir les objectifs locaux spécifiques pour certains types de familles. Les « choice based lettings » introduisent une liberté de choix pour le candidat locataire concernant le quartier et le type de logement au sein de l'offre. Il a été démontré que cette approche pouvait améliorer la satisfaction à l'égard du logement, accroître l'homogénéité en termes de style de vie et réduire le nombre de déménagements dans un quartier (Cheshire, 2007).

Exemple à l'étranger 9 : Royaume-Uni – Une plus grande liberté de choix dans le logement social

Ces dernières décennies au Royaume-Uni, les sociétés locales de logement social ont beaucoup adapté leur système d'attribution. Les systèmes d'attribution traditionnels impliquent l'attribution des logements aux candidats locataires qui en ont le plus besoin. Cette approche est de plus en plus critiquée parce qu'elle renforce la résidualisation du logement social en concentrant les ménages les plus nécessiteux dans les quartiers les moins populaires au roulement le plus élevé.

Une étude (Cole et al., 2001) montre que les sociétés de logement social tentent d'inverser cette tendance en recourant à des règles d'attribution adaptées. Une politique d'attribution plus flexible est mise en avant comme une façon de répondre aux problèmes locaux. Les sociétés de logement social collectent, par le biais de profils de quartiers, des données pour définir à quel type de ménages les logements libérés doivent être attribués. On constate par ailleurs un glissement vers une liberté de choix accrue pour les candidats locataires. Le but est de renforcer la position des locataires sociaux, d'accroître la satisfaction à l'égard du logement, de créer des communautés durables en permettant aux gens d'habiter là où ils le souhaitent, de limiter l'inoccupation et de mieux répondre aux souhaits changeants des candidats locataires.

Les pouvoirs publics ont également stimulé la recherche de méthodes d'attribution alternatives. L'objectif était de développer un système plus simple, permettant aux candidats locataires de se faire leur propre idée du besoin et de l'offre et enfin offrant une transparence et une clarté accrues pour les délais d'attente. Cole et al. (2001) ont répertorié les réformes du système d'attribution, qui vont d'interventions marginales à une refonte complète des procédures existantes, par exemple :

- les candidats locataires entrent en ligne de compte uniquement s'ils réagissent à des annonces pour les logements libérés ;
- les candidats locataires peuvent exprimer plusieurs choix ;
- l'augmentation du nombre de propositions qui peuvent être refusées sans sanction ;
- l'assouplissement des conditions d'attribution d'un logement social ;
- des contrats d'échange entre les sociétés de logement social ;
- la fusion de l'offre de différentes sociétés de logement social ;
- des règles de priorité pour les ménages présentant un lien familial ou économique avec le quartier.

Les règles d'attribution réformées tiennent souvent compte d'un ou plusieurs des critères suivants :

1. Le revenu, pour un équilibre entre des familles qui perçoivent un revenu de remplacement et les familles dont au moins un des membres a un emploi.
2. Les parents et amis, pour le lien d'un candidat locataire avec une autre famille du quartier.
3. Une plus-value pour la communauté, notion sujette à de nombreuses interprétations mais qui tend à estimer si les membres du ménage vont contribuer activement à la vie de la communauté en participant à la vie associative locale.
4. Des attaches locales, version plus large du point 2, qui tient par exemple compte du fait d'avoir un emploi dans le quartier.
5. Les caractéristiques du ménage, par exemple nombre d'enfants, vulnérabilité, problèmes comportementaux, historique en matière de logement.

Risque de discrimination

L'étude de Cole et al. (2001) associe à ces critères les risques potentiels respectifs suivants :

1. L'effet sur l'emploi des locataires originaux est limité et les familles de la classe moyenne ne sont parfois pas intéressées par la location d'un logement social.
2. Cela peut entraîner une discrimination à l'encontre de minorités ethniques et l'impact sur la mixité sociale est limité.
3. Il est difficile d'évaluer la contribution potentielle à la communauté. Il est par ailleurs impossible d'imposer des sanctions si quelqu'un n'honore pas sa promesse de participer à la vie associative.
4. Cela peut exclure des familles qui souhaitent habiter dans un quartier donné mais qui n'y ont pas d'attaches.
5. Cette approche est associée au contrôle et à l'exclusion de candidats sur la base de leur passé ou de leur origine ethnique.

Cole et al. (2001) affirment par ailleurs que bien que l'on ait déjà beaucoup prêté attention à l'adaptation des systèmes d'attribution, les systèmes nécessaires au suivi et à l'évaluation de l'impact font encore souvent défaut. Les résultats positifs des nouveaux systèmes d'attribution semblent principalement être la simplification des procédures, une meilleure prestation de service et une implication accrue de la communauté, plutôt que la réalisation effective des objectifs sociaux qui avaient été associés aux adaptations. L'étude conclut dès lors que les actuels principes d'attribution basés sur le besoin de logement, la justice et l'égalité des chances ne doivent pas être abandonnés trop rapidement pour la promesse d'une communauté durable, puisque cette promesse peut s'avérer trompeuse à long terme.

2.4 Adaptation des dossiers individuels et pratiques officieuses

Il convient de distinguer la pratique quotidienne sur le terrain du système d'attribution des logements, généralement régi par des règles légales. En effet, les pratiques officieuses locales divergent parfois fortement des directives officielles.

Les sociétés de logement social essaient ainsi parfois, au nom de la qualité de vie ou pour prévenir des problèmes, d'adapter localement l'attribution des logements. Cela implique que des candidats locataires se trouvant en ordre utile sur la liste d'attente sont dépassés parce que l'on tient compte des qualités des candidats locataires et du quartier lors de l'attribution. Ceci se justifie par exemple lorsque l'on souhaite éviter l'attribution d'un logement à des personnes vulnérables dans un quartier peu sûr ou lorsque l'on souhaite éviter, ou au contraire encourager, la concentration de certains groupes de locataires. La législation de certains pays prévoit un pourcentage légal à cet effet. Pour les autres, la situation est régie par les pratiques officieuses.

L'adaptation locale peut viser l'apparition de communautés équilibrées ; elle permet également parfois d'éviter des problèmes aux candidats locataires ou à leurs futurs voisins. Ces pratiques s'accompagnent toutefois d'un risque d'exclusion individuelle voire d'exclusion d'un groupe donné au profit de la communauté. Elles ne cadrent pas non plus avec le principe dominant voulant que l'on restreigne les pratiques clientélistes et le jugement personnel lors de l'attribution afin de limiter les risques de discrimination (Pawson et Kintrea, 2002).

L'adaptation locale prend parfois une ampleur telle que l'on peut parler de pratiques officieuses institutionnalisées. Ainsi, en Allemagne, par exemple, (Riedmann, 2010) la mixité sociale dans le logement social fait officiellement référence à une mixité de revenu. Officieusement, toutefois, les sociétés de logement social et les administrations locales tendent encore à une « mixité ethnique équilibrée ». Cette recherche de mixité ethnique est poursuivie par le biais de quotas maximum d'étrangers afin de limiter leur nombre dans le logement social car l'on estime que les habitants autochtones d'origine se sentiraient autrement minoritaires. L'attribution fondée sur l'origine ethnique est cependant contraire à la législation antidiscrimination en vigueur. L'exemple à l'étranger suivant montre qu'en France également des « quotas d'étrangers » officieux conduisent à une discrimination prohibée.

Exemple à l'étranger 10 : France – quotas ethniques officieux

La notion de mixité sociale ne cesse de gagner en importance en France. Depuis la loi Besson (1990), la mixité sociale est également un objectif reconnu de la politique de logement : les nouvelles règles d'attribution tendent à une meilleure répartition de la population dans le logement social pour éviter la formation de ghettos.

Epstein (2010) affirme que bien que la mixité sociale soit un objectif politique clair, il n'existe pas encore de définitions ni de critères officiels. Les administrations locales et sociétés de logement social traduisent généralement l'objectif politique en critères dépendant de la composition du ménage, de l'âge, du revenu, de la catégorie professionnelle ou du niveau de formation. La nationalité apparaît également souvent dans les critères, bien que les critères ethniques soient interdits par la loi. La ségrégation ethnique est cependant le motif principal du discours sur la mixité sociale en France (Tissot, 2010).

Risque de discrimination

Le rapport de 2001 du Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD) montre que la notion de mixité sociale est employée pour légitimer des pratiques discriminatoires (Tissot, 2006 ; 2010). Un logement est refusé à des candidats locataires d'origine étrangère au nom de la mixité sociale au motif que l'immeuble ou le quartier est déjà habité par un nombre trop élevé d'étrangers. Des quotas ethniques ont été instaurés, souvent secrètement et de façon informelle.

Tissot (2006 ; 2010) explique l'existence de la discrimination des étrangers dans le logement social par l'opacité du système d'attribution. La procédure a cependant été revue en profondeur en 2001. Chaque dossier doit depuis être enregistré et chaque candidat locataire reçoit un numéro d'inscription unique. Chaque société de logement doit par ailleurs comprendre une commission d'attribution qui évalue les candidats. Cette commission est composée de représentants de la préfecture, des maires et du secteur privé qui, du fait de leur participation financière à la construction des logements, peuvent proposer leurs candidats pour une partie du patrimoine locatif social.

En réalité, le fonctionnement de ce système est bien plus complexe. Bien que l'inscription des candidats locataires soit théoriquement centralisée, la personne de contact du candidat joue un rôle important. L'aide dont le candidat locataire bénéficiera à l'inscription dépend fortement de la personne de contact, tout comme l'appui de la demande lors du traitement du dossier par la commission d'attribution. Diverses étapes, impliquant différents acteurs, doivent en effet encore être franchies entre la candidature et le traitement du dossier par la commission d'attribution. Il s'avère en pratique que les candidatures sont examinées et présélectionnées par des commissions informelles dont la composition et les critères de sélection n'ont aucune base légale.

PARTIE V – PRATIQUES NATIONALES

1. La Région flamande

1.1 Le logement social dans la Région

La Région flamande disposait au 31 décembre 2006 de 137 846 logements sociaux, soit 5,4% du patrimoine total de logements, dont environ 132 000 ont été effectivement loués. Mi-2007, le nombre de candidats locataires s'élevait, après élimination des doubles comptages des candidats inscrits auprès de plusieurs sociétés de logement social, à 75 735 ménages. Le délai d'attente moyen était de 858 jours en 2006 (Administratie Planning en Statistiek, 2007 ; VMSW, 2008).

L'offre de logement social est plus importante en zone urbaine qu'en périphérie. Un peu plus de la moitié des logements sociaux sont des maisons unifamiliales, le reste étant des appartements ou des studios. Les immeubles, de plus de cinq étages, sont très rares dans le logement social en Région flamande. On peut trouver des immeubles sociaux à plusieurs étages uniquement en zone urbaine où un quart des logements sociaux sont situés dans de tels complexes.

La population de locataires sociaux s'est fortement « appauvrie » et a fortement « changé de couleur » depuis la crise des années 1980. Une étude du Steunpunt Ruimte en Wonen (2007) montre que les habitants des logements sociaux présentent aujourd'hui un profil socioéconomique relativement précaire. La moitié des locataires sociaux perçoit un revenu situé dans les 20% de revenus les plus faibles. Au niveau de l'âge, nous constatons chez les locataires sociaux une surreprésentation de la population plus âgée. Les isolés et familles monoparentales sont également surreprésentés dans le logement social. En matière d'éducation, nous constatons une nette surreprésentation de personnes peu qualifiées. Les chômeurs et les personnes malades ou en incapacité de travail sont également surreprésentés.

Interrogés sur leur satisfaction par rapport au logement, 88,9% des locataires sociaux ont répondu être « satisfaits » ou « très satisfaits ». L'étude du Steunpunt Ruimte en Wonen (2007) fondée sur la Woonsurvey 2005 confirme les conclusions d'une étude précédente (Pannecoucke et al., 2001). Les deux études nuancent fortement l'image négative du secteur qui a prévalu ces dernières décennies. Il a ainsi souvent été fait référence à l'afflux croissant de groupes fragiles (immigrés, chômeurs, personnes socialement faibles, patients psychiatriques, etc.), ce qui a été mis en rapport avec des problèmes de qualité de vie dans les quartiers de logement social. Les deux études contestent l'existence d'un malaise généralisé dans le logement social : s'il est vrai que des locataires causent des problèmes et que la qualité de vie est fortement amoindrie dans certains quartiers, ces problèmes doivent être ramenés à leurs justes proportions.

La prise en charge des problèmes de qualité de vie dans le logement social tenait une place centrale dans les récentes mesures politiques. Le parlement flamand a ainsi modifié en profondeur en 2006 le Code flamand du logement. Pour améliorer la qualité de vie, il a notamment été décidé d'élargir l'implication des communes dans la politique d'attribution, d'instaurer une période d'essai pour les nouveaux locataires et de demander aux nouveaux locataires de prouver leur volonté d'apprendre le néerlandais.

Suite à cette nouvelle mouture du Code flamand du logement, l'arrêté-cadre sur la location sociale (adopté définitivement par le gouvernement flamand le 12 octobre 2007 et publié au Moniteur belge le 7 décembre 2007) est entré en vigueur le 1er janvier 2008. Cet arrêté définit qui entre en considération pour un logement social, comment les logements sont attribués, pour quel loyer ils sont loués et quel est le degré d'autonomie de la société de logement ou de l'administration locale à cet égard.

1.2 Le débat Régional sur la mixité sociale

Le débat sur la mixité sociale au sein de la Région flamande a une longue histoire (De Decker, 2004). Il trouve son origine dans la suburbanisation sélective qui, dans l'après-guerre, a surtout changé la Flandre (Loopmans et al., 2010). En Région flamande, le débat sur la mixité sociale ne porte pas d'abord sur le secteur du logement social (bien que ce point fasse l'objet d'une attention accrue) : il porte principalement sur les déséquilibres entre la ville et sa périphérie suburbaine. Depuis les années quatre-vingts, le discours sur l'inégalité des revenus de l'impôt entre les villes et le reste de la Région flamande s'oriente toujours plus sur la question de savoir s'il ne faut pas améliorer la mixité sociale dans les villes. Il est ici question de mixité en matière de revenu : la ville a besoin d'une plus grande part d'habitants appartenant aux tranches de revenus supérieures (Heylen et al., 2007). L'appel à la mixité des revenus semble s'intensifier, surtout depuis que les villes attirent de plus en plus d'habitants issus de la classe moyenne.

Depuis l'apparition du Vlaams Blok (aujourd'hui Vlaams Belang, VB), la mixité sociale est toutefois également décrite en termes de mixité ethnique : la Commissaire royale à la politique des immigrés (1994), Paula D'hondt, a notamment dit de la mixité sociale qu'elle était un remède contre le racisme, la discrimination et l'exclusion sociale, en ce sens que la concentration de jeunes migrants dans des quartiers défavorisés nuirait à leur mobilité sociale. Le gouvernement flamand a pris ses avis à cœur dans l'espoir de couper l'herbe sous le pied au VB : la mixité sociale est devenue un élément important de la politique flamande d'urbanisme et de logement, ce qui s'est par exemple traduit par le renforcement du contrôle flamand sur l'attribution des logements sociaux.

Le débat sur la mixité sociale dans le secteur du logement social n'apparaît que plus tard, en partie en réaction à ce contrôle plus rigoureux. Ce débat est alimenté, d'une part, par des organisations de locataires et, d'autre part, par les sociétés de logement social. Les locataires sociaux se plaignent de la perte de qualité de vie dans les grands complexes de logement social dans les villes, liée à la présence accrue de locataires socialement fragiles, pauvres et immigrés dans leur complexe. Leur exigence d'une « meilleure mixité sociale » découle de leur souhait d'une meilleure qualité de vie.

Les sociétés de logement social ont, durant les vingt dernières années, émis principalement des signaux d'alerte sur le financement de leurs organisations. D'une part, l'accroissement de la part de locataires plus pauvres a fait diminuer les revenus locatifs. D'autre part, les frais de gestion gonflent à mesure que l'on accueille davantage de locataires problématiques. Les sociétés plaident dès lors en premier lieu pour une mixité des revenus, bien qu'une mixité des styles de vie soit également abordée dans le cadre des frais de gestion.

La mixité fait l'objet d'une forte attention dans les documents politiques flamands, ce qui ne signifie pas toutefois que l'on mette beaucoup de choses en œuvre pour stimuler la mixité sociale. Dans l'accord de gouvernement flamand 2004-2009, la mixité sociale englobe une mixité des revenus et une mixité ethnique. Dans la note de politique flamande du logement 2004-2009 du ministre de l'époque Marino Keulen, la notion de mixité sociale implique le plus souvent la mixité des revenus, complétée une seule fois par une mixité des âges et des styles de vie (Heylen et al., 2007). Alors que la poursuite de la mixité sociale est encore définie comme un objectif politique clair dans les deux documents, l'attention pour le concept de mixité sociale semble retomber dans les documents politiques les plus récents. En lieu et place de la nécessité de la mixité sociale, c'est plutôt la nécessité de projets mixtes, des quartiers comptant des logements à vendre et à louer et de grande et petite taille, qui est soulignée.

1.3 Le débat local sur la mixité sociale

Il est ressorti des entretiens sur le terrain que les sociétés de logement et les administrations locales associent au concept de mixité sociale principalement un discours social et politique. La mixité sociale est considérée comme une nécessité pour l'amélioration de la cohésion sociale, pour la prise en charge des problèmes de qualité de vie, pour une meilleure intégration des personnes d'origine étrangère, etc. L'argument financier consistant en la poursuite de la mixité sociale pour atteindre l'équilibre financier des sociétés de logement social, est bien moins prégnant en Flandre.

Le nouvel arrêté-cadre sur la location sociale donne aux communes le rôle de coordinateur de la politique locale de logement. Les pouvoirs locaux sont dès lors très impliqués dans la politique de logement social. Du fait de cette collaboration étroite, les discours sur la mixité sociale dans le logement social des pouvoirs locaux et des sociétés de logement social sont très similaires.

Comme indiqué plus haut, la mixité sociale n'est pas une notion univoque. Nous présentons ci-après une vue d'ensemble des diverses interprétations et argumentations des pouvoirs locaux et sociétés de logement social.

1.3.1 Mixité ethnoculturelle

Parmi les trois Régions étudiées, c'est en Flandre que le souhait d'obtenir des quartiers mixtes sur le plan ethnoculturel était le plus prégnant, ou c'est à tout le moins dans cette Région que le sujet était le moins tabou pour qu'une administration locale ou une société de logement social s'exprime à ce propos.

Avant le nouvel arrêté-cadre sur la location sociale, les différentes sociétés de logement social menaient leur propre politique en matière de mixité ethnoculturelle. Ainsi, certaines sociétés, lors de l'attribution, opéraient une distinction entre les blocs « blancs » et « de couleur » et concentraient les candidats locataires en fonction de leur origine. D'autres sociétés menaient une politique de dispersion qui comprenait des quotas pour les candidats locataires d'origine européenne et non européenne. De telles pratiques sont aujourd'hui révolues, ce qui n'a toutefois pas mis un terme au débat sur la mixité ethnoculturelle dans le logement social, qui tourne principalement autour des trois points suivants :

L'afflux de migrants tient le Belge autochtone à l'écart du logement social

Il a été affirmé plusieurs fois que l'afflux de locataires d'origine étrangère se fait au détriment des familles autochtones, qui ne poseraient plus leur candidature pour obtenir un logement social.

« Ça saute quand même aux yeux que les allochtones se tournent en masse vers le logement social, alors que les autochtones ne le font pas [...]. Moi, je pense en fait que les autochtones ne veulent tout simplement pas habiter comme ça. Même dans un lotissement normal, on voit que les allochtones suscitent un peu de résistance ... Les gens ont parfois des idées terribles à leur sujet. » (Interview - administration locale)

Plusieurs sociétés de logement ont indiqué que la « coloration » du logement social constitue une forme de discrimination inversée du fait du transfert depuis les CPAS au détriment des familles autochtones.

« Nous appliquons la législation de manière stricte, ce qui fait que dans certains quartiers, la population de certains groupes augmente fortement. Par exemple, il y a une très grande concentration de noirs dans une des communes dans lesquelles nous sommes actifs, ils s'attirent les uns les autres. Ils s'inscrivent sur les listes d'attente, mais nous suivons la chronologie, donc nous ne pouvons pas gérer cela. Le CPAS renvoie les gens chez nous, donc ces gens sont en haut de la liste d'attente. Un Belge autochtone se tourne beaucoup moins vite vers une société de logement social ou le CPAS. » (Interview - SLSP)

La concentration ethnique complique l'intégration sociale

Les sociétés de logement social et administrations locales présentant une concentration importante de personnes d'origine étrangère dans certains quartiers affirment que cela complique le processus d'intégration sociale.

« Les vieux quartiers sociaux sont en fait devenus de vrais ghettos. Sur le plan de l'intégration, on rencontre alors plus de difficultés parce que ces gens restent collés les uns aux autres. Alors que si on les disperse dans un ensemble plus grand, ils vont adopter et accepter les habitudes des autres. » (Interview - administration locale)

Outre l'amélioration de l'intégration sociale, on attend d'une mixité ethnoculturelle qu'elle ait également un impact positif sur la qualité de vie dans le logement social. Le témoignage suivant montre que les problèmes de qualité de vie sont souvent dus à de petites différences culturelles :

« Récemment, il y a eu un problème dans le hall d'un immeuble habité par des allochtones et des autochtones, parce que les allochtones mettaient tous leurs pantoufles dans le hall. En allant parler avec les uns et les autres, on s'est maintenant mis d'accord pour que toutes les pantoufles soient mises dans un petit coin. Un mélange améliore donc la qualité de vie. Parce que quand vous avez des habitants du même groupe par exemple, ils ne doivent pas se mettre d'accord et tout le monde fait ce qui fait partie de sa propre culture. Et après on trébuche sur des pantoufles quand on prend l'escalier. » (Interview - administration locale)

Mixité ou concentration des locataires sociaux selon leur origine

Les sociétés de logement social et les administrations locales indiquent que l'afflux de familles d'immigrants entraîne parfois des tensions sur le terrain.

« Nous constatons que quand un groupe de la population prend le pas dans un certain quartier, l'autre groupe commence à prendre une position défensive. C'est ce que nous constatons dans un de nos quartiers, où toutes les attributions récentes étaient faites à des Turcs. Les Belges commençaient à se demander ce qu'on était en train de faire. Ceci ne donne pas directement des problèmes, mais quand même un peu de ressentiment ... Mais nous ne disposons pas directement de moyens pour intervenir dans les attributions. » (Interview - SLSP)

Mais, il n'y a pas encore de consensus sur la meilleure solution en termes de qualité de vie : diffuser ou concentrer certains groupes de la population en fonction de leur origine. Par le passé, avant le nouvel arrêté-cadre sur la location sociale, les pratiques sur le terrain étaient très variables. Certaines sociétés de logement social ne dirigeaient rien et laissaient la concentration ou dispersion des locataires s'opérer d'elle-même. D'autres sociétés visaient plutôt une mixité, ou au contraire une concentration, des groupes de population et tentaient d'influencer cet aspect par le biais de l'attribution des logements. La nouvelle réglementation en matière d'attribution exclut toutefois de telles pratiques. L'afflux de fait et la composition de la liste d'attente font que ce problème ne se pose plus dans les plus grandes villes non plus.

« Je ne sais moi-même toujours pas ce qui est le mieux : la concentration ou la dispersion de certains groupes de la population. Heureusement, on est beaucoup aidé par l'afflux effectif qui fait en sorte qu'on a partout la même concentration ou qu'on aura la même dans les 5 ans. » (Interview - SLSP)

Les avis des locataires sociaux sont également partagés. Certains se sentent mieux dans un quartier comptant des personnes de la même origine qu'eux et ayant le même style de vie, alors que d'autres préfèrent justement des quartiers mixtes.

« J'ai l'impression que les jeunes familles turques préfèrent habiter de manière plutôt dispersée, mais que les personnes âgées par contre se sentent mieux dans un quartier avec une forte concentration de Turcs. Quand vous ne parlez pas très bien le néerlandais et que vous habitez dans un quartier parmi des gens qui parlent tous votre langue et que vous pouvez faire vos courses dans des magasins turcs, c'est plus facile. Mais les jeunes Turcs disent qu'ils préfèrent ne pas habiter dans la cité, mais plutôt dans une communauté mixte. » (Interview - SLSP)

1.3.2 Mixité socioéconomique

L'absence de mixité socioéconomique dans le logement social a également été fortement critiquée. Les sociétés de logement social et les administrations locales ont un discours très similaire à cet égard.

« Un quartier avec uniquement des gens à bas revenus, ça donne un quartier où il n'y pas d'énergie et où personne ne prend des initiatives ... Il faut un certain mélange, sinon même les dernières personnes qui animent un peu la vie sociale quittent le quartier. » (Interview - SLSP)

1.3.3 Mixité des âges et en fonction de la composition du ménage

La question de la mixité des âges et de la composition du ménage est également présente. Il a été affirmé de manière générale qu'une mixité des locataires sociaux en fonction de la composition du ménage est nécessaire. Il convient d'éviter la concentration de grandes familles au sein d'un seul quartier ou complexe. Les avis sont moins unanimes quant à la mixité de différents groupes d'âge au sein du logement social. La combinaison de personnes âgées et de familles comptant de jeunes enfants s'avère particulièrement problématique en pratique.

« On voit que l'idée novatrice de rassembler des personnes âgées et des jeunes familles avec des enfants n'est pas toujours bien acceptée, parce que les personnes âgées n'aiment pas toujours vivre entourées d'enfants qui pleurent ou qui font du bruit tout le temps. » (Interview - administration locale)

1.3.4 Mixité de propriétaires et de locataires

Enfin, le souhait d'une mixité de propriétaires et de locataires a également été abordé. On attend des propriétaires qu'ils aient un impact positif sur la stabilité du quartier, assumant un rôle de locomotive dans la vie du quartier.

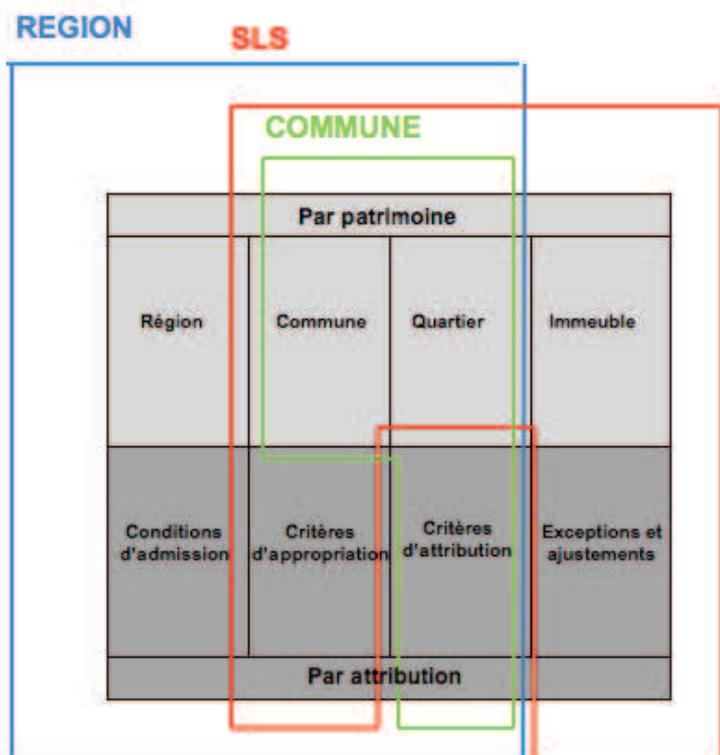
« C'est bien d'avoir un public mixte de propriétaires et de locataires dans un quartier. Les propriétaires peuvent apporter un peu de stabilité dans un quartier et animer un peu la vie sociale, là où parfois les locataires acceptent un logement en se mettant de nouveau sur liste d'attente pour une mutation vers un autre logement dans un autre quartier. Ces locataires ne s'engagent pas, parce qu'ils seront quand même partis dans 3 ou 4 ans. » (Interview - SLSP)

1.4 Pratiques de mixité sociale – rôle des acteurs concernés et concertation

En Flandre, l'administration communale coordonne la politique locale de logement. Cela ne signifie pas qu'elle doit exécuter elle-même tous les aspects de la politique de logement, mais on attend d'elle qu'elle harmonise les différentes initiatives pour que la politique reste cohérente.

Le point de départ de la politique locale de logement est une vision à long terme généralement traduite en un plan de logement local, plan établi en concertation avec les divers acteurs locaux par la composition d'un conseil local du logement. Selon la taille de la ville, les souhaits et besoins qui y sont exprimés, ce conseil peut être un petit groupe de travail où sont représentés uniquement la commune, le CPAS et les organisations de logement social, ou un groupe bien plus large.

Le schéma suivant présente les possibilités d'action des différents acteurs – Région, société de logement social et administration communale. Nous décrivons plus en détail les possibilités d'action sur la mixité sociale dans les points suivants.



1.5 Pratiques en matière de mixité sociale – par le patrimoine

1.5.1 Objectif social par commune

La refonte du Code flamand du logement a été suivie par l'entrée en vigueur le 1er septembre 2009 du décret flamand sur les terrains et immeubles. Le décret poursuit l'objectif de garantir à chacun l'accès à un logement abordable, d'une part en tendant à l'élargissement de l'offre de logement social et, d'autre part, en prêtant attention à l'offre de logements modestes. L'objectif à atteindre d'ici 2020 : 43 000 logements sociaux à louer, 21 000 logements sociaux à vendre et 1 000 lotissements sociaux supplémentaires.

Une des mesures déployées est la définition d'un objectif social par commune, objectif qui fixe le nombre de logements sociaux à réaliser par commune pour la période 2009-2020. L'objectif social comprend trois catégories qui sont les logements sociaux à louer, les logements sociaux à vendre et les lotissements sociaux.

Il n'y a pas de calcul univoque par commune pour le nombre de logements sociaux à vendre et de lotissements : l'objectif est fixé au niveau provincial. Le décret prévoit une formule permettant de calculer le nombre de logements sociaux à louer à atteindre dans chaque commune. Le point de départ pour la répartition est la mesure de référence. Il est indiqué pour toutes les communes flamandes combien de logements sociaux elles ont déjà réalisés et un objectif social contraignant est défini pour chaque commune sur la base de la mesure de référence. Concrètement, chacune d'elles devra proposer une offre de logements sociaux supplémentaire de 1,66% par rapport au nombre de ménages. Les communes où l'offre de logements sociaux dépasse déjà les 9% du nombre total de ménages sont dispensées de cet objectif. Les communes dont l'offre est inférieure à 3% devront fournir des efforts supplémentaires sur la période 2013-2025.

L'objectif social est d'accroître l'offre de logement social en garantissant une répartition géographique sur l'ensemble de la Région. Cette mesure n'a toutefois pas été accueillie à bras ouverts dans toutes les communes et sûrement pas dans les communes plus riches de la périphérie. Ces communes s'opposent souvent à la construction de logements sociaux (supplémentaires) sur leur territoire.

« L'administration communale affirme que si le nombre de logements sociaux augmentait, les nécessiteux qui sont aujourd'hui logés dans le privé déménageraient vers les logements sociaux et que les logements inoccupés du marché privé auraient alors un effet d'aspiration sur encore plus de personnes nécessiteuses de la ville. » (Interview - administration locale)

Les associations de locataires comprennent quelque peu l'opposition au décret des communes plus rurales.

« La résistance des autorités locales est compréhensible, parce qu'il n'y a pas tellement de candidats-locataires à la campagne. Il y a moins de travail et il y a moins d'autres pauvres qui y vivent. » (Interview - association de locataires)

Les villes plus grandes se montrent plutôt positives à l'égard de l'objectif social.

« Je suis un grand partisan de la dispersion du logement social et j'espère qu'avec le décret sur les terrains et immeubles, on aura à terme des logements sociaux dans chaque commune. Je vois aujourd'hui que parfois des personnes âgées d'autres villes ou communes sont obligées de déménager vers la nôtre pour un logement social. Ce n'est quand même pas sain. De plus, tout le monde n'aime pas forcément vivre en ville. » (Interview - administration locale)

Risque de discrimination

Il est encore trop tôt pour évaluer le nouveau décret. Nous pouvons toutefois nous interroger sur sa force obligatoire, puisqu'il offre aux communes la possibilité de reporter l'objectif social sur la base d'un « dossier scientifique » qui prouve que la tâche n'est pas réalisable. Quelques échappatoires dans le décret permettent également de contourner l'augmentation de l'offre de logement social dans une commune :

« Dans ma commune, 100 logements, construits dans le passé par la commune et loués par le CPAS, ont été vendus à la société locale de logements sociaux, avec pour effet pervers que grâce à la vente de ces logements, il y a 100 logements sociaux de moins à construire pour réaliser l'objectif social. » (Interview - secteur de l'aide sociale) »

Il convient dès lors de se demander si le décret pourra à terme, mettre fin à la discrimination exercée par les communes plus riches qui excluent les groupes indésirables de leur territoire en n'offrant pas, à dessein, de logements sociaux.

1.5.2 Nouveaux projets mixtes comptant un pourcentage minimum de logements sociaux

Outre l'objectif social, le décret flamand sur les terrains et immeubles prévoit des normes supplémentaires qui s'appliquent aux terrains des administrations flamandes, des personnes morales semi-publiques flamandes et des promoteurs privés. À chaque révision générale du schéma de structure d'aménagement de la Flandre, les communes doivent calculer la superficie des terrains non bâtis et des lotissements détenus par les administrations et personnes morales semi-publiques flamandes. Au moins 25% de ces terrains à bâtir et lotissements doivent être consacrés à une offre de logement social.

Par ailleurs, de nouvelles normes Régionales et communales ont été introduites pour les grands projets de construction ou de lotissement. Ces normes s'appliquent notamment aux lotissements de plus de 0,5 hectare, aux projets de construction d'habitations groupées comptant au moins 10 logements et aux immeubles à appartements comptant au moins 50 appartements. Le promoteur n'obtiendra un permis que s'il réserve un pourcentage donné au logement social. Pour les projets menés par le secteur (semi-)public, ce pourcentage va de 20 à 40%, tandis que les promoteurs privés doivent réserver de 10 à 20 % de leur projet au logement social. La création d'une zone de logement supplémentaire (d'au moins 0,5 hectare) par le biais d'un plan d'exécution spatial ou d'un plan d'aménagement s'accompagne également de prescriptions sur les logements sociaux à construire. Les projets publics doivent réserver de 40 à 50 % des terrains à de nouveaux logements sociaux, contre 20 à 25% pour les projets privés.

Le promoteur peut assumer les charges sociales associées à un projet de lotissement et de construction de diverses manières. Il peut le faire en nature par la construction des logements sociaux, par la vente du terrain à une société de logement social, par la location des logements construits à un bureau de location sociale ou par le transfert de l'offre de logement social vers des terrains de même valeur. Cette dernière option étant soumise à l'approbation de l'administration locale. Exceptionnellement, le promoteur peut également racheter son obligation de construction de logements sociaux. Il paie alors un montant fixé pour chaque logement imposé à la commune qui doit consacrer l'argent à la politique de logement locale.

Les administrations locales ont affirmé que le secteur privé de l'immobilier n'a pas accueilli le nouveau décret à bras ouverts. Associer le secteur privé à la construction de logements sociaux était un choix politique, que le secteur considère manifestement comme un cadeau empoisonné. Celui-ci voit plutôt une moins-value dans le mélange de la construction de logements privés et sociaux.

« Nous remarquons que quand les gens cherchent à acheter un logement, ils considèrent un mélange avec des logements sociaux comme une moins-value. Les promoteurs immobiliers nous disent aussi qu'il y a moins de demandes pour ce genre de logements et qu'alors les prix baissent automatiquement pour eux aussi. » (Interview - Administration locale)

Le secteur privé critique également le décret sur les terrains et immeubles en affirmant que les nouveaux logements sociaux sont implantés au mauvais endroit. Le décret plante en effet les nouveaux logements sociaux principalement dans des lotissements, qui se trouvent cependant généralement en périphérie d'un village, offrant moins d'équipements, de transports en commun, d'écoles, d'établissements de soins et d'emplois. L'Union des villes et communes de Flandre (Buijs, 2009) émet d'autres réserves par rapport au décret. Elle affirme ainsi que les projets urbanistiques présentant une bonne mixité sociale demandent un travail sur mesure, ce que ne permet pas, ou difficilement, le décret : celui-ci définit en effet des pourcentages qui s'appliquent à toute la Flandre. Ces pourcentages généraux ne contribuent pas à une meilleure qualité spatiale. Par ailleurs, ils affirment que le gouvernement flamand ne doit pas décider à leur place que leurs terrains doivent accueillir au moins 25% de construction de logements sociaux.

Risque de discrimination

Le décret sur les terrains et immeubles n'est entré en vigueur que très récemment et il est encore trop tôt pour évaluer son impact sur le terrain. On peut cependant s'interroger sur sa force obligatoire. Les communes peuvent en effet déroger aux pourcentages imposés moyennant quelques échappatoires motivées.

« Le décret sur les terrains et immeubles exige une augmentation du nombre de logements sociaux dans la commune, mais le décret a été rédigé de telle façon qu'on peut le contourner. Les petits lotissements de moins de 5000 m² ne doivent par exemple pas se conformer aux règles. La majorité dans l'autorité communale est aussi d'avis de « laisser faire » le gouvernement flamand, on verra alors à ce moment-là comment on fera face aux sanctions ». (Interview - administration locale)

L'avenir nous dira si le décret permettra de renverser les pratiques discriminatoires de certaines communes qui offrent, à dessein, peu ou pas de logements sociaux.

1.5.3 Petits projets de construction répartis sur la commune

L'analyse des pratiques locales montre clairement que les sociétés de logement social et administrations locales préfèrent, pour la construction de nouveaux logements sociaux, des petits projets répartis sur la commune. La dispersion des logements sociaux permet d'obtenir automatiquement une mixité sociale à l'échelle du quartier.

« On essaie de répartir les nouveaux projets de construction sur la ville. En fait, le patrimoine est le levier le plus important pour la mixité sociale. Ce n'est pas vraiment important qui va habiter dans ces nouveaux projets de plus petite envergure, la mixité sociale du quartier se chargera de pourvoir un équilibre stable. » (Interview - administration locale)

Les associations de locataires et les organisations d'aide sociale sont également très favorables à ce genre de projets à petite échelle.

« Aujourd'hui, vous avez des projets de logements sociaux de petite envergure. Quand on passe devant ces projets, on ne voit pas qu'il s'agit de logements sociaux parce que l'architecture est souvent tellement jolie. On n'a également pas cet effet stigmatisant avec ces petits complexes. » (Table ronde - association de locataires)

Un patrimoine dispersé exige une autre organisation en termes de gestion de la part de la société de logement social, impliquant éventuellement des bureaux de quartier supplémentaires et des équipes d'entretien mobiles. Les sociétés de logement affirment toutefois que le surcoût de la gestion est compensé par la diminution des frais d'entretien, des cas de vandalisme et des problèmes de cohabitation. Le surcoût financier que représente la réalisation de petits projets est cependant problématique :

- La réalisation de petits projets de construction, bien intégrés, exige un travail sur mesure. Le coût de construction par logement est plus élevé que celui d'un logement dans un grand quartier sur un terrain inoccupé. Les normes strictes, qui imposent par exemple l'installation d'un ascenseur même pour les petits projets, alourdissent également fortement le coût de la construction.
- Toutes les communes ne disposent pas d'une grande réserve de terrains. Le prix d'achat de parcelles ou de logements délabrés à démolir dans certains quartiers est souvent bien plus élevé que, par exemple, dans une zone d'extension d'habitat.
- Le processus complet de construction, de l'acquisition du terrain à la réception des travaux, est similaire pour tout projet de construction, indépendamment de son ampleur. La réalisation de petits projets demande, pour la gestion de projet, des ressources plus importantes en personnel pour chaque logement construit.

1.5.4 Vente de logements sociaux à louer

Le Code flamand du logement permet au locataire social d'acquérir, sous certaines conditions, le logement social qu'il loue. La personne qui achète un logement social à louer est tenue d'habiter le logement acheté pendant une période de

20 ans après l'achat. Si le locataire répond aux conditions et est prêt à payer le prix estimé, la société de logement social ne peut refuser la vente. L'objectif de cette politique, outre le fait de permettre à autant de personnes que possible d'acquiescer leur propre logement, est d'influencer positivement la mixité sociale dans les quartiers.

La principale critique opposée par les sociétés de logement social est que la vente dispersée de logements sociaux complique les travaux de rénovation d'ampleur du fait de la structure de copropriété. Les effets sur la qualité de vie se sont avérés relativement limités.

« Jusqu'à présent, nous avons vendu maximum 5 logements sur 1300. Ça n'a pas eu d'impact jusqu'à présent. Les gens qui achètent leur logement sont aussi les gens qui progressent et qui se sentent bien dans le quartier. » (Interview - SLSP)

Les associations de locataires et le secteur de l'aide sociale émettent des critiques variées sur la vente de logements sociaux aux locataires. L'accès à la propriété des locataires sociaux est vu comme un élément positif, le démantèlement du patrimoine locatif social et le risque d'achat de nécessité par les locataires sociaux comme des éléments négatifs.

« Il est clair qu'on ne peut pas construire un nouveau logement décent avec les profits réalisés avec la vente d'un logement social. C'est un inconvénient, mais d'un autre côté, ça peut améliorer un quartier. Par exemple, quand un propriétaire commence à entretenir son jardin, son voisin ne va pas vouloir rester à la traîne. Je suis un partisan de la vente, si elle est appliquée avec modération et à des prix normaux – pas trop bas et pas trop élevés. » (Interview - secteur de l'aide sociale)

« Les logements sociaux ne sont pas vendus pour une meilleure mixité sociale, mais plutôt pour des raisons financières. Ce sont souvent des logements qui sont en trop mauvais état pour être rénovés et il s'agit alors souvent d'un achat de nécessité pour le locataire social. » (Interview - association de locataires)

1.5.5 Restructuration des quartiers de logement social

Des voix s'élèvent pour la restructuration des grands quartiers de logement social qui sont souvent des quartiers d'immeubles à plusieurs étages connaissant de graves problèmes de qualité de vie. Concrètement, les partisans de cette approche ont à l'esprit une rénovation approfondie et la démolition partielle du quartier pour faire place à de nouvelles constructions. Nous n'avons toutefois rencontré aucune expérience ni aucun plan à ce propos dans les cinq cas étudiés en Flandre, même si cette option n'a pas été exclue pour l'avenir.

« Il faut essayer de casser l'offre qui présente uniquement des logements sociaux à louer. Pour moi, c'est la méthode ultime pour obtenir une bonne mixité sociale. » (Interview - administration locale)

La restructuration de grands quartiers n'est toutefois pas une intervention aisée. La démolition d'un grand nombre de logements sociaux exige en effet qu'un nombre suffisant de logements alternatifs soient disponibles pour loger les personnes concernées.

« On ne peut pas simplement expulser 4000 familles de leur logement pour les loger dans un campement en attendant la construction de logements de remplacement ailleurs avec notre allure de construction actuelle de 50 logements par an. » (Interview - SLSP)

Dans la ville de Gand, qui n'a pas été étudiée dans le cadre de la présente analyse, un projet de restructuration du Rabotwijk est en phase de démarrage. Ce quartier de logement social compte 572 logements répartis sur 3 immeubles de 17 étages. Au cours des dernières décennies, la population du quartier s'est beaucoup « appauvrie » et a « changé de couleur ». Les tours, âgées de plus de 35 ans, étaient décrépies et nécessitaient une profonde rénovation. Après une étude approfondie sur la solution à apporter à ces problèmes, il a été décidé de démolir les tours et de les remplacer par de nouveaux appartements en cherchant à améliorer la mixité sociale.

Risque de discrimination

Les associations de locataires et le secteur de l'aide sociale ont affirmé que la restructuration de quartiers de logement social ne va pas sans risques. Tout d'abord, les revenus les plus faibles risquent d'être socialement évincés. Ensuite, le caractère sélectif de tels projets (la question de savoir qui peut rester et qui doit quitter le quartier) s'assortit de risques de discrimination. L'exemple du Rabotwijk de Gand a été évoqué à cet égard.

« Dans le quartier Rabotwijk les classes les plus défavorisées cohabitent. On va maintenant démolir ces tours et les remplacer par des nouvelles constructions modernes. Le loyer va alors aussi monter, surtout avec le nouveau calcul de loyer qui prend le prix du marché plus en compte. Alors il y a quand même un grand danger d'exclusion sociale. Et où devront aller ces gens quand même le logement social devient trop cher dans ce quartier ? » (Table ronde – organisme d'aide sociale)

1.5.6 Mixité des types de logement

Les problèmes de qualité de vie sont souvent imputés à la trop grande uniformité de l'offre de logement dans un quartier ou un immeuble.

On essaie dès lors dans les nouveaux projets de construction, par une offre variée – studios, grands appartements, logements adaptés aux personnes handicapées – de tendre à la mixité sociale au sein du patrimoine locatif social.

« Il est important d'agir de manière préventive en ce qui concerne les problèmes de qualité de vie. Ce n'est pas toujours facile, parce qu'il y aura de toute façon toujours plus de problèmes dans un immeuble avec uniquement des appartements avec 4 chambres à coucher à cause du grand nombre de familles avec des enfants qui y cohabitent. Pour cela, on essaie de proposer une offre diverse de typologies de logement dans le même complexe dans les nouveaux projets. » (Interview - administration locale)

Risque de discrimination

La définition d'un programme de construction, mélangeant les différents types de logement, semble être un moyen objectif de tendre à la mixité sociale au sein d'un quartier ou d'un immeuble. Cette approche implique également un risque de discrimination, par exemple en n'offrant pas, à dessein, un certain type de logement. On pourra par exemple limiter l'afflux de familles immigrées en ne construisant pas de logements comptant un grand nombre de chambres.

« Il y a actuellement surtout un déficit de logements pour les célibataires et les familles nombreuses. Cela n'est certainement pas une coïncidence, étant donné que les sociétés de logement préfèrent se concentrer sur les petites familles et les personnes âgées. Entre-temps, les règles d'attribution ont été durcies, mais l'étape suivante est que les programmes de construction soient aussi davantage contrôlés. » (Interview - administration flamande)

Durant l'étude, nous avons également eu vent de rumeurs selon lesquelles certaines sociétés de logement social tentent d'influer sur la composition de la population de certains quartiers ou immeubles en interdisant les antennes paraboliques ou en proposant des logements dont la cuisine est ouverte (« ce qui passe mal dans les familles musulmanes traditionnelles du fait de la séparation des hommes et des femmes »).

1.6 Pratiques en matière de mixité sociale – par l'attribution

1.6.1 Critères d'accès

Pour pouvoir emménager dans un logement social, il faut d'abord s'inscrire auprès d'une société de logement social. Outre le fait d'être majeur, il faut pour ce faire remplir les conditions suivantes (pour obtenir davantage d'informations, consultez www.vmsw.be) :

Condition de revenu

Les plafonds de revenu imposable (montants indexés pour 2010) sont :

- 18 788 euros pour un isolé sans personne à charge ;
- 20 362 euros pour un isolé handicapé ;
- 28 182 euros dans les autres cas, majorés de 1 575 euros par personne à charge.

La principale critique adressée par les sociétés de logement social et les administrations locales concernant le plafond de revenu est que les isolés ayant un emploi simple ou les débutants dans la vie n'ont plus accès au logement social, parce que le plafond de revenu est trop bas. Certaines sociétés de logement social en usent cependant de manière réfléchie.

« Comme notre Région est très chère pour des starters, nous conseillons aux jeunes de la Région de s'inscrire dès leurs années de bachelor à l'université. Le jour où ils obtiendront leur master, il y aura probablement un logement de libre. Vu que les critères d'admission sont vérifiés sur la base des revenus d'il y a deux ans, donc de l'époque où ils étaient encore étudiants et ne gagnaient encore rien, ils entrent dans les critères du logement social. De cette manière, on peut aussi travailler à un afflux plus large. » (Interview - SLSP)

Condition de propriété

Au moment de l'inscription ou de l'attribution d'un logement, la condition de propriété doit être remplie : le candidat locataire ou un autre membre du ménage ne peut jouir de la pleine propriété ou de l'usufruit d'un logement ou d'une

parcelle destinée à la construction, en Belgique ou à l'étranger. Il peut être dérogé à la condition de propriété dans certaines circonstances, par exemple lorsqu'une procédure d'expropriation est en cours ou lorsque le logement est déclaré insalubre ou inadéquat.

Inscription au registre de la population ou des étrangers

Le candidat locataire doit être inscrit au registre de la population ou des étrangers.

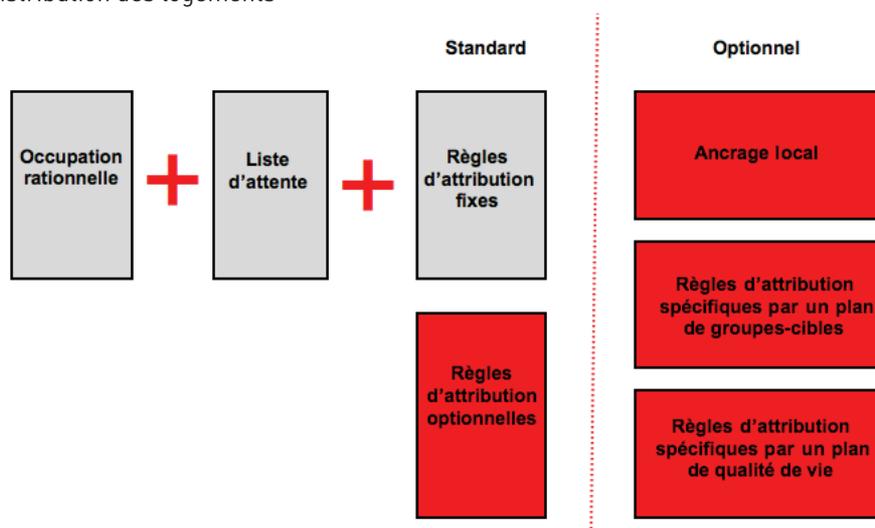
Disposition à l'intégration civique et à l'apprentissage de la langue

Le Code flamand du logement, revu en profondeur en 2006, prévoit d'autres critères d'accès. Les candidats locataires qui doivent, en vertu du décret flamand sur l'intégration civique, suivre le parcours d'intégration civique doivent présenter les documents requis à cet effet. Les candidats locataires doivent par ailleurs démontrer leur disposition à apprendre le néerlandais. La présentation de documents prouvant la connaissance du néerlandais ou un entretien avec le bailleur social permettent de satisfaire à cette dernière condition.

Risque de discrimination

Les conditions de revenu et de propriété qui définissent l'accès au logement social, bien qu'elles soient dans un certain sens discriminatoires, sont acceptées par la société du fait de l'objectif social du logement social. Par contre, la disposition à l'intégration civique et à l'apprentissage de la langue sont des points plus sensibles. Les sociétés de logement social et les administrations locales estiment que la connaissance de la langue et des usages de la société est nécessaire pour assurer une meilleure qualité de vie dans le logement social. Le fait que cela constitue une nouvelle condition d'accès au logement social suscite toutefois de nombreuses interrogations. Cette condition peut en effet constituer une forme de discrimination indirecte qui fait que les personnes ne parlant pas le néerlandais, principalement des personnes d'origine étrangère, n'auront pas une chance équivalente d'emménager dans un logement social.

1.6.2 Système de distribution des logements



Dans le Code flamand du logement, et dans sa traduction dans l'arrêté-cadre sur la location sociale, le législateur a choisi de donner davantage d'autonomie aux sociétés de logement social et aux acteurs locaux. Les situations diffèrent en effet entre la campagne et la ville, et peuvent également différer d'une ville et d'une commune à l'autre. L'arrêté-cadre sur la location sociale définit trois cas dans lesquels un règlement d'attribution local dérogatoire peut être accepté : 1) si l'on souhaite tenir compte des attaches locales des candidats locataires, 2) si l'on souhaite tenir compte du besoin en logement de groupes-cibles spécifiques ou 3) si l'on souhaite contrer la perturbation ou la menace de la qualité de vie dans certains quartiers ou complexes. L'élaboration d'un règlement d'attribution spécifique doit se faire en étroite concertation avec tous les acteurs locaux concernés. La commune (ou l'intercommunale) joue ici un rôle de locomotive.

Règlement d'attribution standard – règles de priorité

Le règlement d'attribution standard tient compte du principe d'occupation rationnelle, de quelques règles de priorité absolues, de deux règles de priorité facultatives et enfin de l'ordre chronologique des inscriptions dans le registre des candidats. Les règles de priorité absolues comprennent 9 règles qui doivent être appliquées successivement. Elles régissent notamment la priorité des candidats locataires d'au moins 55 ans, des handicapés ainsi que des personnes dont le logement a été déclaré insalubre ou qui vont être expropriés.

En guise de règle de priorité facultative, le bailleur peut décider de donner la priorité au candidat locataire qui, sur une période de six ans précédant l'attribution du logement, a vécu ou vit depuis au moins trois ans dans la commune où se trouve le logement ou dans une commune située dans la zone d'activité du bailleur. Le bailleur peut appliquer ces règles de priorité à une partie ou à l'ensemble du patrimoine. Par ailleurs, le bailleur peut donner la priorité aux locataires d'agences immobilières sociales ou de CPAS pour qu'ils passent d'un logement de fortune à un logement plus permanent.

Règlement d'attribution local – attaches locales

La commune (ou l'intercommunale) peut, pour divers motifs, estimer qu'il est souhaitable de donner plus de poids à la priorité pour les attaches locales, telle que prévue dans le volet standard, par exemple pour endiguer l'exode urbain. L'arrêté-cadre sur la location sociale offre ainsi aujourd'hui la possibilité d'étendre l'application de ce critère en y ajoutant d'autres facteurs d'attache. Nous avons appris que 12 règlements d'attribution communaux et 1 règlement intercommunal imposant des facteurs d'attaches locales supplémentaires avaient été adoptés jusque janvier 2010.

Règlement d'attribution local – plan relatif à certains groupes-cibles

L'arrêté-cadre sur la location sociale permet aussi à la commune de désigner un ou plusieurs groupes-cibles qui rencontrent des problèmes spécifiques à trouver un logement adapté et abordable sur le marché du logement local et au(x)quel(s) elle pourra attribuer des logements de façon prioritaire. Pour ce faire, il faut établir un plan relatif à un groupe-cible en concertation avec les acteurs locaux du logement et de l'aide sociale, plan qui contient des informations sur le groupe-cible, le marché local du logement, les besoins spécifiques, l'encadrement éventuel et la mise en œuvre concrète.

Parmi les critères possibles applicables nous avons: une offre adaptée sur le marché du logement limitée ou absente (p. ex. pour les personnes âgées), un accès difficile au marché du logement du fait du passé psychologique ou social (p. ex. les anciens détenus, les anciens patients psychiatriques, les parents isolés, les personnes vivant seules sous guidance), une situation locale particulière (p. ex. le relogement de campeurs, des habitants dont le quartier est réhabilité),...

Nous constatons que jusque janvier 2010, après l'entrée en vigueur de l'arrêté-cadre en janvier 2008, seuls 18 plans de ce type avaient été approuvés, dont 9 pour donner la priorité aux seniors, 4 pour donner la priorité à des personnes dans le cadre du logement protégé, 2 pour donner la priorité aux sans-abri, 2 pour donner la priorité aux personnes présentant un problème de mobilité et 1 pour donner la priorité aux familles monoparentales. Plusieurs plans ont été rejetés parce qu'ils tendaient à une réservation disproportionnée d'un certain type de logement pour le groupe-cible. Les auteurs de certains plans rejetés avaient ainsi proposé de réserver tous les appartements à une chambre aux personnes de plus de 55 ans, au détriment des jeunes isolés.

Règlement d'attribution local – plan relatif à la qualité de vie

En plus de pouvoir tenir compte des attaches locales et des besoins particuliers en logement de certains groupes-cibles, l'arrêté-cadre permet à la commune d'élaborer des règles d'attribution dérogatoires dans un règlement d'attribution spécifique pour faire face à la menace ou à la perturbation grave de la qualité de vie dans un complexe ou un quartier donné. En concertation avec les acteurs locaux du logement et de l'aide sociale et en accord avec les habitants, un plan relatif à la qualité de vie est alors élaboré. Ce plan doit contenir des informations sur les problèmes liés à la qualité de vie (analyse du problème), sur le paquet de mesures envisagées, sur les liens de coopération qui sont noués, sur les résultats escomptés, sur le planning et le timing, etc.

Si l'une des mesures adoptées est la modification de la composition de la population d'un complexe donné, il faut définir la composition vers laquelle on tend. La définition de chiffres à atteindre implique de tendre vers un pourcentage donné relatif à une caractéristique définie pour les habitants que l'on estime positive en termes de qualité de vie. Le choix des caractéristiques sur lesquelles on interviendra lors de l'attribution des logements doit être étayé et motivé dans le plan relatif à la qualité de vie. Il faut prouver que la présence d'une caractéristique donnée influence la qualité de vie dans un bloc ou un quartier donné. Enfin, l'application de plafonds de revenu plus élevés peut également faire partie des mesures proposées dans le plan relatif à la qualité de vie si au moins 4% des logements dans la commune où les plafonds de revenu plus élevés seront appliqués sont loués conformément au régime de location sociale.

Nous avons constaté que, depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté-cadre sur la location sociale le 1er janvier 2008 jusque janvier 2010, seulement 1 plan relatif à la qualité de vie avait été approuvé. Celui-ci vise l'élévation des plafonds de revenu dans une partie du patrimoine locatif social d'une commune. Plusieurs autres plans de ce type sont à l'étude. C'est le plan introduit par la ville d'Anvers, pas encore approuvé, qui va le plus loin. La ville affirme qu'il est essentiel pour la qualité de vie dans certains quartiers de tendre à une mixité économique et propose d'attribuer 30% des logements à des travailleurs ou demandeurs d'emploi et 20% à des personnes de 55 ans et plus.

« En ce moment, nous avons un patrimoine de 3000 logements dans un quartier comme Luchtbal [...]. Pour une meilleure qualité de vie dans ce quartier, il faut essayer de travailler avec un règlement d'attribution adapté afin d'obtenir une meilleure mixité sociale. » (Interview - SLSP)

Les administrations locales et le secteur de la location sociale guettent le futur règlement d'attribution local d'Anvers.

« À Anvers, on essaie de corriger la mixité sociale par un plan de qualité de vie et un nouveau règlement d'attribution. Anvers est un interlocuteur sérieux pour le gouvernement flamand à cause du grand nombre de logements sociaux dans la ville et la ville sera donc peut-être moins vite rappelée à l'ordre. Mais si on accepte quelque chose à Anvers, il faut qu'on puisse faire ensuite la même chose chez nous. » (Interview - SLSP)

Le service public flamand chargé de l'approbation du règlement d'attribution de la ville d'Anvers, le service Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed, ne prévoit toutefois aucun rush après l'éventuelle approbation dudit règlement.

« Si le plan d'Anvers est approuvé, je pense que Malines suivra une semaine plus tard. Ils sont tous en train d'attendre, tout le monde s'interroge avec défiance jusqu'à où Anvers peut aller. Anvers permettra donc de déterminer ce qui est possible et ce qui ne l'est pas ... Mais même si le plan d'Anvers est approuvé en premier, je ne m'attends pas à ce que 50 plans de qualité de vie arrivent ici. » (Interview - administration flamande)

Les associations de locataires et les organisations syndicales critiquent déjà l'évolution vers des règlements d'attribution par lesquels on essaie de corriger la mixité sociale dans le logement social.

« On peut inventer des systèmes compliqués pour gérer l'afflux de locataires, mais aucun système ne fonctionnera sans soutien ou accompagnement sur le terrain. D'ailleurs, quand un locataire cherche quelque chose à louer sur le marché privé, il choisit simplement un logement abordable dans un quartier où il aimerait bien habiter. Ce n'est que dans le secteur du logement social que tout un discours social et éducatif vient s'y mêler et qu'on veut piloter la mixité sociale. » (Table ronde - secteur de l'aide sociale)

Risque de discrimination

De manière générale, les communes défendent les exigences en termes d'attaches locales pour satisfaire leur électorat, à la fois en éconduisant les nouveaux arrivants indésirables et en donnant un logement à leurs concitoyens. Il est compréhensible, surtout lorsque la commune investit dans l'extension du patrimoine de logement social, qu'elle souhaite que les logements soient mis prioritairement à la disposition de ses habitants. Cette approche est cependant difficilement conciliable avec le droit de libre établissement. La condition relative aux attaches locales peut également porter préjudice aux jeunes ménages qui déménagent plus souvent et sur de plus longues distances, ainsi qu'aux habitants de communes dont l'offre de logement social est limitée. Le recours à des attaches économiques est également contestable étant donné qu'il rend l'accès à un logement social plus aisé pour les travailleurs que pour les allocataires.

Un plan relatif à la qualité de vie permet de corriger la mixité sociale dans les quartiers ou complexes problématiques. Les caractéristiques qui peuvent entrer en ligne de compte sont la situation professionnelle, le revenu, l'âge, la composition du ménage, le passé en matière de logement, etc. Le choix de la caractéristique ne peut jamais être contraire aux lois contre le racisme et la discrimination. La religion, l'origine et la nationalité d'une personne ne sont dès lors pas des critères acceptables. Certaines règles de priorité complémentaires demeurent cependant sensibles en termes de discrimination et peuvent avoir des effets secondaires. On risque ainsi de restreindre les chances de groupes au profil socioéconomique faible d'obtenir un logement social en donnant la priorité aux travailleurs.

1.6.3 Inscription et choix du quartier

Contrairement à ce qui se fait en Wallonie et en Région de Bruxelles-Capitale, la législation flamande permet au candidat locataire de choisir un quartier lors de son inscription. Les candidats locataires font leur sélection selon leurs préférences : proximité de la famille, proximité de l'école pour les enfants, qualité du logement, proximité d'un lieu de culte, etc. Parfois, les candidats locataires choisissent tout à fait sciemment de ne pas vivre dans un quartier donné : les femmes musulmanes isolées qui, du fait du fort contrôle social, choisissent de ne pas emménager dans le quartier où vit la famille, les Belges autochtones qui ne cochent pas les quartiers où vivent davantage d'étrangers, les candidats locataires qui ne souhaitent pas vivre dans des quartiers connaissant la prostitution, etc.

En offrant ce choix, les sociétés tendent à améliorer le bien-être du locataire social dans son logement et son quartier. On constate en effet sur le terrain que le fait de forcer quelqu'un à vivre dans un quartier donné n'est pas un bon point de départ en termes de qualité de vie. Ce choix conduit toutefois souvent à une concentration naturelle de certains groupes d'habitants dans certains quartiers.

« Les gens ne doivent pas sélectionner certains quartiers s'ils ne veulent pas y habiter. On constate que les familles belges ne veulent pas atterrir dans certains quartiers où il y a une grande concentration de familles turques. Il y a bien des Belges qui vont y habiter, mais on voit que ce ne sont pas les meilleurs locataires belges qui y vont. » (Interview - SLSP)

Risque de discrimination

Le système offrant une liberté de choix en termes de quartier peut en définitive conduire à la formation de ghettos. Les ménages pour lesquels l'obtention d'un logement social est un peu moins urgente peuvent se montrer sélectifs dans le choix du quartier et s'inscrire sur une liste d'attente plus longue. Un candidat locataire peut par ailleurs refuser deux fois le logement qu'on lui propose avant de se retrouver en bas de la liste. Les candidats locataires qui ont le plus besoin d'un logement n'ont souvent d'autre choix que de cocher tous les quartiers et d'accepter le premier logement qui leur est proposé.

« Dans le système actuel, où on attribue un logement selon la chronologie, on arrive de toute façon à la formation de ghettos parce que les mauvais logements dans les plus mauvais quartiers ont le délai d'attente le moins long. Dans les bons quartiers, le délai d'attente est souvent si long que les gens en situation d'urgence ne vont pas y habiter. » (Table ronde - association de locataires)

Les sociétés de logement social peuvent tendre à ce processus de concentration naturelle de certains groupes de locataires en laissant les candidats locataires « choisir » un quartier donné. De telles pratiques, qui partent souvent d'une bonne intention pour la qualité de vie, impliquent toutefois un risque de discrimination important.

« Sans plan concernant les groupes-cibles, nous ne pouvons pas éviter aujourd'hui qu'un jeune célibataire choisisse un petit appartement parmi des personnes âgées. Nous essayons d'éviter ceci en invitant les candidats-locataires dans nos locaux au moment de leur inscription. Lors de cet entretien, nous pouvons diriger un peu les choix : si je dis à un jeune homme que ce type d'appartement se trouve dans une petite rue avec uniquement des gens de 70 ans et plus, il n'a souvent plus envie d'aller y habiter. » (Interview - SLSP)

1.6.4 Calcul du loyer

Le nouvel arrêté-cadre sur la location sociale a adapté le mode de calcul du loyer. Dès 2011, le régime transitoire actuellement en vigueur fera place à un mode de calcul accordant une place centrale au revenu, à la situation familiale et à la valeur locative marchande du logement (plus de détails : www.vmsw.be).

Revenu

Le loyer de base s'élève à 1/55 du revenu annuel net imposable indexé.

Composition du ménage

Le loyer mensuel est réduit de 15 euros par personne à charge. Les parents qui n'habitent pas ensemble bénéficient d'une réduction de 7,5 euros par enfant, même lorsque l'enfant n'est pas domicilié chez le parent concerné.

Qualité

On tient compte de la qualité en partant de la valeur locative marchande du logement, c'est-à-dire le loyer qu'il faudrait payer sur le marché privé pour un logement du même type, du même âge et dans le même état. Selon la valeur locative marchande, une réduction patrimoniale est accordée. Les logements sociaux dont la valeur locative marchande est faible (p. ex. les logements plus vieux ou situés dans un quartier moins attrayant) font l'objet d'une réduction importante. Moins le logement est cher, plus la réduction supplémentaire est importante.

Loyer

Le locataire social ne paiera donc jamais plus de 1/55 de son revenu, mais ne paiera non plus jamais plus de la valeur marchande du logement : le plus faible de ces deux montants est donc le plafond. Il y a également un minimum absolu : en fonction de la valeur marchande, un ménage au revenu très faible ne paiera jamais moins de 100 euros par mois pour les logements sociaux les moins chers et de 200 euros pour les logements plus chers.

Le nouveau mode de calcul du loyer fera payer aux locataires sociaux percevant un revenu plus élevé des loyers plus élevés, souvent comparables aux prix du marché privé ou au remboursement mensuel d'un emprunt hypothécaire. Nombre de

ces locataires sociaux ont toutefois souvent un âge avancé de sorte que l'achat ou la location sur le marché locatif privé n'est plus vraiment une option pour eux. La hausse des loyers conduit naturellement les ménages plus jeunes percevant un revenu plus élevé à quitter le logement social. Cette tendance présente l'avantage de libérer des logements pour les personnes qui ont réellement besoin d'un logement social mais l'inconvénient de faire disparaître la mixité économique qui s'était développée naturellement au fil des ans.

Correction sociale Régionale

Les sociétés de logement social dépendent financièrement en grande partie de leurs revenus locatifs. Les loyers étant couplés aux revenus des locataires, il est souvent suggéré que la mixité sociale dans le logement social doit d'abord servir les intérêts financiers des sociétés de logement social. En Région flamande, on a toutefois réfuté cette critique en attirant l'attention sur l'instauration de la correction sociale Régionale qui offre une intervention financière aux sociétés de logement social dont les revenus locatifs sont faibles.

« Avec le nouveau système de financement, la critique selon laquelle la mixité sociale est uniquement appliquée pour des raisons financières n'est plus justifiée. Les sociétés de logements sociaux qui, comme nous, ont des revenus très faibles, reçoivent une sorte de compensation de la Flandre. » (Interview - SLSP)

Certaines sociétés de logement social critiquent toutefois également le système de correction sociale Régionale. Ce sont en effet principalement les sociétés de logement situées en zone urbaine et dont le patrimoine locatif est très vieux qui bénéficient des moyens supplémentaires.

Risque de discrimination

En tenant compte de la valeur locative marchande et de la réduction patrimoniale, le loyer peut varier fortement d'un quartier à l'autre. Les candidats locataires percevant les revenus les plus faibles sont ainsi contraints de louer un logement moins attrayant. L'actuel mode de calcul du loyer peut dès lors entraîner la concentration de groupes plus fragiles dans les quartiers les moins attrayants.

« Les logements en mauvais état sont généralement meilleur marché et ont des délais d'attente moins longs. Donc, quelqu'un qui a très rapidement besoin d'un logement social va poser sa candidature pour aller vivre dans un quartier moins attractif. Les meilleurs logements sociaux sont également souvent trop chers pour les gens à bas revenus. » (Table ronde - association de locataires)

1.6.5 Adaptation des règles d'occupation rationnelle

On entend par occupation rationnelle l'occupation adéquate d'un logement, compte tenu du nombre et de l'état physique des locataires. Le bailleur social est libre d'interpréter comme il l'entend la notion d'occupation rationnelle, en tenant toutefois compte des directives de la Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) relatives au nombre minimum d'habitants.

L'adaptation de l'occupation rationnelle, autrement dit l'adaptation des critères qui définissent l'attribution des logements, permet de corriger la mixité sociale dans un quartier ou un complexe. On peut ainsi, dans des quartiers présentant une offre excédentaire du même type de logement, tendre à une diversité accrue en termes de composition des ménages en assouplissant les critères d'occupation.

« Dans un de nos quartiers rempli de logements identiques, on avait quelques problèmes et nous avons alors adapté les règles d'occupation rationnelle. Si normalement un logement de 3 chambres est habité par 3 à 4 personnes, nous l'avons élargi pour y loger 2 à 5 personnes pour une meilleure gestion de la mixité. En adaptant l'occupation rationnelle vers le bas, des familles plus petites peuvent désormais s'installer dans le quartier, avec une alternance entre familles avec 3 enfants, des jeunes couples ou une famille plus âgée. » (Interview - SLSP)

Depuis le 1er janvier 2009, les locataires qui habitent un logement sous-occupé doivent s'acquitter d'une indemnité de sous-occupation, le but étant d'inciter les ménages dont les enfants ont quitté la maison à emménager dans un logement plus petit. Cette approche présente l'avantage de permettre l'attribution des logements libérés à des familles qui se trouvent sur la liste d'attente, mais l'inconvénient est de faire disparaître la mixité sociale (jeunes ménages avec enfants et ménages plus âgés) qui s'était développée naturellement.

Risque de discrimination

L'offre de logements sociaux à louer pour les familles nombreuses est déjà limitée aujourd'hui et il convient dès lors de prendre garde à ce qu'un assouplissement trop poussé des règles d'occupation rationnelle n'entraîne pas une nouvelle restriction de l'offre et une discrimination à l'égard des familles nombreuses dans le secteur locatif social.

1.6.6 Intervention d'un dossier individuel et pratiques officieuses

Parallèlement au système d'attribution officiel, les sociétés de logement social et les administrations locales essaient, dans les limites de leurs possibilités de corriger la composition démographique dans le logement social, et ce de diverses manières.

1.6.6.a Placement

Nous entendons par placement la pratique qui consiste pour les sociétés de logement social à comparer le profil des locataires actuels à celui du nouveau locataire afin d'éviter les conflits potentiels. L'attribution des logements sociaux est débattue et approuvée mensuellement par un comité d'attribution. Cela signifie que dans les grands quartiers de logement social au roulement important, il faut attribuer chaque mois plusieurs logements du même type. Le « placement » permet aux sociétés de logement social d'apporter des corrections dans les dossiers individuels.

« Dans 98% des cas, on ne discute pas de l'attribution d'un logement à une certaine famille. On regarde quand même à un niveau individuel s'il y a par exemple beaucoup de gens avec des problèmes psychologiques dans un même bâtiment. Comme on a des quartiers assez grands, on invite les 5 premières personnes sur la liste des attributions et le service social peut alors demander de ne pas placer quelqu'un avec des problèmes psychologiques ou une dépression dans un certain immeuble d'un quartier parce que le voisin est une personne dépressive. On va alors montrer un logement à la personne sans problème psychologique, et un autre logement à la personne avec le problème psychologique. » (Interview - SLSP)

La correction s'opère également exceptionnellement en fonction de l'origine ethnoculturelle :

« Nous ne ferons pas d'attributions aux musulmans très pratiquants dans le quartier des juifs orthodoxes. Et je pense que c'est simplement une question de bon sens. Mais nous y attribuons des logements à tous les autres groupes, donc je n'ai pas dit que seuls des juifs orthodoxes pouvaient venir y habiter. Je ne vais pas cacher cette pratique, mais je pense que ce pragmatisme est bien présent chez nous. » (Interview - administration locale)

La nouvelle législation relative à la location sociale a essayé, par l'instauration de règles d'attribution strictes, de mettre un terme à la pratique des interventions politiques. Le témoignage suivante montre qu'il arrive encore qu'un responsable politique local s'immisce dans l'attribution :

« Lors de la concertation au sujet de l'attribution, il arrive parfois que, quand deux personnes se sont inscrites au même moment, l'échevin local au logement nous dise que c'est peut-être plus urgent pour cette personne que pour l'autre. Mais nous ne pouvons vraiment pas faire monter quelqu'un d'en bas de la liste vers le haut. Il est possible d'en tenir compte uniquement lorsqu'il y a des petites différences d'inscription. » (Interview - SLSP)

Risque de discrimination

Il est compréhensible que le secteur du logement social tende à la stabilité de son environnement et essaie de prévenir les conflits potentiels mais ces pratiques sont subjectives, peu transparentes et difficilement contrôlables. Le risque d'abus et de discrimination est bien présent, surtout par exemple lorsque des locataires potentiellement problématiques, à revenus plus faibles ou les candidats locataires d'origine étrangère se voient systématiquement attribuer les logements de moins bonne qualité.

1.6.6.b Refus de candidats locataires

L'article 22 de l'arrêté-cadre sur la location sociale autorise le refus d'un candidat locataire si celui-ci constitue une menace grave pour l'intégrité physique ou psychique des habitants. Certaines sociétés de logement effectuent une visite à domicile avant toute attribution. Si la pratique a officiellement pour but d'anticiper les futurs problèmes, le rapport établi après la visite à domicile peut toutefois également servir à refuser un logement à des candidats locataires. L'article 22 est parfois interprété de façon très large par les bailleurs sociaux, comme le prouve la motivation suivante du refus d'un logement social à un candidat locataire :

« Vu votre passé comme SDF, la crainte est très fondée que vous puissiez, directement ou indirectement, générer des problèmes de qualité de vie. Une société de logement social considère non seulement le locataire individuel, mais aussi l'ensemble et ceux qui y habitent déjà. Les expériences que nous avons eues avec des SDF n'ont malheureusement pas toutes toujours été positives. Nous constatons que ce groupe de gens se regroupe toujours et qu'ils essaient – c'est justifié – de s'aider les uns les autres, mais qu'ils ont souvent de graves problèmes de cohabitation. »

Risque de discrimination

L'application de l'article 22 peut conduire à une discrimination des candidats locataires sur la base de leur passé. Les sociétés de logement social défendent toutefois les refus en affirmant que la mixité sociale dans le logement social est aujourd'hui tellement faible qu'il faut filtrer les locataires potentiellement problématiques au préalable. Il est affirmé que due à l'absence de mixité sociale, l'environnement n'aura pas d'effet correcteur sur la personne concernée.

1.6.6.c Contrats d'essai et expulsion

La version profondément modifiée en 2006 du Code flamand du logement prévoyait l'instauration d'une période d'essai et d'une résiliation extrajudiciaire du bail. Ceci signifiait concrètement qu'un locataire social serait évalué au bout de deux ans sur le respect de ses obligations. Le bailleur social obtenait ainsi le droit d'évaluer, sans passer par le juge, la mesure avec laquelle le locataire avait satisfait à ses obligations et de dénoncer le bail unilatéralement. Le Vlaams Overleg Bewonersbelangen et la Liga voor Mensenrechten se sont interrogés sur la constitutionnalité du Code flamand du logement. La Cour Constitutionnelle a affirmé dans un arrêt du 10 juillet 2008 que cette forme illégitime de résiliation du bail social n'était « pas proportionnelle au but de préservation de la qualité de vie dans les quartiers de logement social » et « contraire au droit à un logement décent garanti par l'article 23 de la Constitution ».

Sur la base des mêmes considérations, la Cour a également donné une autre définition de la période d'essai pour les baux sociaux. Les périodes d'essai ont dorénavant comme but exclusif « d'évaluer le locataire, de le suivre minutieusement et éventuellement de le corriger ». Les sociétés de logement social le regrettent, affirmant que l'on aurait bien moins besoin de corriger la mixité sociale si elles pouvaient évincer plus facilement les locataires posant problème.

« Je trouve que corriger la mixité sociale n'est qu'une solution de deuxième ordre. En premier lieu, les locataires devraient recevoir un véritable contrat de bail à l'essai que nous pourrions effectivement résilier, non pas parce qu'on ne sait pas les voir ou parce qu'ils ne nettoient pas leurs fenêtres, mais sur la base d'un rapport social et de faits sérieux. Car aujourd'hui, même dans des cas extrêmes où on sent et sait qu'il y a vraiment un problème, on ne peut pas faire déménager ces gens vers un autre complexe de logements sociaux. » (Interview - administration locale)

Risque de discrimination

Bien que la résiliation extrajudiciaire ne soit plus possible, les organisations de terrain sont toujours très critiques vis-à-vis des contrats d'essai, estimant que l'on ne peut exclure le risque de pratiques discriminatoires.

« Une période d'essai pour les locataires sociaux est une évolution dangereuse. Car si les locataires d'un bâtiment ne veulent pas qu'un autre type de locataire vienne habiter dans leur bloc, ils peuvent réagir d'une certaine façon. Le comportement du candidat-locataire pendant sa période d'essai peut être fortement influencé par ça. Qui en jugera lors de l'évaluation de la période d'essai ? » (Table ronde - groupe de pression)

2. La Région wallonne

2.1 La structure du logement social

La Wallonie est une Région essentiellement rurale comptant deux zones urbaines ayant connu par le passé un fort développement industriel autour de Liège et de Charleroi. C'est dans ces deux villes que les contrastes sociaux sont les plus criants du fait d'un taux de chômage élevé, conséquence du processus de désindustrialisation de ces dernières décennies. L'offre de logement en Wallonie est principalement composée de logements privés généralement habités par le propriétaire.

Le logement social représente près de 8% de l'offre de logement. Comme en Flandre, ces logements sociaux sont principalement situés dans des zones urbaines. Les logements sociaux wallons ont principalement été construits dans les années 1960-1970. Le patrimoine locatif social est en grande partie composé de quartiers de taille moyenne comptant entre 200 et 700 logements. Il s'agit principalement de cités-jardins mais également de quelques immeubles à plusieurs étages situés en périphérie des villes, les prix fonciers y étant relativement bas à l'époque. Depuis lors, l'extension de la ville a conduit à l'intégration de ces quartiers dans le tissu urbain. Dans les années 1980, comme dans les autres Régions, on n'a pratiquement pas construit et les investissements d'entretien ont également été supprimés. La construction de logements sociaux a repris depuis la seconde moitié des années 1990.

En 2009, en Wallonie, quelques 104 000 logements ont été gérés par des sociétés de logement social et 5 000 logements ont été gérés par des agences immobilières sociales. Chaque commune wallonne doit être affiliée à une société de logement social. Seules les plus grandes villes comptent plusieurs sociétés. En 2002, des fusions ont permis de faire passer le nombre de sociétés de logement social de 112 à 68.

Des réformes ont été opérées à la suite de divers scandales qui ont secoué le secteur du logement social au début des années 2000. Un nouvel arrêté relatif à la location sociale, approuvé par le gouvernement wallon le 6 septembre 2007, est entré en vigueur le 1er janvier 2008. La réforme se construit autour de cinq éléments :

- le durcissement des règles d'attribution pour limiter la marge de manœuvre des comités d'attribution ;
- la destination d'au moins 2/3 des logements sociaux aux revenus précaires et de maximum 1/3 aux revenus modestes ;
- la dépolitisation des comités d'attribution : les membres ne peuvent plus être des élus ;
- l'installation d'un organe de recours auprès de la Société wallonne du logement (organisation de coordination) permettant aux locataires et candidats locataires de faire appel d'une décision ;
- le renforcement du rôle de la Société wallonne du logement qui doit exercer un contrôle accru – administratif, technique et financier – des sociétés de logement social.

La nouvelle réglementation a eu quelques effets – sociaux et financiers – significatifs pour le secteur. L'obligation de réserver 2/3 des logements à des familles percevant un revenu précaire accroît la concentration de problèmes sociaux et affaiblit la mixité socioéconomique dans le logement social. Les sociétés de logement social ont aujourd'hui encore moins de possibilités de répondre à des besoins sociaux urgents.

Les loyers étant couplés aux revenus, l'appauvrissement généralisé des locataires diminue significativement les revenus locatifs des sociétés de logement social, ce qui se traduit par un sous-investissement dans l'entretien du patrimoine.

2.2 Le débat Régional sur la mixité sociale

Les anciennes villes industrielles wallonnes attirent moins les habitants de la classe moyenne que les villes flamandes ou bruxelloises. Par conséquent, le débat sur la mixité en termes de revenu y trouve un terrain moins fertile. La mixité ethnique n'a encore fait l'objet que d'une attention limitée en Wallonie. Au cours des dernières décennies, la Région wallonne a connu un afflux de nouveaux arrivants bien plus limité que la Flandre ou Bruxelles et n'a encore jamais connu un parti comme le Vlaams Blok donnant une traduction politique au racisme et à la xénophobie.

Contrairement à ce que l'on constate en Région flamande et dans la Région de Bruxelles-Capitale, le débat sur la mixité sociale se limite au secteur du logement social, où elle est encore un thème très récent. La mixité sociale a été avancée pour la première fois comme un argument lors des réformes du logement social wallon. Ces réformes sont une réaction aux scandales de corruption qui ont secoué diverses sociétés de logement social wallonnes et comprenaient la vente de logements sociaux à louer et le durcissement et la centralisation de la procédure d'attribution.

La mixité sociale dans le logement social est en Wallonie principalement diffusée par la vente de logements sociaux aux locataires (Baillergeau et al., 2005) :

- dans un premier temps, l'idée est que la vente permettra au pouvoir Régional d'investir dans de nouveaux logements sociaux plutôt que de devoir investir dans la gestion de logements sociaux générant des revenus locatifs très faibles ;
- dans un second temps, on espère que la vente permettra à plus long terme d'atteindre la mixité sociale par la vente de logements sociaux dans des cités-jardins aux locataires percevant un revenu très bas, qui vendront à leur tour le logement à des personnes percevant un revenu plus élevé.

Par ailleurs, les opposants estiment que le durcissement de la politique d'attribution nuit à la mixité sociale, dans la mesure où les sociétés locales de logement social n'ont plus aucune prise sur qui sera logé à quel endroit. De manière générale, nous pouvons affirmer que la recherche de la mixité sociale est plutôt une question socioéconomique en Wallonie. On souhaite éviter la formation de ghettos de publics défavorisés et tendre ainsi à la mixité de différents groupes de revenus.

La dernière déclaration de politique Régionale wallonne 2009-2014 affirme que la création de logements de classe moyenne et l'intégration de fonctions commerciales dans les projets de construction et de rénovation de logements sociaux sont essentielles pour favoriser la mixité sociale et l'équilibre financier des sociétés de logement social (p. 91). La précédente déclaration de politique 2004-2009 affirmait qu'il fallait tendre à la mixité sociale en fixant des objectifs en termes de

logements sociaux dans chaque commune et en favorisant l'achat des logements sociaux par les locataires sociaux (p. 25). Le gouvernement s'est engagé à améliorer les règles d'attribution pour contribuer à l'égalité sociale et à la mixité sociale afin de répondre au besoin social (p. 28). Enfin, il a été fait référence à l'importance de la mixité dans le logement qui favorise la cohabitation entre différentes générations par le développement de logements adaptés, en particulier dans le logement social (p. 29).

2.3 Le débat local sur la mixité sociale

Alors qu'en Région flamande les discours des sociétés de logement social et des administrations locales sur la mixité sociale sont très similaires, on constate des différences plus importantes en Région wallonne. Le discours des sociétés de logement social se concentre d'abord sur une mixité sociale au sein du patrimoine locatif social. Le discours des administrations locales est plutôt centré à l'échelle de la commune et sur la recherche de la mixité dans les quartiers. Elles ne font que des déclarations très prudentes sur la mixité sociale dans le logement social même. Une explication possible est qu'en Région flamande les administrations locales sont responsables des règlements d'attribution locaux, alors qu'en Région wallonne cette tâche revient aux sociétés de logement social elles-mêmes.

Les sociétés de logement social et les administrations locales considèrent que la mixité sociale est d'abord une question socioéconomique. La mixité sociale sous l'angle ethnoculturel a été beaucoup moins évoquée lors des entretiens qu'en Région flamande.

2.3.1 Mixité socioéconomique

Le discours sur la nécessité d'une mixité socioéconomique, mixité de travailleurs et de non-travailleurs, dans le logement social est très présent en Région wallonne.

Les sociétés de logement attendent de la mixité socioéconomique qu'elle permette aux non-travailleurs de prendre exemple sur les travailleurs. On affirme que les quartiers présentant une mixité économique connaissent moins de problèmes de qualité de vie.

« Il est fondamental d'avoir des gens qui travaillent habitant à côté de gens qui ne travaillent pas pour leur donner un exemple d'un autre mode de vie. Les gens qui restent entre eux sans rien faire, c'est un problème. » (Interview - SLSP)

La mixité sociale a été considérée comme un élément important également pour compenser la diminution des revenus locatifs des sociétés de logement social.

« Un mélange de population sur base économique est fondamental. Les loyers sont calculés selon les revenus. À cause de l'appauvrissement des locataires, nous avons moins de rentrées financières et donc moins de moyens pour l'entretien des bâtiments. Donc la mixité sociale a aussi son importance pour le principe selon lequel les plus riches paient pour les plus pauvres afin de maintenir un équilibre financier. » (Interview - SLSP)

2.3.2 Mixité ethnoculturelle

Nous n'avons relevé que des déclarations sporadiques et très prudentes sur la nécessité d'une mixité ethnoculturelle au sein du logement social. Pourtant, ce facteur joue également en Région wallonne. Un audit mené en 2007 par la Société wallonne du logement a ainsi montré clairement que le Foyer namurois tenait compte de l'origine ethnique des candidats locataires pour l'attribution des logements sociaux. Pour ne pas accroître la part de locataires extra-européens, les logements étaient attribués à des ressortissants hors UE uniquement lorsque le logement libéré était déjà occupé par un ressortissant hors UE. La société de logement social a justifié cette pratique en affirmant qu'une mixité sociale était nécessaire pour préserver la qualité de vie. La nouvelle réglementation d'attribution ne permet plus d'agir sur la mixité ethnoculturelle au sein du patrimoine locatif social, ce que regrettent certaines sociétés de logement social.

« La mixité par rapport aux personnes de nationalité étrangère est quelque chose de difficilement gérable. Le système à points actuel ne tient pas compte de la nationalité. Mais nous nous retrouvons parfois avec des concentrations de certaines communautés dans certains quartiers, alors que nous aurions préféré un mélange ... Mais il y a tellement de candidats-locataires étrangers que nous créons automatiquement des ghettos sans le vouloir. » (Interview - SLSP)

2.3.3 Mixité des âges et en fonction de la composition du ménage

Les sociétés de logement social ont souvent évoqué comme un problème la concentration de familles monoparentales dans certains quartiers. Il leur semble dès lors opportun de corriger la mixité sociale dans un quartier sur la base de la composition du ménage.

« Nous constatons qu'il y a de gros problèmes dans les quartiers où ne vivent que des familles monoparentales, une fois que les enfants grandissent. Une trop grande concentration d'adolescents avec des mères célibataires

donne des débordements. Sans présence masculine, ces quartiers sont difficiles à gérer et finalement, la société de logement social doit alors jouer le rôle du père absent. » (Interview - SLSP)

Concernant la poursuite d'une mixité sociale en fonction des âges, les avis sont, comme en Région flamande, plutôt partagés. Si certaines sociétés de logement social présentent des projets fructueux à ce niveau, d'autres sont bien moins convaincues des effets positifs.

« Dans un de nos nouveaux projets, nous avons réalisé un mélange de logements pour familles nombreuses et de logements plus petits pour des personnes âgées. Ce projet avec un mélange intergénérationnel fonctionne. Ils s'aident les uns les autres, les personnes âgées surveillent les enfants et les jeunes font les courses pour les personnes âgées. » (Interview - SLSP)

« Dans ma société, on a cherché à atteindre un mélange intergénérationnel. Mais ça n'a pas fonctionné et on ne le fait plus. Souvent, les personnes âgées ne supportent pas le bruit des enfants. D'ailleurs, les familles sans enfants ne supportent parfois également pas des enfants qui jouent dans le quartier. » (Interview - association de locataires)

2.3.4 Mixité de propriétaires et de locataires

La mixité de propriétaires et de locataires est considérée comme un élément positif par les sociétés de logement social et les administrations locales : l'approche permettrait de dynamiser les quartiers et d'y améliorer la qualité de vie. Les acteurs justifient ce raisonnement par l'exemple que les propriétaires donneraient aux locataires.

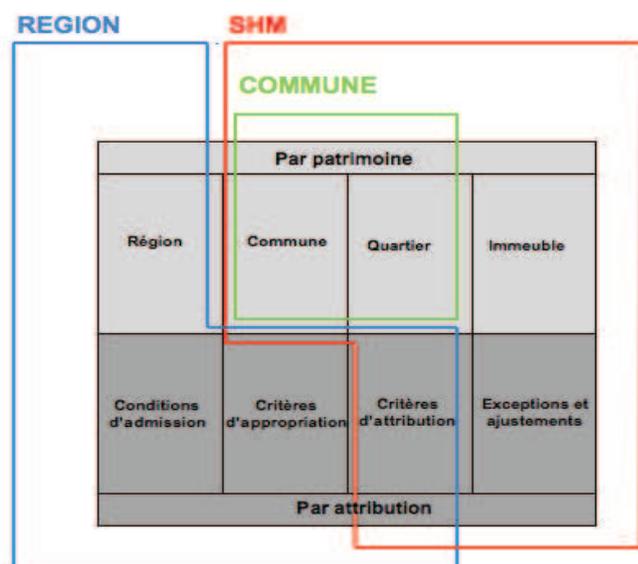
« Les quartiers dans lesquels une partie des logements a été vendue sont en meilleur état. Le statut de propriétaire engendre un certain respect des environs. Mais les propriétaires ont aussi une fonction d'exemple. Si quelqu'un met des fleurs devant chez lui, peut-être que le voisin va avoir envie de faire la même chose. Si on est entouré de gens qui jettent leurs déchets dehors, ce sera difficile de ne pas faire la même chose. » (Interview - SLSP)

2.4 Pratiques de mixité sociale – rôle des acteurs concernés et concertation

En Région wallonne, la société de logement social et l'administration locale se concertent sur la politique de logement dans le cadre de « l'ancrage local ». Des groupes de travail se réunissent régulièrement afin d'établir un plan biennal qui fait état du besoin en matière de logement dans la commune. Par le biais de ce plan, les communes essaient, en concertation avec les sociétés de logement social, d'obtenir l'approbation du financement public des nouveaux projets de construction de logement social.

Par ailleurs, une autre concertation est possible du fait de la présence des acteurs publics (communes, provinces, CPAS) au sein des conseils d'administration des sociétés de logement social. Les administrateurs des sociétés de logement social sont majoritairement des élus locaux, ce qui crée un lien solide avec la commune. Les répondants ont de manière générale affirmé que les contacts entre les sociétés locales de logement social et les administrations locales se passaient bien mais certains ont estimé que la collaboration était perfectible.

Le schéma suivant présente une vue d'ensemble des pratiques en matière de mixité sociale en Wallonie et du rôle que les différents acteurs y jouent. En Région wallonne, ce sont les sociétés de logement social elles-mêmes qui décident des règles de priorité locales complémentaires.



2.5 Pratiques de mixité sociale – par le patrimoine

2.5.1 Objectif en termes de logement social dans chaque commune

Le nouveau Code wallon du logement impose aux communes de la Région wallonne un objectif de 10% de logements sociaux. La législation prévoit des sanctions pour les communes qui n'offrent pas encore ce pourcentage et qui n'introduisent pas de programme biennal dans le cadre de « l'ancrage local » ou qui introduisent un programme sans prévoir de construction de logements sociaux. La sanction prévue est un retrait partiel des moyens financiers apportés par le fonds des communes. Les réactions sont partagées. Certaines communes rurales s'y opposent en affirmant qu'elles n'ont pas de place pour le logement social et que la demande y est inexistante :

« Nous n'avons ni les moyens, ni la place pour réaliser 10% de logements sociaux dans notre commune. En plus, nous n'aurons jamais assez de candidats. Nous nous opposons aux 10% de logements sociaux imposés dans chaque commune. Sur l'échelle de la Wallonie, il faut peut-être 10% de logements sociaux, mais il y a des endroits où on a besoin de plus de 10% et d'autres endroits où il y a beaucoup moins de demandes. » (Interview - administration locale)

Par ailleurs, les mêmes communes rurales affirment que leurs équipements publics ne sont pas assez adaptés à un public de locataires sociaux, visant ainsi l'absence de transports en commun, d'établissements scolaires, de magasins et d'opportunités d'emploi dans la commune. Les associations de locataires estiment également que les communes rurales ne sont pas toujours idéales pour les locataires sociaux, même si elles considèrent que l'accroissement de l'offre de logement social est un élément de solution important face à l'actuelle crise du logement.

« Aujourd'hui, toutes les communes doivent avoir au minimum 10% de logements sociaux. Mais je ne sais pas comment les locataires doivent vivre dans certaines communes. Il n'y a qu'un bus le matin, un bus le soir et il n'y a pas de magasins. » (Table ronde - association de locataires)

L'actuel système d'attribution, très strict, explique également que certaines communes demeurent récalcitrantes à la construction de logements sociaux. Les communes n'ont en effet plus la garantie que les logements sociaux de leur territoire seront attribués à des personnes de la commune.

« On demande toujours aux communes si elles n'ont pas de terrains pour des projets de construction de logements. Mais les communes sont souvent récalcitrantes parce qu'elles n'ont pas de droit de regard dans le système d'attribution actuel. Ça les freine. Les communes veulent être davantage sûres qu'on s'attaquera en premier lieu aux problèmes locaux. » (Interview SLSP)

Risque de discrimination

Il est encore trop tôt pour évaluer la nouvelle réglementation. Tout tourne autour de sa force obligatoire et de son efficacité à mettre un terme aux discriminations opérées par les communes plus riches qui excluent des groupes d'habitants de leur territoire en ne proposant pas de logements sociaux à louer.

2.5.2 Vente de logements sociaux

La vente de logements sociaux dans les quartiers de logement social existants tient une place importante dans le discours wallon sur la mixité sociale. En Région wallonne, la vente de logements sociaux se fait à l'initiative des sociétés de logement social et, contrairement à ce qui se passe en Flandre, elles ne sont pas tenues de répondre à la demande d'achat d'un locataire social. La vente est d'abord une opération effectuée pour favoriser l'équilibre financier des sociétés de logement social. Elle n'est associée au discours sur la mixité sociale que dans un second temps.

« Il y a un grand besoin de rénovation du patrimoine, on a peu investi là-dedans dans le passé. Pour le financement des travaux de rénovation, on doit vendre une partie du patrimoine. De cette manière-là, on arrive aussi à un mélange de propriétaires et de locataires. C'est très intéressant parce que nos quartiers avec un mélange sont plus calmes que les quartiers avec seulement des logements sociaux. » (Interview - SLSP)

Les logements sociaux qui sont vendus sont souvent des logements dont les travaux de rénovation sont trop onéreux pour la société de logement social. Les associations de locataires arguent ainsi du fait que le problème de la mauvaise qualité du logement n'est pas résolu : il est au contraire simplement repoussé vers les acheteurs, ce qui entraîne des drames.

« Devenir propriétaire ne résout pas tout. Je connais des locataires sociaux qui ont acheté leur logement : quatre murs et un toit avec l'intention de rénover le logement en étapes ... C'est devenu un drame financier pour ces gens. » (Table ronde - association de locataires)

Mais les sociétés de logement social et les administrations locales elles-mêmes se montrent souvent critiques à l'égard de la vente du patrimoine locatif social. La mixité avec des propriétaires génère parfois de nouveaux problèmes sociaux et complique les travaux de rénovation.

« Dans les années 1950, il y avait au sein de la société une politique en faveur de la vente de logements sociaux, mais plus aujourd'hui parce qu'il y a un grand déficit de logements sociaux. Mais ce qu'on voit, c'est que les acheteurs de l'époque sont maintenant les habitants les plus difficiles du quartier. Ils critiquent les autres locataires sociaux et compliquent l'exécution des travaux d'entretien. Le mélange de locataires et de propriétaires est une bonne chose si on a bien pensé le tout dès le départ, par exemple en réalisant des projets de construction mixtes, plutôt qu'en improvisant dans des quartiers existants. » (Interview - SLSP)

« Quand les sociétés de logements sociaux rénovent un quartier, elles rénovent uniquement les habitations dont elles sont encore propriétaire et cela crée des tensions. Car ceux qui ont acheté leur logement et qui travaillent sont jaloux de leurs voisins qui sont au chômage mais qui habitent dans un logement entièrement rénové. » (Interview - administration locale)

Une des critiques les plus importantes est également que, généralement, seules les maisons unifamiliales situées dans les meilleures cités-jardins sont vendues. Les appartements ne sont en effet pas vendus pour éviter les problèmes de copropriété. Pourtant, les problèmes de qualité de vie les plus sérieux sont constatés dans les quartiers comptant un nombre important d'appartements.

2.5.3 Restructuration et rénovation de quartiers

Parmi les cinq cas étudiés en Wallonie, seules la ville de Liège et la société de logement social « La maison liégeoise » étaient occupées à un projet de restructuration tendant à l'amélioration du quartier Droixhe. Le fil rouge de toute l'opération, outre l'amélioration du lieu de vie et le développement socioéconomique du quartier, est la mixité : la mixité des types de logement, avec des logements à louer et à vendre, des logements sociaux, d'autres pour la classe moyenne. Ensuite, la mixité des âges puisqu'une maison de repos et un immeuble de résidences-services sont prévus sur le site. Enfin, une mixité fonctionnelle avec la création de bureaux, de commerces et de petites entreprises qui font actuellement défaut dans le quartier.

Risque de discrimination

Le projet est en cours de réalisation et il est dès lors bien trop tôt pour évaluer l'impact positif ou négatif de l'opération. Parmi les habitants d'origine du quartier, certains ont aujourd'hui quitté le logement social et d'autres ont accepté un logement de remplacement que la société de logement social leur a proposé. On ne sait pas encore clairement qui habitera le quartier à l'issue du projet. Le retour des habitants d'origine n'a pas été prévu. Le caractère sélectif de ce type de projets ou la question de savoir qui peut rester et qui doit quitter le quartier, implique toujours un risque de discrimination à l'égard de certains groupes d'habitants.

2.5.4 Nouveaux projets de quartiers mixtes

Contrairement à la Région flamande, la Région wallonne ne connaît pas de cadre de planification urbanistique qui impose un pourcentage donné de construction de logements sociaux dans les nouveaux lotissements ou les grands projets de construction. La présence d'une offre de logement diversifiée comprenant des logements sociaux dans les nouveaux projets privés dépend fortement du volontarisme de l'administration locale et de la concertation entre les pouvoirs locaux et les promoteurs immobiliers. Ce n'est toutefois pas toujours facile puisque, comme le dit un échevin, « *les promoteurs immobiliers privés ne sont pas vraiment demandeurs d'une mixité sociale: ils recherchent d'abord le profit* » (entretien, administration locale). La réalisation de projets mixtes est un peu plus aisée sur des terrains à bâtir aux mains du public par une collaboration avec le secteur privé et d'autres acteurs du logement social comme par exemple le Fonds du logement.

Les sociétés de logement social wallonnes ont toutefois, plus que dans les autres Régions du pays, la possibilité d'obtenir une mixité sociale dans leurs propres projets de construction. Le Code wallon du logement leur donne en effet la possibilité, lorsqu'une commune compte déjà 10% de logements sociaux, d'offrir, à côté du logement social, également du logement moyen et du logement d'équilibre, chaque catégorie étant caractérisée par un plafond de revenu. Mêler ces catégories dans les nouveaux projets permet d'obtenir une mixité économique et d'accroître la rentabilité financière.

2.5.5 Mixité des types de logement

Les sociétés de logement social doivent souvent gérer d'anciens quartiers et immeubles de logement social qui se caractérisent par une offre très uniforme au niveau des types de logement. Les règles d'occupation rationnelle très strictes

font qu'il est très difficile d'obtenir une mixité sociale au niveau de la composition des ménages dans de tels quartiers. La rénovation des quartiers d'habitation existants pour diversifier l'offre de logement exige des efforts financiers très importants. Les nouveaux projets combinent différents types de logement dans un même volume ou quartier, afin d'éviter de répéter les erreurs passées.

« La seule manière de réaliser aujourd'hui une mixité sociale d'une façon objective passe par le biais de nouveaux projets de construction ou de lourdes rénovations. Nous n'allons plus construire des logements identiques en grands nombres les uns à côté des autres comme à l'époque. C'est fini, nous mélangeons maintenant des habitations avec un nombre de chambres différent avec des logements adaptés aux personnes handicapées. C'est la manière la plus simple de réaliser une mixité sociale. » (Interview - SLSP)

Tout comme l'on critique aujourd'hui l'uniformité de l'offre de logement dans les anciens quartiers de logement social, la conception des bâtiments et de l'espace public est également revue. Dans les nouveaux projets, les espaces communs sont ramenés à un minimum.

« Nous repensons actuellement toute la gestion des espaces communs, parce que tout ce qui est commun engendre des problèmes. L'idéal est en fait le motel américain : chacun son escalier et sa porte extérieure, sans espaces communs à l'intérieur. » (Interview - SLSP)

Risque de discrimination

La mixité des types de logement entraîne automatiquement une mixité des locataires sociaux selon la composition des ménages. Le choix opéré en matière d'offre de types de logement n'est cependant jamais complètement neutre. Les budgets des projets de construction sont très limités, trop limités pour la réalisation de grands logements comptant de nombreuses chambres. En Région wallonne, les sociétés de logement social laissent dès lors volontiers cette tâche au Fonds du logement wallon. Elles limitent toutefois ainsi, sciemment ou non, l'accès des familles nombreuses (souvent migrantes).

2.6 Pratiques en matière de mixité sociale – par l'attribution

2.6.1 Critères d'accès

Il faut s'inscrire auprès d'une société de logement social pour pouvoir louer un logement social. Outre le fait d'être majeur, il faut pour ce faire remplir les conditions suivantes (pour obtenir davantage d'informations, consultez www.swl.be):

Condition de propriété

Le candidat locataire ne peut pas jouir de la pleine propriété ou de l'usufruit d'un logement (sauf si ce logement est inadéquat, insalubre ou inadapté à un handicap).

Condition de revenu

En matière de logement social, une distinction est opérée entre « revenus précaires » et « revenus modestes ». Pour les revenus précaires, le plafond est défini comme suit (2010) :

- 12 000 euros pour les isolés, majorés de 2 200 euros par enfant à charge ;
- 16 400 euros pour les cohabitants, majorés de 2 200 euros par enfant à charge.

Pour les revenus modestes, le plafond est défini comme suit (2010) :

- 24 100 euros pour les isolés, majorés de 2 200 euros par enfant à charge ;
- 30 100 euros pour les cohabitants, majorés de 2 200 euros par enfant à charge.

Au côté du logement social, les sociétés de logement social wallonnes peuvent également proposer un logement moyen et un logement d'équilibre si la commune dispose d'au moins 10% de logements sociaux.

Pour un logement moyen, le plafond de revenu est défini comme suit (2010) :

- 37 300 euros pour les isolés, majorés de 2 200 euros par enfant à charge ;
- 45 200 euros pour les cohabitants, majorés de 2 200 euros par enfant à charge.

Pour le logement intermédiaire, les sociétés de logement social n'appliquent pas de plafonds de revenu : les logements sont loués à un loyer conforme aux prix du marché qui peut s'élever à maximum 25% du revenu du ménage.

2.6.2 Inscription et choix du quartier

Le système d'inscription en Région wallonne permet au candidat locataire de s'inscrire dans une seule société de logement social qui devient sa société de référence. Il peut toutefois cocher sur le formulaire d'inscription plusieurs communes de son choix partout en Région wallonne, de sorte qu'il pourra également se voir attribuer un logement auprès d'une autre société de logement social. L'enregistrement centralisé de la candidature permet d'informer automatiquement les autres sociétés de logement social.

Les plus grandes villes estiment que suite au nouveau système à inscription unique, elles doivent, encore plus qu'avant, accueillir des personnes extérieures à la ville alors que la demande est déjà bien plus importante que l'offre. Il est rapporté que les sociétés de logement social situées dans des communes plus petites convaincraient les familles nombreuses ou les locataires potentiellement problématiques de s'inscrire également dans les grandes villes, parce qu'elles n'ont elles-mêmes pas assez de logements sociaux.

Le système d'inscription ne permet pas au candidat locataire de choisir le quartier ou le type de logement : seule la commune peut être choisie. Si un candidat locataire refuse un logement dans une commune pour laquelle il s'est inscrit, il est supprimé de la liste et ne peut représenter sa candidature que six mois plus tard. On peut avancer qu'il s'agit d'un bon système pour limiter les abus lors de l'attribution et pour tendre à la mixité sociale. Il devrait théoriquement permettre d'éviter l'auto-ségrégation de certains groupes de la population, phénomène que l'on observe clairement lorsque le candidat locataire peut choisir son quartier.

L'absence de liberté de choix crée cependant de petits drames et est vue comme un système inhumain par les locataires.

« Les gens ne peuvent pas choisir leur quartier et cela permet d'être objectif. Mais on ne se rend pas compte des drames que cela peut engendrer dans la vie de tous les jours, parce qu'il y a des gens qui sont forcés de déménager loin de leur famille, de leur travail, de l'école des enfants ... ils risquent de perdre tout leur réseau social. Ce sont des problèmes liés à la nouvelle réglementation qui doivent absolument être résolus. Les logements sociaux ne sont pas habités par des robots, mais par des êtres humains. » (Interview - administration locale)

« Quand vous refusez un logement, vous perdez votre place sur la liste d'attente. Quand on en discute avec les sociétés de logements sociaux, ils vous disent parfois : "quelqu'un qui vient de la rue ou qui n'a rien n'a pas le droit de choisir son quartier". Mais moi, par exemple, je n'ai pas envie qu'on m'octroie un logement dans un quartier musulman, parce j'ai envie de me sentir bien dans ma maison et dans mon quartier. » (Table ronde - association de locataires)

Risque de discrimination

Il est ressorti des entretiens avec les associations de locataires et les acteurs concernés que les personnes aux revenus les plus faibles et celles ayant besoin d'un logement social de façon vraiment urgente ne peuvent pas se permettre de refuser un logement. La personne qui en a un besoin moins urgent le refusera et contestera, par une procédure d'appel, sa suppression de la liste d'attente. Les locataires percevant un revenu plus élevé paient un loyer plus élevé : les sociétés de logement social ont dès lors intérêt à leur proposer les meilleurs logements dans les meilleurs quartiers afin d'éviter les refus. À terme, ce système strict implique donc également une concentration des groupes plus défavorisés dans les quartiers les moins attrayants.

2.6.3 Calcul du loyer

En Wallonie, le loyer est calculé selon une formule qui tient compte du revenu du ménage, de sa composition et de la valeur du logement.

Revenu annuel

Il s'agit du revenu annuel imposable du ménage, à l'exception des revenus d'enfants de moins de 18 ans. Il n'est tenu compte que de 50% du revenu d'enfants isolés entre 18 et 25 ans, des retraités et des handicapés.

Composition du ménage

Le loyer calculé est réduit de :

- 6,30 euros par enfant à charge ;
- 6,30 euros par adulte handicapé ;
- 12,60 euros par enfant handicapé ou orphelin à charge.

Valeur du logement

La valeur du logement est estimée par le calcul d'un loyer de base qui tient compte du coût du logement, d'un coefficient d'actualisation suivant l'indexation annuelle des loyers et d'un coefficient qui tient compte du type et du confort du logement et du quartier.

Calcul du loyer

Le loyer théorique est calculé en fonction du loyer de base, du revenu annuel du candidat locataire et d'un coefficient fixé par la société de logement social sur base du revenu annuel. Le loyer final est obtenu en tenant compte des déductions accordées en fonction de la situation familiale. Par ailleurs, le loyer s'élève au moins à 12% du revenu d'intégration et au plus à 20% du revenu imposable et/ou de la valeur locative sur le marché privé.

Outre le loyer, les locataires doivent également s'acquitter, comme sur le marché locatif privé, de charges mensuelles supplémentaires pour l'entretien du bâtiment et des espaces verts. Le vieux patrimoine locatif social étant souvent en mauvais état, ces charges peuvent constituer un coût supplémentaire important ajouté au loyer.

L'actuel système de calcul du loyer fait que, pour les personnes percevant un revenu plus élevé, le loyer est comparable à celui d'un logement à louer sur le marché privé ou au remboursement mensuel d'un emprunt hypothécaire. Ceci pousse les revenus supérieurs à quitter le logement social, ce qui libère des logements pour les plus nécessiteux mais nuit à la mixité socioéconomique.

La liaison entre le loyer et le revenu suscite également le ressentiment des locataires sociaux qui ont un emploi faiblement rémunéré, qui perdent la différence entre leur salaire et une allocation de chômage à cause du loyer plus élevé qu'ils doivent payer.

« Une locataire qui avait trouvé du travail après une période de chômage remarquait qu'à cause du loyer plus élevé qu'elle devait payer, ça ne valait pas vraiment la peine d'aller travailler. Et ça alors que sa voisine au chômage pouvait faire bronzette toute la journée alors qu'elle devait aller travailler. » (Interview - SLSP)

Risque de discrimination

Lorsque le mode de calcul du loyer tient compte de la qualité et de la localisation du logement social, il est logique que les meilleurs logements sociaux situés dans les meilleurs quartiers soient plus chers. On constate ainsi une concentration des revenus les plus faibles dans les logements et quartiers les moins attractifs. Et ce parfois à la demande du candidat locataire lui-même qui choisit un logement de moindre qualité dans un quartier moins attractif parce que le loyer est plus faible. Mais cette tendance présente également un intérêt financier pour les sociétés de logement social : le loyer est plafonné à un pourcentage donné du revenu, de sorte que les personnes percevant un revenu de remplacement paient le même loyer pour un mauvais ou un bon logement. Les meilleurs logements sont donc plus rentables pour le bailleur s'ils sont occupés par des personnes au revenu plus élevé. Les logements les moins chers sont également souvent les plus vieux et les moins bien entretenus : les ménages les plus pauvres paient également souvent les factures énergétiques les plus élevées.

Fonds de solidarité Régional

Il existe en Région wallonne un fonds de solidarité Régional qui soutient financièrement les sociétés de logement social accueillant une population de locataires en situation financière précaire. Les sociétés de logement social paient chaque année une cotisation forfaitaire par logement à ce fonds, qui est redistribué annuellement aux sociétés de logement social ayant introduit une demande à cet effet. Ce système repose sur la solidarité entre les sociétés de logement social, contrairement aux autres Régions où la faiblesse des revenus locatifs est compensée par des moyens supplémentaires dégagés par le gouvernement.

L'équilibre financier des sociétés de logement social dépend fortement de leurs revenus locatifs. Cela pousse les organisations représentantes à affirmer que l'actuel discours sur la mixité sociale, dans le cadre duquel on tend à une mixité économique dans le logement social, doit d'abord être analysé à travers le prisme des problèmes financiers.

« Si on demande une mixité sociale, c'est en premier lieu pour le financement du logement social et ensuite seulement parce que les quartiers sont tellement défavorisés qu'on veut une mixité sociale pour briser le ghetto. Le débat sur la mixité sociale ne se pose jamais dans les quartiers normaux. » (Interview - groupe de pression)

2.6.4 Critères d'adéquation

La Région wallonne recourt à des critères d'adéquation qui tiennent compte à la fois du revenu des locataires et de la composition du ménage et du type de logement.

Critères d'adéquation relatifs au revenu

Si une commune offre 10% de logements sociaux, la société de logement social a la possibilité d'offrir, outre du logement social, du logement moyen et du logement d'équilibre. Chaque catégorie vise une tranche de revenu différente.

Un des points positifs de ce système est qu'il permet aux sociétés de logement social de créer elles-mêmes de la mixité sociale dans les quartiers en mêlant les différents types de logement. Il peut par ailleurs améliorer la rentabilité financière des sociétés de logement social. Un des risques est qu'une fois le taux de 10% de logements sociaux atteint dans une commune, on investisse uniquement dans le logement moyen, stoppant le développement de l'offre pour les revenus les plus faibles.

En pratique, le système comprenant des critères d'adéquation relatifs au revenu entraîne parfois des problèmes. Le loyer d'un logement moyen est ainsi relativement élevé, ce qui fait que l'intérêt du groupe-cible percevant un revenu moyen n'est parfois pas suffisant. La loi prévoit que si le logement reste inoccupé pendant 3 mois, par manque d'intérêt, la société peut le louer à un ménage au revenu modeste. En pratique, les logements restent souvent vides, à la grande frustration des candidats locataires inscrits sur la liste d'attente.

« Il y a certaines sociétés de logements sociaux qui ont des difficultés pour trouver des locataires pour leurs 'logements moyens', alors que certaines personnes sur la liste d'attente paient parfois plus de loyer dans le secteur privé que le loyer d'un logement moyen. Mais ils ne peuvent pas poser leur candidature pour ces logements parce qu'ils ne correspondent pas aux bons critères de revenus. » (Table ronde - groupe de pression)

Critères d'adéquation relatifs à la composition du ménage

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation relative à la location, l'occupation rationnelle des logements sociaux fait l'objet d'un suivi plus strict. Les règles d'occupation rationnelle sont imposées par la Région : les sociétés de logement social ne peuvent donc pas, comme c'est le cas en Flandre, corriger la mixité sociale dans certains complexes en assouplissant les règles d'occupation.

Les locataires sociaux qui ont signé leur bail après le 1er janvier 2008 peuvent être contraints, en vertu des nouvelles règles, de déménager dans un logement plus petit dans le même quartier une fois que leurs enfants ont quitté le ménage. Le but est de libérer les logements plus grands pour d'autres familles inscrites sur la liste d'attente. Pour les locataires qui ont emménagé avant 2008, les nouvelles règles prévoient un supplément de loyer de 25 euros par chambre à partir de la deuxième chambre inoccupée.

Ce durcissement a un impact sur la mixité sociale dans les quartiers de logement social. Les quartiers uniformes au niveau des types de logement présentent aujourd'hui une concentration encore plus forte de ménages composés de la même manière, alors qu'ils présentaient auparavant une mixité naturelle de familles avec enfants et de familles dont les enfants avaient quitté le domicile. À l'inverse, une mixité démographique accrue peut apparaître temporairement.

« Les critères d'occupation occasionnent aujourd'hui parfois des conflits intergénérationnels. Dans certains quartiers, des personnes âgées habitent des logements familiaux trop grands. Ces logements se libèrent petit à petit pour cause de départ vers un logement plus petit ou en maison de retraite ou après un décès. Mais les locataires âgés dans le quartier ne comprennent pas que les logements libres sont attribués à de jeunes familles avec enfants. Cette mixité sociale génère des tensions, mais je ne peux rien faire d'autre que de suivre les règles. » (Interview - SLSP)

L'application stricte des règles d'occupation frustre les locataires : ils sont souvent attachés à leur logement et ne veulent pas déménager vers un logement plus petit. Par ailleurs, les chambres supplémentaires leur permettent d'accueillir leurs petits enfants.

2.6.5 Système d'attribution des logements

La mouture 2006 du Code wallon du logement a introduit un nouveau système d'attribution des logements sociaux à louer qui doit garantir l'objectivité en la matière. Ce système, comme expliqué dans le schéma ci-dessous, attribue les logements en fonction de la tranche de revenu, de l'ancienneté et des règles de priorité Régionales et spécifiques.



Ancienneté

La notion d'ancienneté fait référence à la chronologie des inscriptions.

Revenu

Une distinction est opérée entre revenus précaires et revenus modestes.

Points de priorité Régionaux

La réglementation d'attribution fixe au niveau de la Région le nombre de points de priorité en fonction de la situation sociale et familiale des candidats locataires. Il existe une liste de 22 critères, pour lesquels un candidat locataire peut, après présentation des justificatifs requis, obtenir entre 2 et 8 points de priorité. Par ailleurs, le candidat qui a vécu dans la commune où se trouve le logement pendant au moins 3 ans sans interruption reçoit 5 points de priorité supplémentaires. Tous les points de priorité attribués sont ensuite additionnés pour établir le classement sur la liste.

Points de priorité spécifiques

La société de logement social peut également ajouter des points de priorité spécifiques pour mieux répondre aux problèmes locaux. Trois approches sont possibles : prévoir des critères de priorité supplémentaires, augmenter le nombre de points attribués aux critères de priorité Régionaux ou prévoir des points de priorité spécifiques pour l'attribution de logements dans des quartiers définis.

Six listes et une double clé de répartition annuelle

Sur la base du revenu, de l'ancienneté et des points de priorité Régionaux et spécifiques, les sociétés de logement social recourent à 6 listes différentes de candidats locataires. Les sociétés de logement social sont tenues de recourir à une double clé de répartition annuelle pour l'attribution des logements.

La première clé de répartition dispose que 2/3 des logements sociaux libérés doivent être attribués à des candidats locataires percevant un revenu précaire et 1/3 à des candidats locataires percevant un revenu modeste. Une exception est ici faite pour les logements adaptés aux besoins spécifiques des personnes handicapées et âgées de 65 ans et plus. Les locataires sociaux qui ont demandé à changer de logement parce que le leur est trop grand ou trop petit sont également prioritaires.

La deuxième clé de répartition postule que chaque année 2/5 des logements doivent être attribués selon la liste basée sur l'ancienneté, 2/5 sur la base de la liste comprenant les points de priorité Régionaux et 1/5 sur la base de la liste comprenant la somme des points de priorité spécifiques et Régionaux.

Critiques du système d'attribution des logements

La nouvelle réglementation en matière d'attribution permet aux sociétés de logement social de s'adapter à la situation locale dans seulement 20% des attributions. La critique généralisée et formulée par les sociétés de logement social est que cette nouvelle réglementation est bien trop stricte et conduit à la formation de ghettos.

« Dans le passé, quand le système sévère n'existait pas encore, il y avait encore une certaine mixité sociale parce que les sociétés de logements sociaux réservaient une partie de leur patrimoine pour les classes moyennes. Cela n'est plus possible. Et à cause des règles d'attribution plus sévères, on crée aujourd'hui des ghettos de pauvreté. » (Interview - administration locale)

Les sociétés de logement social se sentent sanctionnées pour les abus commis par quelques sociétés et dévoilés quelques années avant la réforme.

« Dans le passé, il y avait plus de liberté, mais ça a engendré des abus. Ils ont vraiment exagéré dans certaines villes et tout le monde doit en supporter les conséquences maintenant. Les abus n'existaient pas partout, ça n'existait pas chez nous. » (Interview - SLSP)

Bien que le Code wallon du logement permette aux sociétés de logement social de recourir à des critères de priorité spécifiques pour réagir aux problèmes locaux, tout le monde n'utilise pas cet instrument, considéré comme trop complexe.

« Nous n'utilisons plus de critères de priorité spécifiques, car c'est beaucoup trop compliqué administrativement, non seulement pour nous, mais aussi pour les candidats-locataires. Si un candidat-locataire s'inscrit dans différentes sociétés de logement qui utilisent des critères de priorité supplémentaires, il doit pour cela rassembler et soumettre partout d'autres documents et justificatifs. C'est lourd pour des gens qui n'ont déjà pas une vie facile. » (Interview - SLSP)

Les sociétés de logement social qui ont recouru à ces critères de priorité spécifiques ont par ailleurs affirmé que leur impact est très limité. Les points de priorité supplémentaires n'ont dès lors pas un poids suffisant et les bailleurs sociaux restent, pour la recherche de la mixité sociale, tributaires des candidats locataires qui se présentent.

« Nous avons une règle de priorité supplémentaire qui dit que quand le nombre de familles monoparentales est de 150% par rapport au nombre de familles traditionnelles dans un quartier, nous pouvons attribuer un logement à une famille traditionnelle d'abord pour corriger la situation. Nous gardons des statistiques pour cela, mais je constate que nous n'avons plus de familles traditionnelles parmi nos candidats-locataires. Nous ne pouvons donc même pas appliquer cette règle d'attribution spécifique dans la pratique. » (Interview - SLSP)

Enfin, il est ressorti que de nombreuses sociétés de logement essaient, par le biais de leur règlement spécifique, d'instaurer une catégorie de candidats locataires souffrant d'une maladie non reconnue comme un handicap au sens de l'article 135 du Code des impôts sur les revenus. La définition de cet article limite le qualificatif de personne handicapée aux personnes en incapacité pour au moins 66%. Par leur règlement spécifique, les sociétés de logement social essaient de pouvoir prendre d'autres personnes en compte. Une extension généralisée de la définition semble recommandée pour pouvoir atteindre des personnes souffrant de maladies chroniques qui limitent fortement leurs capacités mentales, sensorielles ou physiques et qui génèrent une charge financière importante.

Risque de discrimination

Les points de priorité spécifiques doivent toujours être approuvés par la Société wallonne du logement, ce qui permet d'éviter l'application de critères de priorité potentiellement discriminatoires ou l'octroi disproportionné de points de priorité à certains critères. Il est en tout cas impossible de mettre en place des critères de priorité supplémentaires relatifs à l'origine ethnique ou au revenu, alors que les critères de priorité relatifs à l'âge et à la composition du ménage sont possibles.

Plusieurs sociétés de logement ont regretté que leurs propositions de critères supplémentaires n'aient pas été acceptées du fait du risque de discrimination qu'ils impliquaient.

« Toutes nos propositions pour des critères de priorité supplémentaires visant l'amélioration de la mixité sociale ont été refusées sous prétexte qu'elles étaient discriminatoires. On avait par exemple demandé de pouvoir réattribuer un logement en priorité à des actifs dès que 80% des habitants d'un quartier étaient sans emploi. Mais cela a été refusé sous prétexte que c'était discriminatoire, parce que la législation prévoit l'attribution sur la base des revenus et non pas de l'activité. » (Interview - SLSP)

2.6.6 Baux temporaires

Le nouveau Code wallon du logement prévoit également que les baux doivent être analysés tous les trois ans au regard des critères d'accès du logement social. On vérifie alors si les locataires respectent encore les plafonds de revenu pour le logement social et si la composition du ménage est encore conforme au logement. Les sociétés de logement social craignent que cela appauvrisse encore la population des locataires sociaux.

« Une des conséquences de la réforme est que quelqu'un qui va mieux socialement risque de perdre son logement social. Le contrat de bail à durée indéterminée est devenu un contrat de 3 ans. Si la personne ne correspond plus aux critères de revenus, elle doit quitter son logement. La mixité sociale dans le logement social en sera la victime, car on aura de plus en plus de gens à faibles revenus. » (Interview - SLSP)

Du fait de la révision triennale des baux, le logement social évolue d'un logement à vie vers une solution temporaire. Cette évolution ne fait pas l'unanimité parmi les sociétés de logement social : outre la perte de revenus locatifs due au départ des personnes percevant un revenu plus élevé, elles craignent qu'une rotation accrue des locataires sociaux nuise fortement à la cohésion sociale dans les quartiers de logement social.

2.6.7 Adaptation individuelle et pratiques officieuses

2.6.7.a Placement par le choix de la liste

Le système d'attribution à 6 listes et double clé de répartition annuelle offre, lors de l'attribution, une liberté limitée aux sociétés de logement social pour harmoniser l'attribution à un candidat locataire avec les autres locataires du quartier, ce qui permet par exemple d'éviter un conflit potentiel. Cette forme d'adaptation se heurte toutefois au principe selon lequel les sociétés de logement social ne sont normalement pas informées de la situation personnelle des candidats locataires. Le système d'inscription dans plusieurs commune fait qu'il n'y a souvent plus de contact direct avant l'attribution du logement.

Dans les sociétés de logement social qui connaissent un roulement important et qui attribuent un grand nombre de logements chaque mois, le système des 6 listes est utilisé pour faire correspondre autant que possible l'attribution d'un logement aux souhaits du candidat locataire non seulement pour éviter les problèmes de cohabitation potentiels mais aussi pour faire correspondre autant que possible l'attribution d'un logement aux souhaits du candidat locataire. Des annotations informelles sont ainsi souvent apposées sur le formulaire d'inscription pour préciser quel type de quartier et de logement a la préférence du candidat. Le comité d'attribution qui se réunit chaque mois essaie ensuite d'accorder autant que possible l'offre et la demande. Les sociétés de logement social tentent ainsi de diminuer le nombre de refus.

Risque de discrimination

Bien que nous n'ayons pas perçu de signaux directs allant dans ce sens pendant les entretiens, il peut également être fait mauvais usage de cette liberté limitée pour l'attribution des meilleurs logements à certains groupes d'habitants ou pour la concentration de certains groupes dans un même quartier.

2.6.7.b Refus de candidats locataires

Le refus de candidats locataires n'a pas été prévu dans la législation mais l'on connaît en pratique des cas où l'accès au logement social a été refusé à certaines personnes.

« Dans ma commune, la société de logement social a refusé plusieurs candidats-locataires : un pédophile condamné, un dealer et un violeur. Ce n'est pas autorisé en fait, mais en tant que locataires, nous n'avons pas envie que ces gens viennent habiter dans notre quartier. La société de logement ne dispose pas des moyens pour accompagner ces gens. » (Interview - association de locataires)

Risque de discrimination

Le refus de certains candidats locataires est une forme directe de discrimination. Il s'agit toutefois d'un débat difficile pour les associations de locataires, car il met en balance le droit au logement et l'intérêt général des locataires.

2.6.7.c Demande d'un certificat de bonnes vie et mœurs

La demande d'un certificat de bonnes vie et mœurs au candidat locataire est une pratique officieuse, car illégale. Les sociétés de logement regrettent cette interdiction.

« Personnellement, je trouve que c'est dommage que nous ne puissions pas demander de certificat de bonne vie et mœurs aux candidats-locataires. Pas pour pénaliser ces personnes mais justement pour éviter des problèmes. Par exemple, si on ne sait pas qu'on attribue un logement à un pédophile condamné dans un quartier où il y a beaucoup d'enfants, on enferme en quelque sorte le loup dans la bergerie. Si on pouvait demander ce document, on pourrait choisir un autre quartier. » (Interview - SLSP)

En plus de permettre la réponse à des cas très spécifiques, la demande officieuse d'un certificat de bonnes vie et mœurs constitue pour les sociétés de logement social un bon moyen d'éloigner une certaine catégorie de locataires dès l'inscription et de les maintenir à l'écart du logement social.

3. La Région de Bruxelles-Capitale

3.1 La structure du logement social

Le marché bruxellois du logement se caractérise par la prépondérance du marché locatif privé par rapport au patrimoine locatif social géré par les 34 sociétés locales de logement social. Le secteur du logement social représente 8% de l'offre totale de logement, soit environ 38 000 logements sur 510 000 (www.slrbr.irisnet.be).

Le patrimoine des sociétés de logement social est composé d'ensembles plus petits de maximum 1 000 logements répartis sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Les logements ont été construits à divers moments depuis 1919, année où une loi a été votée pour permettre aux pouvoirs publics locaux d'investir dans le logement social.

De manière générale, on peut affirmer que les quartiers de logement social de meilleure qualité ont été construits en périphérie ; c'est-à-dire les cités-jardins qui ont été construites dans les années 1920 dans les zones avant l'extension de la ville. Plus au centre, on trouve des quartiers de qualité plutôt moindre, dont certains datent des années 1920 alors que d'autres ont été construits dans les années 1950-1960, âge d'or du modernisme. Cependant, la périphérie n'est pas totalement exempte de quartiers moins attrayants, de même que l'on trouve des quartiers de logement social de bonne qualité dans le centre.

L'actuelle offre de logement reste très inférieure aux besoins réels de la population bruxelloise qui s'est beaucoup appauvrie au cours des dernières décennies. Qui plus est, les investissements dans le logement social ont été stoppés dès les années 1980. Par ailleurs, les prix de l'immobilier ont explosé du fait de l'abrogation d'une loi qui bloquait les loyers.

Le caractère limité de l'offre pousse de nombreux ménages au revenu faible (dont bon nombre sont issus de l'immigration) vers le marché locatif privé, où ils trouvent une offre de logements de qualité souvent douteuse et situés dans les plus vieux quartiers. Si la politique bruxelloise ne tend assurément pas à une ségrégation ethnique ou socioéconomique, celle-ci est une réalité.

3.2 Le débat Régional sur la mixité sociale

La recherche de la mixité sociale est en Région de Bruxelles-Capitale imbriquée avec la suburbanisation socialement sélective depuis Bruxelles vers la périphérie. Plus encore que dans les villes flamandes, cette situation a créé des problèmes financiers à Bruxelles et l'attraction d'habitants de la classe moyenne est devenue un objectif important de la politique d'urbanisme. Cette politique de mixité sociale est toutefois fortement contestée au niveau de la ville, Bruxelles connaissant également une grave crise du logement : le droit au logement de nombreuses personnes n'est pas garanti et entre dès lors souvent en conflit, dans le débat, avec la recherche de mixité sociale du gouvernement.

Le discours sur la mixité sociale est seulement devenu explicite en Région de Bruxelles-Capitale au milieu des années 1990, lorsque, outre la Région, les sociétés de logement social ont également connu des problèmes financiers. Un renforcement des mécanismes de contrôle sur l'attribution des logements sociaux opéré en 1993 a entraîné l'afflux de ménages au revenu faible, faisant reculer les revenus locatifs des sociétés.

Les mesures prises par la Région de Bruxelles-Capitale en matière de mixité sociale se développent dès lors dans trois domaines contigus : la politique de logement social, la rénovation urbaine et le développement des quartiers défavorisés. Concrètement, ces mesures servent deux objectifs potentiels : l'attraction ou le maintien de la classe moyenne dans les quartiers populaires et la répartition du logement social sur l'ensemble de la Région (Baillergeau, 2005).

Le monde politique donne un sens très large à la notion de mixité sociale, allant de la mixité de différentes classes sociales aux rencontres interculturelles, en passant par l'intégration des jeunes et des handicapés. L'analyse des mesures prises pour favoriser la mixité sociale montre que les pouvoirs publics tendent à une mixité socioéconomique plutôt qu'à une mixité ethnoculturelle. Ils souhaitent rapprocher les différents groupes de revenu, les travailleurs et les chômeurs temporaires ou de longue durée. La recherche d'une mixité ethnoculturelle est cependant sous-jacente puisque les groupes les plus défavorisés de la population sont souvent d'origine étrangère.

La mixité sociale était un objectif de premier plan dans l'accord de gouvernement 2004-2009. On souhaitait mener une politique de mixité sociale plus intensive (p. 28) et l'aménagement du territoire devait contribuer à la mixité sociale, économique et culturelle. Par ailleurs, la construction de logements de taille moyenne a été considérée comme un élément nécessaire à une bonne mixité sociale (p. 36). Dans le dernier accord de gouvernement 2009-2014, la mixité sociale est moins explicitement présente : il stipule seulement que la collaboration avec le secteur privé doit être renforcée pour obtenir une mixité dans le logement (p. 28).

3.3 Le débat local sur la mixité sociale

La refonte du Code bruxellois du logement en 1993 a introduit une réglementation plus stricte des attributions afin de mettre un terme aux abus, à la discrimination et aux interventions politiques dans le logement social. La nouvelle réglementation des attributions laisse une marge de manœuvre très réduite aux sociétés de logement social pour corriger la mixité sociale dans leur patrimoine.

C'est en Région de Bruxelles-Capitale que l'appel des sociétés de logement social et des administrations locales à une mixité sociale accrue dans le logement social a été le moins fort, en comparaison aux autres Régions. Les administrations locales et sociétés de logement social ont, plus que dans les autres Régions, inscrit l'appauvrissement de la population des locataires sociaux dans le problème plus large de la pauvreté et de la précarité croissantes de groupes dans l'ensemble de la Région.

« Le concept de mixité sociale est un luxe aujourd'hui. Il est impossible de chercher à atteindre la mixité sociale quand il y a une telle pénurie de logements sociaux. » (Interview - administration locale)

Néanmoins, les sociétés de logement social se sont, en Région de Bruxelles-Capitale également, interrogées sur l'appauvrissement de la population des locataires sociaux.

« Aujourd'hui, une grande partie de nos locataires n'a pas de revenus. Est-ce qu'on peut alors encore parler de mixité sociale ? Je comprends les difficultés, les plus défavorisés doivent être logés, mais que fait-on alors de la mixité sociale ? Pourquoi ne pas accepter parfois des gens avec des revenus plus élevés ? » (Interview - SLSP)

Le concept de mixité sociale ne connaît pas de définition univoque en Région de Bruxelles-Capitale non plus. La mixité socioéconomique et la mixité ethnoculturelle en sont les interprétations les plus courantes.

3.3.1 Mixité socioéconomique

Les sociétés de logement social attendent de la mixité socioéconomique dans le logement social que les locataires qui ont un emploi puissent jouer un rôle d'exemple pour ceux qui ne travaillent pas. Mais étant donné la longueur des listes d'attente, les acteurs locaux ont remis la recherche même de la mixité sociale en question.

« Dans un de nos quartiers, 85% des habitants ont un revenu de remplacement. La fonction d'exemple des parents pour les enfants et les adolescents devient alors quelque chose de très difficile. Est-ce que cela veut alors dire qu'on doit créer une mixité sociale pour avoir un autre modèle d'identification ? Mais l'autre question qui se pose alors directement est : où doivent aller les gens sans revenus que nous logeons actuellement ? » (Interview - SLSP)

3.3.2 Mixité ethnoculturelle

À première vue, l'interprétation ethnoculturelle du concept de mixité sociale semble absente en Région de Bruxelles-Capitale. Le système d'attribution des logements exclut également l'attribution sur la base de la nationalité ou de l'origine.

« Est-ce idéal d'avoir des immeubles avec rien que des personnes d'origine africaine ou maghrébine, comme aujourd'hui ? Non, mais c'est bien la réalité et la clientèle des logements sociaux dans cette ville. Mais si on veut que ça change, il faut qu'on investisse dans de nouveaux quartiers mixtes ou dans des projets de plus petite envergure. L'absence de mixité actuelle est la conséquence de l'exclusion sociale et rien d'autre. »(Interview - administration locale)

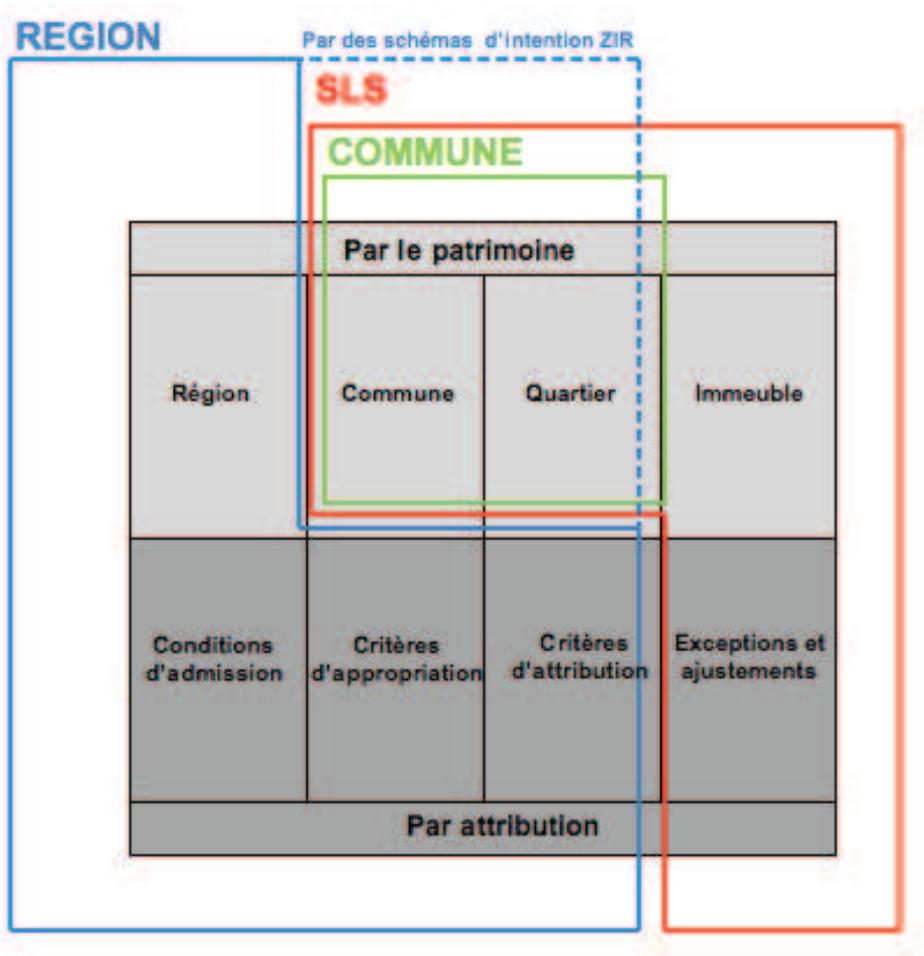
Puisque les groupes défavorisés de la population sont souvent d'origine étrangère, il est inutile d'explicitier le discours sur la mixité sociale sous son angle ethnoculturel : la recherche de la mixité socioéconomique couvre les deux approches.

3.4 Pratiques de mixité sociale – rôle des acteurs concernés et concertation

La Région de Bruxelles-Capitale ne connaît pas de modèle de concertation institutionnalisé entre les administrations locales et les sociétés de logement social. Les contacts réciproques dépendent de la commune et des bailleurs sociaux et varient fortement. La concertation dépend également beaucoup de la représentation éventuelle de la commune au sein du comité de direction de la société de logement social.

Il n'y a pas de concertation sur l'adaptation de la mixité sociale au sein du patrimoine locatif social. La loi ne prévoit non plus aucun règlement d'attribution local. Les contacts se limitent aux éléments sur lesquels on a bel et bien prise : la réalisation de nouveaux projets de construction, l'accompagnement social des locataires et l'éventuel soutien financier supplémentaire apporté par la commune à la société de logement social.

Le schéma ci-dessous présente le rôle des différents acteurs – Région, commune et société de logement social – dans la adaptation de la mixité sociale. Comparativement à la Région flamande et à la Région wallonne, les administrations locales et sociétés de logement social de la Région de Bruxelles-Capitale disposent d'encore moins d'instruments pour adapter la mixité sociale via l'attribution des logements. C'est également le gouvernement Régional qui dispose des instruments les plus importants pour la recherche de la mixité sociale par le biais du patrimoine. Ces différents instruments sont présentés dans les points suivants.



3.5 Pratiques de mixité sociale – par le patrimoine

3.5.1 Objectif en termes de logements sociaux dans chaque commune et plan logement

L'accroissement de l'offre de logement social est un objectif clair en Région de Bruxelles-Capitale. La nouvelle déclaration gouvernementale 2009-2014 impose à chaque commune bruxelloise un objectif de 15% de logement de nature sociale d'ici 2020. Par logements de nature sociale, on entend les logements gérés par les sociétés de logement social ainsi que par les agences immobilières sociales, le Fonds bruxellois du logement, les communes et les CPAS.

Les communes offrant une part importante de logement social estiment que l'objectif imposé est une bonne chose. Des questions se posent toutefois sur la force obligatoire de la mesure.

« Il faut qu'on oblige les communes plus riches de la deuxième couronne à réserver des terrains pour la construction de logements sociaux par le biais du fonds communal. Les efforts doivent être partagés. La réponse au manque de mixité sociale n'est pas l'exclusion des habitants des plus pauvres. » (Interview - administration locale)

Au cours de la législature précédente, la secrétaire d'État au logement Françoise Dupuis a tenté, avec le plan logement de créer 5 000 logements sociaux supplémentaires. L'exécution du plan s'est toutefois avérée problématique et l'on a obtenu à la fin de la législature beaucoup moins de logements qu'espéré. Une mauvaise communication, l'opposition des habitants à la création de logements sociaux dans leur quartier et des conflits entre les communes ont entraîné de sérieux retards.

« Notre commune a été déçue de la manière dont la commune voisine a implanté un projet de construction de logements sociaux. C'est très bien de construire des logements sociaux supplémentaires, mais ce projet est attendant à un quartier de logements sociaux existant sur le territoire de la commune. On crée ainsi un nouveau ghetto. Il y a donc beaucoup de résistance contre ce projet au sein de notre commune. » (Interview - administration locale)

Risque de discrimination

Le fait de ne pas offrir de logements sociaux, ou peu, dans sa propre commune entraîne l'exclusion de certains groupes, ce qui ne résout pas les problèmes mais les transfère aux autres communes de la Région. Le succès ou l'échec dépend de la force obligatoire des objectifs.

3.5.2 Charges d'urbanisme pour le développement de l'offre de logement social

Le système de charges d'urbanisme appliqué en Région de Bruxelles-Capitale est unique en Belgique. Ce mécanisme impose au promoteur d'un grand projet immobilier commercial de prévoir des mesures de compensation, par exemple construire des logements sociaux, prévoir des espaces verts ou contribuer financièrement à un fonds pour des projets publics. Les associations de locataires et les organisations représentant les intérêts des locataires soutiennent ce mécanisme, qui doit en théorie permettre d'accroître l'offre de logement social ou abordable. Elles s'interrogent toutefois sur sa transparence.

« Les charges d'urbanisme devraient normalement servir en premier lieu au logement social, mais cela n'est pas respecté. Tant la Région que les communes peuvent encaisser les charges urbaines. Je n'ai aucune idée de ce que les communes font avec cet argent, personne ne le sait en fait. Au niveau de la Région, il y a très peu d'informations disponibles à propos de l'utilisation des charges d'urbanisme. » (Interview - groupe de pression)

Le 15 juin 2009, suite à un recours émanant du secteur immobilier privé, le Conseil d'État a annulé l'arrêté du gouvernement bruxellois de 2003 sur les charges d'urbanisme. L'avenir du système est pour l'instant incertain mais le gouvernement ne souhaite pas abandonner complètement son principe.

3.5.3 Moratoire sur la vente de logements sociaux à louer

Contrairement aux autres Régions, la Région de Bruxelles-Capitale applique un moratoire sur la vente de logements sociaux à louer, estimant qu'il n'est pas opportun de vendre des logements d'un maigre patrimoine au vu du nombre important de candidats locataires inscrits sur la liste d'attente.

Par le passé, avant la création de la Région de Bruxelles-Capitale, des logements sociaux ont bel et bien été vendus, par exemple dans quelques cités-jardins.

« Dans les années 1920-30, environ 200 logements ont été vendus pour résoudre des problèmes financiers. Ces logements font partie du site, mais sont dispersés. C'est une bonne chose, mais le nombre n'est pas énorme et l'impact est donc limité. Mais il y a bel et bien une différence de mentalité : les locataires entretiennent trop peu leurs logements et les propriétaires ont des exigences trop élevées. » (Interview - SLSP)

Les sociétés de logement social ne sont pas vraiment partisans de la vente de logements sociaux.

« La vente de logements sociaux aux locataires est difficile parce qu'il y a beaucoup de candidats sur liste d'attente. Si on vendait 20% de notre patrimoine, on aurait 20% d'offre en moins. Et vu les besoins, vendre ne serait pas très réaliste. » (Interview - SLSP)

La vente de logements sociaux fait toutefois l'objet d'un débat en Région de Bruxelles-Capitale et les avis sont partagés.

« On dit parfois qu'on devrait vendre une partie de notre patrimoine destiné à la location pour acheter des logements ailleurs avec les bénéficiaires, pour ainsi forcer une mixité sociale. Mais la vente rapporte moins que le coût d'un nouveau logement. Ça veut dire qu'en fin de compte, on aurait moins de logements sociaux qu'avant, alors que l'objectif est précisément d'augmenter l'offre. » (Interview - administration locale)

« Je suis convaincu que la vente de logements sociaux permet de responsabiliser les locataires et qu'ainsi, ils entretiendront mieux leur quartier. Je ne veux pas dire pas que je suis pour la vente, mais je pense qu'on doit y réfléchir. Mais ça veut dire que les pouvoirs publics doivent construire plus de logements sociaux. » (Interview - administration locale)

Les organisations représentant les intérêts des locataires craignent dès lors que le moratoire sur la vente de logements sociaux soit à terme mis sous pression, notamment par l'objectif imposé de 15% de logements de nature sociale dans chaque commune.

« Le nouveau gouvernement s'est fixé comme objectif d'avoir un minimum de 15% de logements à caractère social dans chaque commune pour 2020. Un certain nombre de communes en sont très loin, d'autres communes en ont déjà plus. Le débat sur la vente des logements sociaux va encore revenir régulièrement, je crains que les communes qui ont déjà plus de 15% de logements sociaux ne disent qu'il n'y a plus aucun argument pour stopper la vente. » (Interview - groupe de pression)

3.5.4 Projets de construction mixtes

Dans les nouveaux projets de promotion immobilière réalisés sur des terrains publics, on tend à une meilleure mixité sociale en retenant ou en attirant la classe moyenne en ville, à développer une offre de logement variée comprenant des logements privés à vendre et à louer, des logements à vendre pour les revenus moyens (par le biais de la SDRB et du Fonds du logement) et des logements sociaux à louer. Les sociétés de logement social et les administrations locales admettent même que le meilleur moyen d'atteindre la mixité sociale est de proposer une offre de logement diversifiée plutôt que de tendre à la mixité sociale au sein du secteur locatif social.

« La mixité sociale, c'est pour moi des collaborations entre le logement social, le logement moyen et le secteur privé. De cette manière, il y a effectivement une mixité sur la base des revenus dans un quartier et ça évite l'apparition de quartiers ghettos. » (Interview - SLSP)

La réalisation de projets immobiliers mixtes demande de la part des pouvoirs publics un urbanisme réfléchi, une bonne concertation avec les promoteurs privés et des garanties claires sur le nombre de logements sociaux à réaliser. Certaines organisations représentant les intérêts des locataires critiquent cependant l'approche de ce type de projets, prenant l'exemple des projets de reconversion des terrains des anciennes casernes en Région de Bruxelles-Capitale. À l'origine, l'intention était de construire un grand nombre de logements sociaux sur ces terrains, mais les plans ont été modifiés pour réaliser des projets plus mixtes comptant au final une part réduite de logements sociaux. Cette réorientation a notamment été motivée par la recherche d'une meilleure mixité sociale. Mais c'est principalement pour des motifs financiers que ces terrains ont été vendus en grande partie au secteur privé.

Plus récemment, la Région de Bruxelles-Capitale a défini 14 zones d'intérêt Régional dans l'urbanisme, comme Tour & Taxis, Delta et Josaphat, qui sont des terrains de réserve appartenant au public et au privé. Pour les terrains privés, la Région tente, par le biais de schémas directeurs, de définir les projets qui peuvent être réalisés. Ces schémas peuvent par exemple préciser qu'un site donné doit accueillir au moins 20% de logements, dont par exemple 5% destinés aux personnes percevant un faible revenu et 5% pour les revenus moyennement élevés. Les schémas directeurs permettent aux pouvoirs publics de tendre à la mixité sociale dans l'offre de logement également sur les terrains privés.

3.5.5 Répartition de la pauvreté par la réalisation de petits projets

Les sociétés de logement social admettent que, comme dans les autres Régions, les problèmes de qualité de vie sont les plus fréquents dans les quartiers présentant une grande concentration de logements sociaux.

« On constate qu'on a beaucoup plus de problèmes sur nos grands site que dans les petits bâtiments de 20-25 logements répartis sur la ville. Les locataires sociaux se conduisent différemment dans ces bâtiments plus petits. » (Interview - SLSP)

Les petits projets de construction répartis sur l'ensemble de la ville sont dès lors, en Région de Bruxelles-Capitale également, l'option préférée pour les nouveaux projets. Cependant, étant donné la rareté des moyens disponibles, les sociétés de logement social se concentrent aujourd'hui principalement sur la rénovation du patrimoine existant qui est en très mauvais état... Les sociétés de logement social attirent également l'attention sur le coût de construction plus élevé des petits projets.

« Il me semble intéressant de chercher à atteindre une plus grande dissémination des nouveaux projets de logement social sur la ville. Par le biais de petits projets, les zones problématiques pourraient également être réhabilitées. Mais ça représente un coût de construction supérieur par logement. » (Interview - SLSP)

Les administrations locales et les sociétés de logement social ont également précisé que le soutien sociétal était bien plus fort pour les petits projets de construction de logements sociaux. Le plan logement bruxellois, qui prévoyait la réalisation de 5 000 nouveaux logements sur la législature 2004-2009 a ainsi fait l'objet d'une vive opposition émanant des comités de voisinage parce qu'il était souvent question de grands projets de logement social dans leur quartier.

3.5.6 Mixité des types de logement

Les nouveaux projets de construction en Région de Bruxelles-Capitale se caractérisent également par la recherche d'une mixité sociale par une offre variée au niveau des types de logement dans un quartier ou un complexe.

Risque de discrimination

Le programme de logement permet en théorie de tendre objectivement à une mixité en fonction de la composition du ménage au sein d'un immeuble. Un tel programme n'est toutefois pas totalement neutre : le fait d'offrir ou non certains types de logement implique un risque de discrimination à l'encontre de certains groupes.

« J'ai connaissance d'un projet de logements sociaux dans un quartier calme de la ville où le programme de construction original consistait pour plus de la moitié de grands logements de 3, 4, voire 5 chambres à coucher. Dans la pratique, ça veut donc dire pour des familles d'immigrants. Sous la pression des comités d'habitants, il y a eu des protestations sérieuses contre ce projet et on a adapté le programme de construction. Aujourd'hui, le projet consiste principalement en de petits logements pour des personnes plus âgées. » (Interview - groupe de pression)

Au fil des ans, la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale a durci les règles et tend maintenant, dans le cas de nouvelles constructions, à ce qu'une part significative – au moins 30% – des logements dans un même complexe disposent de trois chambres ou plus.

3.6 Pratiques de mixité sociale – par l'attribution

3.6.1 Conditions d'accès

Pour avoir droit à un logement social en Région de Bruxelles-Capitale, le candidat doit, en plus d'être majeur, satisfaire aux conditions suivantes (pour obtenir davantage d'informations, voir www.bghm.irisnet.be):

Condition de propriété

Aucun membre du ménage ne peut être plein propriétaire, emphytéote ou usufruitier d'un bien immobilier, sauf cas exceptionnels.

Condition de revenu

Les plafonds suivants de revenu annuel net imposable ne peuvent être dépassés :

- 19 561,77 euros pour un isolé ;
- 21 735,30 euros pour un ménage composé de plusieurs personnes et ne percevant qu'un seul revenu ;
- 24 840,37 euros pour un ménage percevant deux revenus ou plus.

Ces montants sont majorés de 1 863,03 euros par enfant à charge et de 3 726,05 euros par personne handicapée dans le ménage.

Condition de séjour

L'inscription sur la liste d'attente des candidats locataires suppose qu'au moins un des membres du ménage qui n'est pas un enfant à charge soit inscrit au registre de la population ou des étrangers ou dispose d'un document prouvant qu'une demande a été introduite auprès de la commission de régularisation. Si aucun membre du ménage ne satisfait à cette condition, des droits peuvent tout de même être établis sous la forme d'ancienneté, en demandant un numéro d'enregistrement auprès d'une ou de plusieurs sociétés de logement social.

3.6.2 Inscription et choix du quartier

Grâce à l'inscription centralisée, le candidat locataire peut s'inscrire auprès de plusieurs sociétés de logement social. Les sociétés de logement social bruxelloises sont souvent actives dans une zone délimitée de la Région : le choix de la société de logement social permet de choisir dans quelle partie de la Région on souhaite habiter.

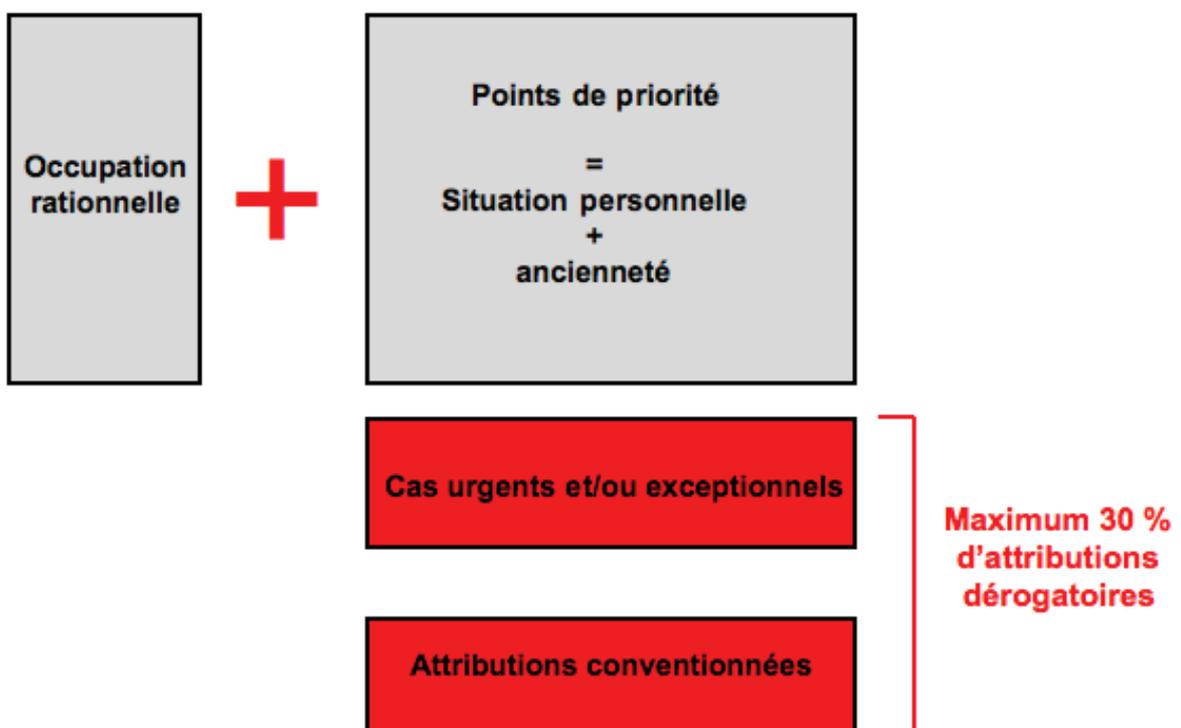
Cela ne signifie pas que le candidat locataire peut, comme en Flandre, choisir le type de quartier et de logement qui l'intéresse. Mais en choisissant avec soin la société de logement social, par exemple une société dont le patrimoine est principalement composé de maisons unifamiliales dans des cités-jardins, on peut par exemple éviter de se retrouver dans un quartier d'immeubles à plusieurs étages.

Risque de discrimination

Il est évident que les délais d'attente seront plus longs pour une maison unifamiliale dans une cité-jardin paisible que pour un appartement dans un quartier d'immeubles à plusieurs étages. Pour les groupes les plus défavorisés, trouver un logement abordable est souvent le plus urgent et ils se contentent donc plus rapidement d'un logement situé dans un quartier moins attrayant. Ce système offrant une liberté de choix limitée conduit également à terme à la concentration des groupes défavorisés dans les quartiers les moins attrayants.

3.6.3 Système d'attribution des logements

Le schéma ci-dessous résume le système d'attribution des logements en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale.



Système d'attribution général

L'attribution des logements se fait en fonction d'une seule liste d'attente établie sur la base de points de priorité. Les candidats locataires se voient attribuer un certain nombre de points de priorité en fonction de leur situation personnelle, complétés par d'autres points attribués en fonction de l'ancienneté. Le logement qui se libère est attribué au candidat locataire qui compte le plus grand nombre de points de priorité. En cas d'égalité entre plusieurs candidats, la préférence est donnée au candidat locataire qui s'est inscrit le plus tôt.

Pour offrir un accès prioritaire aux personnes lésées, des coefficients d'accompagnement ont été introduits pour que 60% des attributions (75% pour les sociétés bénéficiant d'un « bonus social », c'est-à-dire qui reçoivent principalement des locataires percevant un revenu plus élevé) soient destinées à des candidats dont le revenu est inférieur à 85% du plafond.

Ce principe général ne s'applique pas lorsque l'attribution concerne la location de logements adaptés aux besoins de personnes handicapées ou qui ont été conçus pour les personnes âgées avec des services spécifiques.

Contractualisations

Au côté de la réglementation d'attribution standard, le Code bruxellois du logement permet aux sociétés de logement social, au maximum pour 20 % de leur patrimoine, de conclure des conventions pour une attribution adaptée. Ces conventions doivent être approuvées par la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ces conventions permettent de recourir à des plafonds de revenu plus élevés pour les candidats locataires dans le cas d'une extension du patrimoine locatif et lorsque la population des locataires de cette société diverge de manière caractéristique du niveau moyen des locataires sociaux bruxellois en termes de revenu et de composition.

« La contractualisation permet d'attribuer des logements en fonction des revenus. Ainsi, un logement sur deux était attribué au candidat-locataire qui avait le plus de revenus dans une autre société de logement où je travaillais avant. Le but était de garantir une meilleure mixité économique. Mais au bout d'un an, on a constaté que les candidats-locataires avec des revenus plus élevés étaient plus exigeants et refusaient plus rapidement un logement. Ce système n'a donc pas conduit à une meilleure mixité économique. » (Interview - SLSP)

En pratique, les contractualisations sont aujourd'hui exclusivement utilisées pour collaborer avec le CPAS dans le cadre du logement de certains groupes-cibles qui éprouvent davantage de difficultés à trouver un logement adapté. On peut en ce sens les comparer aux plans visant certains groupes-cibles en Flandre.

Critiques du système d'attribution des logements

Les sociétés de logement social affirment que la rigueur du système d'attribution des logements les empêche aujourd'hui d'adapter la mixité sociale au sein du patrimoine locatif.

« On peut avoir une vision sur le concept de mixité sociale, mais ça n'a pas beaucoup de sens parce que la réglementation est très claire en ce qui concerne les attributions. Ce cadre législatif fait en sorte que la mixité sociale est quelque chose dont on ne peut pas tenir compte. On peut dire que la mixité sociale pourrait être quelque chose d'intéressant ... mais la réalité d'aujourd'hui est qu'elle n'existe pas. » (Interview - SLSP)

Risque de discrimination

Le système d'attribution des logements garantit l'objectivité de l'attribution des logements sociaux. Les abus commis par le passé, le clientélisme politique et les pratiques discriminatoires à grande échelle ne sont aujourd'hui plus possibles. Les associations de locataires ont souligné la nécessité d'établir des règles d'attribution objectives. Mais de tels systèmes d'attribution complexes ne font que sauver les apparences : le cœur du problème, le manque de logements abordables et sociaux et l'exclusion des groupes les plus vulnérables de notre société, n'est pas abordé.

3.6.4 Calcul du loyer

Le loyer est calculé en fonction du revenu du ménage, de sa composition et du coût du logement (voir www.bghm.irisnet.be).

Coût du logement

Il est tenu compte du coût du logement par le calcul d'un loyer de base, la valeur locative théorique de chaque logement. Le loyer de base est défini en prenant un pourcentage (variant de 3 à 10%) du coût actualisé du logement.

Le revenu du ménage

Il est tenu compte du revenu du ménage en recourant à un coefficient de revenu obtenu en divisant le revenu du ménage par le revenu de référence. Le revenu du ménage est le revenu composé de tous les membres du ménage, à l'exception des éventuels revenus des enfants à charge. Le revenu de référence a été fixé à 16 945,18 euros au 1er janvier 2010 et est indexé chaque année.

Composition du ménage

Une réduction est octroyée en fonction du nombre d'enfants à charge, de 5% du loyer de base pour 1 enfant à charge, 10% pour 2, 20% pour 3, 30% pour 4, 40% pour 5 et 50% pour 6 enfants ou plus. Un enfant handicapé compte pour deux enfants à charge. Une réduction équivalant à 20% du loyer de base est octroyée pour chaque adulte handicapé que compte le ménage.

Le calcul du loyer

Le loyer réel est calculé en multipliant le loyer de base par le coefficient de revenu. Ce loyer peut ensuite être réduit en fonction de la composition du ménage.

Le loyer doit s'inscrire dans des limites minimum et maximum :

- il ne peut être inférieur à la moitié du loyer de base ;
- il ne peut être inférieur à 77,63 euros par mois (limite définie pour 2010) ;
- il ne peut dépasser 20% du revenu du ménage si celui-ci gagne moins que le revenu de référence et à condition que le ménage s'installe dans un logement adapté ;
- il ne peut dépasser la valeur locative normale du logement fixée chaque année sur la base d'un coefficient défini par la société immobilière de service public.

Allocation Régionale de solidarité

Le financement des sociétés de logement social est fonction de leurs revenus locatifs. Le loyer étant couplé au revenu, l'appauvrissement de la population des locataires entraîne les revenus locatifs à la baisse.

La Région de Bruxelles-Capitale a donc introduit pour les sociétés de logement social une allocation Régionale de solidarité qui s'élève à 75% du déficit social.

Cette allocation de solidarité ne doit pas uniquement contribuer à l'équilibre des résultats des sociétés de logement social mais également leur offrir les moyens financiers nécessaires pour l'adaptation du patrimoine et l'amélioration de la qualité de vie des locataires.

Cotisation individuelle de solidarité

La cotisation de solidarité est une somme payée par les locataires dont le revenu dépasse le revenu d'admission et qui s'ajoute au loyer réel. La cotisation de solidarité a été introduite en plusieurs phases, impliquant une augmentation de 20% chaque année, de sorte que les locataires devraient payer l'entièreté de la cotisation seulement après cinq ans. Puisque cette approche doublerait le loyer de certains locataires sociaux, elle a fait l'objet de vives protestations de la part des sociétés de logement social.

Les sociétés affirment en effet que leur équilibre financier dépend de leurs revenus locatifs et que si le loyer devient trop élevé, les personnes percevant un revenu plus important vont quitter le logement social et être remplacées par des personnes au revenu plus faible. Finalement, il a été décidé, sous la pression des sociétés, de geler la cotisation après deux ans à 40% du montant. Le 1er janvier 2010, le nouveau gouvernement Régional a de nouveau relevé la cotisation de solidarité à 60% du montant calculé.

Les critiques de la société civile sont partagées à cet égard. Certains souhaitent que la cotisation de solidarité soit à terme élevée jusqu'à 100% du montant prévu, car ils estiment que le logement social doit d'abord accueillir les plus nécessiteux. D'autres, au contraire, s'opposent à la cotisation de solidarité.

« Il est inacceptable qu'on puisse forcer des locataires à quitter le logement social. Quelqu'un qui a obtenu un prêt social auprès du fonds pour le logement n'est pas forcé de quitter son logement le jour où il commence à gagner plus. On arrive vraiment à une concentration des plus défavorisés dans le logement social de cette manière ». (Interview - association de locataires)

Risque de discrimination

Les recettes des sociétés de logement social dépendent toujours en grande partie de leurs revenus locatifs. Le mécanisme qui couple le loyer à la valeur marchande du logement et au revenu du candidat locataire implique que l'approche la plus intéressante pour les bailleurs sociaux est d'attribuer leurs meilleurs logements aux locataires percevant un revenu plus élevé. Les locataires sociaux au revenu faible choisissent parfois eux-mêmes un logement moins attrayant parce que le loyer est moins élevé. De tels mécanismes peuvent entraîner la concentration des ménages les plus défavorisés dans les quartiers les moins attrayants.

3.6.5 Suivi de l'occupation rationnelle

La législation bruxelloise ne permet pas d'agir sur la composition de la population dans un immeuble ou quartier en adaptant les règles d'occupation rationnelle. Le suivi plus strict des règles d'occupation rationnelle, qui implique de contrôler régulièrement si la composition du ménage correspond encore à la taille du logement, fait l'objet d'un débat.

Les associations de locataires s'y opposent, arguant notamment qu'il s'agit d'une discrimination des locataires sociaux par rapport aux propriétaires ou aux personnes qui louent sur le marché privé.

« C'est inhumain que des gens puissent être forcés de déménager vers un logement plus petit. Les gens s'attachent à leur logement et en plus, ce genre de règles n'existe pas sur le marché privé. » (Interview - association de locataires)

Les sociétés de logement social elles-mêmes ne savent pas encore vraiment s'il est souhaitable d'opérer un suivi plus strict des règles d'occupation.

« Certains locataires plus âgés ou des petites familles habitent des logements qui sont trop grands pour eux. On peut penser que ce n'est pas correct mais obliger ces gens à déménager n'est pas évident. Je ne sais pas très bien comment on doit s'y prendre. Un argument en faveur est que ça engendre une mixité sociale. » (Interview - SLSP)

3.6.6 Adaptation locale et pratiques officieuses

3.6.6.a Dérogations

La réglementation d'attribution permet aux sociétés de logement social, au côté des contractualisations, de déroger à la liste d'attente dans un pourcentage défini de dossiers individuels (avec les contractualisations, il est question de maximum 30% des attributions sur l'année). Cette dérogation n'est possible que si le candidat locataire se trouve dans une situation urgente ou extraordinaire.

L'application de cette possibilité de dérogation varie selon les sociétés de logement social. Certaines sociétés ne l'utilisent pas du tout parce que « cela fait venir encore plus de nécessiteux dans nos quartiers ». Elles se limitent alors à la procédure d'attribution classique sur la base de la liste d'attente. Aucune société de logement social n'a déclaré utiliser sciemment les dérogations pour corriger la mixité sociale dans un quartier ou immeuble donné.

Risque de discrimination

Bien que l'on nous ait soufflé ici et là lors des entretiens que l'on abusait encore dans quelques communes de la possibilité de dérogation pour rendre des services politiques, le renforcement des contrôles semble avoir relégué aux oubliettes les abus de grande ampleur.

3.6.6.b Stimuler le rôle plus actif du locataire

Lors de l'attribution des logements sociaux, les logements proposés sont souvent refusés par les candidats locataires ou ceux-ci ne donnent parfois tout simplement plus signe de vie. Dès lors, les sociétés de logement social invitent souvent au bureau les dix premières personnes sur la liste d'attente lorsqu'un logement se libère et attribuent celui-ci au

premier candidat qui l'accepte. Cette approche ne respecte pas totalement la loi mais les sociétés de logement l'estiment indispensable pour pouvoir attribuer un logement libéré aussi rapidement que possible.

Risque de discrimination

Le risque d'une telle pratique est de favoriser les candidats locataires socialement plus fort. Si plusieurs logements du même type se libèrent en même temps, l'attribution d'un logement peut, en Région de Bruxelles-Capitale comme dans les autres Régions, être adaptée en fonction du profil du quartier.

3.6.6.c Expulsions

Bien que cela ne se traduise pas en initiatives politiques officielles, on peut également constater dans le logement social bruxellois une évolution vers une approche plus répressive des locataires problématiques. Une association de locataires a attiré l'attention sur une nouvelle pratique alarmante :

« À Bruxelles, vous avez une nouvelle pratique dans le cadre de la délinquance juvénile. Des sociétés de logement social rompent le contrat de bail de locataires dont les enfants ont été arrêtés pour des faits criminels mais qui n'ont pas encore été jugés et qui sont donc en principe innocents. Malheureusement, il y a deux juges qui ont accepté ce principe alors que ça pose quand même un problème d'un point de vue juridique. » (Interview - association de locataires)

Risque de discrimination

Avec de telles pratiques, les locataires sociaux font clairement l'objet d'une discrimination au nom de la qualité de vie. Les locataires sociaux sont en effet sanctionnés doublement : outre une éventuelle sanction juridique pour l'enfant, toute la famille est privée de son droit au logement.

PARTIE VI – BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE MIXITÉ SOCIALE POUR LA BELGIQUE ?

1. La recherche des bonnes pratiques

Les parties IV et V de cette étude nous ont permis de dresser le panorama des pratiques étrangères et belges en matière de mixité sociale dans le logement social. Il est apparu que la plupart des pratiques étrangères sont également appliquées en Belgique, sous une forme similaire ou adaptée. L'analyse des pratiques étrangères n'apporte dès lors pas de solution miracle au problème de la mixité sociale dans le logement social. La problématique est d'ailleurs bien trop complexe pour cela. Le secteur du logement social belge et les administrations locales ont exprimé la nécessité d'adapter les pratiques et instruments existants plutôt que d'introduire des stratégies radicalement nouvelles.

Pour le panorama des bonnes pratiques repris ci-dessous, nous sommes partis des pratiques déjà employées en Belgique. Nous opérons de nouveau une distinction entre la recherche de la mixité sociale par le patrimoine et par l'attribution. Nous comparons les points forts et les points faibles de chaque pratique en évaluant le risque de discrimination et en formulant des recommandations politiques pour la mise en œuvre.

Enfin, nous présentons également quelques pratiques plus controversées, des pratiques qui sont assurément demandées par les acteurs de terrain pour améliorer la qualité de vie dans le logement social mais qui exigent une vigilance renforcée du fait des risques accrus qu'elles impliquent en termes de discrimination.

1.1 Mixité sociale par patrimoine

1.1.1 Pourcentage minimum de logements sociaux dans chaque commune

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	x	x			x	x			x	x		
Points forts	-une offre de logement social en hausse -dispersion géographique du logement social dans toute la Région											
Points faibles	-la mise en œuvre par les autorités locales -un certain pourcentage d'habitations sociales par commune n'est pas une garantie pour une mixité sociale dans les quartiers -des mesures trop linéaires peuvent avoir un effet contre productif auprès des administrations locales											
Danger de discrimination	-une offre trop sélective de logements peut avoir comme résultat que certains groupes sont toujours exclus											
Recommandations de gestion	Dans l'idéal, chaque commune et ville en Belgique disposerait à terme d'une offre en logements sociaux suffisante. Une offre minimale imposable par commune s'impose. Relier cette offre à la condition que les sociétés de logements sociaux puissent aussi construire des logements pour des revenus plus élevés à partir de 10 % de logements sociaux dans la commune, comme en Wallonie, peut fonctionner comme une incitation.											

1.1.2 Pourcentage minimum de logement social dans des nouveaux développements des quartiers

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	x	x	x						(x)	(x)		
Points forts	-l'offre du logement social est en hausse -dispersion géographique du logement social dans toute la Région -mixité sociale garantie au niveau des quartiers dans des nouveaux développements											
Points faibles	-intervenir sur le marché privé peut être politiquement sensible -la mise en œuvre par les communes et les promoteurs privés -pas de garantie de qualité pour une bonne intégration des logements sociaux dans les projets de la construction											
Danger de discrimination	-danger de discrimination de certains groupes de locataires par une offre de logement trop sélective											
Recommandations de gestion	Imposer des pourcentages minimum de logements sociaux dans les nouveaux lotissements afin d'augmenter l'offre générale de logements sociaux et de réaliser des quartiers mixtes.											

1.1.3 Dispersion géographique de plus petites constructions de logements sociaux

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	x		x	x			x	x	x		x	x
Points forts	<ul style="list-style-type: none"> -dispersion géographique des constructions de logements sociaux liée à une mixité sociale automatique -projets des constructions de logements sociaux de petite dimension -des petits projets sont moins stigmatisants pour les habitants -par des projets (de rénovation) de petite dimension des chancres urbains locaux peuvent disparaître 											
Points faibles	<ul style="list-style-type: none"> -coût plus élevé par le fait qu'on travaille sur mesure et à une plus petite échelle -coût des terrains plus élevé -coût du personnel d'accompagnement plus élevé par logement réalisé -nécessite une organisation différente de la société de logement social si le patrimoine est dispersé 											
Danger de discrimination	-danger de discrimination de certains groupes de locataires par une offre trop sélective dans les nouveaux projets											
Recommandations de gestion	Sur le terrain, un consensus général existe selon lequel les nouveaux investissements dans le logement social se font de préférence dans des projets de petite envergure et disséminés. Cela semble être la manière la plus simple de réaliser une mixité sociale. Des moyens financiers supplémentaires sont toutefois nécessaires pour appliquer cette pratique à une échelle plus grande que celle d'aujourd'hui.											

1.1.4 Restructuration des quartiers par une diversification de l'offre des logements

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	x		x	x			x	x				
Points forts	-une diversification de l'offre des logements aboutit automatiquement à une mixité socio-économique au sein du quartier											
Points faibles	<ul style="list-style-type: none"> -exige des moyens financiers suffisants -des nouvelles constructions de logements sociaux sont nécessaires pour compenser les démolitions 											
Danger de discrimination	<ul style="list-style-type: none"> -danger de discrimination par un déménagement forcé de certains groupes de locataires -danger de discrimination pour certains groupes de locataires par une offre sélective de logements dans un quartier restructuré 											
Recommandations de gestion	Certains quartiers de logements sociaux, souvent des quartiers avec des tours, ne sont plus adaptés aux besoins de notre temps. Les expériences sur le terrain nous apprennent que souvent, seules les familles les plus défavorisées sont encore prêtes à habiter dans ces quartiers par manque d'alternatives. La restructuration de tels quartiers est une solution possible mais une solution qui demande des moyens financiers. Il faut toutefois rester vigilant pour les risques d'exclusion de certains groupes après la restructuration.											

1.1.5 Vente de logements sociaux dans des quartiers existants

Application aujourd'hui	Flandre					Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par				Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP	Locataires		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	x			x	x	x			x				
Points forts	<ul style="list-style-type: none"> -moyens de financement complémentaires pour les sociétés de logement social -crée une mixité de locataires et de propriétaires à court et long terme et crée, après revente, une mixité socio-économique plus forte dans le quartier 												
Points faibles	<ul style="list-style-type: none"> -la vente ne rapporte pas assez pour la construction de nouveaux logements sociaux -l'acheteur n'a souvent pas assez de moyens pour une rénovation solide -la structure de copropriété ne favorise pas toujours une rénovation à grande échelle des quartiers sociaux -la vente des logements sociaux se fait surtout dans les quartiers favorisés 												
Recommandations de gestion	Il nous semble positif que les locataires sociaux aient l'opportunité de devenir propriétaires d'un logement. Mais, au lieu du système actuel de vente dispersée des logements sociaux, une stratégie plus réfléchie, qui détermine quels logements peuvent être vendus dans quels quartiers et de quelle manière ceux-ci seront compensés, nous semble indiquée.												

1.1.6 Rénovation du patrimoine social existant

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Points forts	-la rénovation augmente la qualité de vie dans les quartiers -des quartiers plus attrayants attirent des locataires sociaux plus aisés, et les locataires aisés qui y habitaient déjà restent											
Points faibles	-une augmentation des loyers sociaux peut causer des exclusions sociales											
Danger de discrimination	-exclusion de certains groupes à faibles revenus obligés de déménager dans des logements moins chers											
Recommandations de gestion	Moyens financiers supplémentaires pour la réalisation de projets de rénovations (les autorités locales et les sociétés de logement social sont aujourd'hui très conscientes de la nécessité des rénovations)											

1.1.7 Une offre diverse de typologies de logement dans les immeubles

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	X			X			X	X			X	
Points forts	-une offre de logement diversifiée crée une mixité qui tient compte de la composition des ménages dans un immeuble											
Points faibles	-loger des gens plus âgés, des célibataires et des familles avec enfants ensemble dans un immeuble cause parfois des problèmes											
Danger de discrimination	-une offre de logement trop sélective mène à un danger de discrimination de certains groupes de la population											
Recommandations de gestion	Il existe un consensus général selon lequel les nouveaux projets ou les projets de rénovation doivent proposer une offre diverse de typologies de logement. Une forme de contrôle reste toutefois indiquée pour éviter une offre de logement trop sélective.											

1.2 Mixité sociale par attribution

1.2.1 Augmentation des seuils de revenus pour une partie du patrimoine locatif social

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	X		X	X			X	X			X	
Points forts	-augmentation des revenus locatifs pour les sociétés de logement social -une mixité socio-économique plus forte au sein du logement social											
Points faibles	-dépend de l'attractivité du logement social pour les groupes de revenus plus élevés											
Danger de discrimination	-réduction de l'offre pour les groupes à faibles revenus -augmentation sélective des seuils de revenus des meilleurs logements											
Recommandations de gestion	Une augmentation générale des plafonds de revenus n'est pas indiquée aujourd'hui vu l'offre restreinte. L'augmentation des plafonds de revenus pourrait être envisagée dans des cas exceptionnels pour une partie du patrimoine ainsi que pour certains groupes-cibles, par exemple pour les célibataires qui ont des difficultés sur le marché privé.											

1.2.2 Un règlement d'occupation plus souple

Application aujourd'hui	Flandre			Wallonie			Bruxelles					
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	x			x								
Points forts	-une mixité plus grande tenant compte de la composition des familles est réalisable en investissant peu dans les quartiers avec des logements uniformes -possibilité de résoudre des problèmes de densité trop importante dans certains quartiers											
Points faibles	-sous-exploitation de l'offre déjà limitée de logement social											
Danger de discrimination	-assouplissement des règles d'occupation pour les logements plus grands peut mener à l'exclusion des familles nombreuses											
Recommandations de gestion	Un assouplissement des règles d'occupation rationnelle peut être une solution pour les quartiers à forte densité avec une offre de logement trop uniforme. Un assouplissement général n'est pas indiqué à cause de la sous-exploitation de l'offre de logements sociaux restreinte et le danger d'exclusion des familles nombreuses.											

1.2.3 Règles d'attribution optionnelles relatives à certains groupes-cibles

Application aujourd'hui	Flandre			Wallonie			Bruxelles					
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	x		x	x			x	x			x	
Points forts	-possibilité d'aider de façon plus efficace des groupes vulnérables qui rencontrent des difficultés sur le marché du logement -possibilité de répondre à des problèmes locaux -adhésion plus grande des populations au logement social											
Points faibles	-groupes cibles difficile à objectiver et attribution de priorité -une sélectivité trop poussée cause une plus grande concentration des groupes précaires au sein du logement social											
Danger de discrimination	-danger de discrimination de certains groupes de la population par attribution d'une partie disproportionnée du patrimoine locatif à des groupes cibles spécifiques											
Recommandations de gestion	Appliquée proportionnellement et avec des groupes-cibles définis selon des critères objectifs, cette pratique pourrait répondre aux besoins locaux et aux problèmes que certains groupes de candidats-locataires rencontrent sur le marché local du logement privé.											

1.2.4 Règles d'attribution optionnelles relatives à la gestion de la mixité sociale

Application aujourd'hui	Flandre			Wallonie			Bruxelles					
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	x		x	x			x					
Points forts	-répondre à des problèmes de qualité de vie quand la concentration de certains groupes de population s'avère trop importante -adhésion plus grande des populations au logement social											
Points faibles	-quotas difficiles à objectiver -manque de preuve empirique de l'impact positif											
Danger de discrimination	-danger de discrimination de certains groupes locatifs lors d'attribution disproportionnée											
Recommandations de gestion	Cette pratique pourrait être appliquée dans des cas exceptionnels pour répondre aux problèmes spécifiques d'un quartier. Ceci demande une définition claire du concept de 'mixité sociale' et un consensus entre les différents acteurs après une concertation locale											

1.2.5 Offrir la possibilité de choix de quartier aux candidats locataires

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	X			X								
Points forts	-meilleur équilibre entre les souhaits des candidats locataires et l'offre -liberté de choix mène à une plus grande satisfaction des candidats locataires											
Points faibles	-concentration naturelle des groupes de locataires											
Danger de discrimination	-danger de manipulation des choix par les sociétés de logement social.											
Recommandations de gestion	Une bonne qualité de vie commence par des locataires satisfaits de leur logement et du quartier dans lequel ils vivent. Il nous semble indiqué d'offrir la possibilité d'un choix de quartier à condition de rester vigilant en ce qui concerne les abus.											

1.2.6 Correction sociale Régionale des revenus de loyers

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	X	X							X	X		
Points forts	-les bailleurs sociaux s'opposent moins à l'entrée de groupes ayant des faibles revenus -une mixité socio-économique plus importante est possible car la concentration des locataires avec les revenus les plus bas dans les logements les moins chers et les moins attractifs n'est plus nécessaire pour assurer l'équilibre financier du bailleur social											
Points faibles	-exige des moyens financiers suffisants de la part des autorités											
Recommandations de gestion	Une compensation financière adéquate pour la baisse des revenus des loyers des sociétés de logement social semble appropriée pour réduire les arguments financiers motivant la demande de mixité sociale. Un système dans lequel les bailleurs sociaux reçoivent un loyer fixe et rentable du gouvernement avec une allocation de logement social pour le locataire social, est une option.											

1.3 Pratiques discutables de mixité sociale

1.3.1 Disposition à l'intégration civique et à l'apprentissage de la langue comme critères d'accès

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	X	X										
Points forts	-une meilleure maîtrise de la langue peut améliorer la communication entre les locataires et entre le locataire et le bailleur											
Points faibles	-un impact positif sur la cohabitation dans le logement social n'est pas prouvé											
Danger de discrimination	-risque que les personnes qui ne parlent pas la langue soient défavorisées -refus éventuel sur base de critères difficilement vérifiables											
Recommandations de gestion	L'impact réel de la politique d'apprentissage de la langue sur la qualité de vie doit être évalué. Il est indiqué de tenir compte des statistiques détaillées concernant les refus en vertu de ces critères.											

1.3.2 'Placement' du locataire en fonction du quartier ou de l'immeuble

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	x			x	x			x	{x}			{x}
Points forts	-possibilité de prévenir des problèmes de qualité de vie et de conflits entre locataires											
Points faibles	-est contraire au principe du respect de la vie privée qui implique que les bailleurs sociaux ne connaissent pas le passé du candidat locataire											
Danger de discrimination	-danger de discrimination par l'implantation très sélective de certains groupes de candidats locataires											
Recommandations de gestion	Sur le terrain, le besoin existe de pouvoir adapter l'attribution dans des cas exceptionnels. Pour réduire les risques de discrimination, des directives claires au sujet de ces pratiques sont nécessaires.											

1.3.3 Refus d'inscription de certains candidats locataires

Application aujourd'hui	Flandre				Wallonie				Bruxelles			
	Application?	Régie par			Application?	Régie par			Application?	Régie par		
		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP		Région	Commune	SLSP
	x			x	x			x	{x}			{x}
Points forts	-prévention éventuelle de problèmes de qualité de vie											
Points faibles	-est contraire au droit au logement -est contraire au principe du respect de la vie privée qui implique que les bailleurs sociaux ne connaissent pas le passé du candidat locataire											
Danger de discrimination	-danger de discrimination de certains individus et certains groupes de candidats locataires											
Recommandations de gestion	Il est crucial qu'une décision de refus soit prise par des gens qui sont capables d'en juger. Il est également important de montrer que l'accompagnement du locataire n'offre aucune solution et que la garantie est donnée que le candidat-locataire refusé trouvera un toit ailleurs.											

PARTIE VII - CONCLUSIONS

1. La mixité sociale et la nécessité d'une vision de l'avenir du logement social

Dans un essai sur la faisabilité de la mixité sociale, Pascal De Decker (2005) fait référence au sociologue allemand Friedrichs qui affirme la difficulté de prouver cette faisabilité même si le fait que des pauvres vivent ensemble dans des quartiers isolés n'est pas une bonne chose. Depuis le début des années quatre-vingts, la clientèle du logement social a beaucoup changé : la population de locataires s'est « appauvrie » et a « changé de couleur ». Le logement social connaît donc aujourd'hui des problèmes en termes de moyens financiers et d'image.

Si les avis sont partagés, diverses administrations locales et sociétés de logement social expriment cependant le souhait de pouvoir adapter la composition de la population dans le logement social pour obtenir une meilleure mixité sociale. L'interprétation du concept de mixité sociale n'est pas non plus consensuelle : on parle de mixité socioéconomique, de mixité ethnoculturelle, de mixité en fonction de la composition des ménages, etc.

L'amélioration de la mixité sociale dans le logement social est d'abord avancée comme une solution aux problèmes de qualité de vie. L'argument évoqué est que la qualité de vie serait meilleure dans les quartiers mixtes parce que les habitants plus forts au plan socioéconomique joueraient un rôle d'exemple. Des réseaux partagés apparaîtraient également dans le quartier, ce qui faciliterait l'égalité sociale, l'intégration et la mobilité sociale des personnes plus faibles et d'origine étrangère. Un autre argument fréquent est que la mixité sociale dans un quartier améliore la cohésion sociale.

Outre la prise en charge des problèmes de qualité de vie, d'autres éléments ponctuent le discours sur la mixité sociale. Les sociétés de logement doivent ainsi, pour garder la tête hors de l'eau au plan financier et pour réparer les erreurs passées, chercher des locataires plus riches et plus stables. Tant que les revenus locatifs en baisse ne seront pas entièrement compensés par d'autres sources de financement, la recherche de la mixité sociale cachera également une opération budgétaire.

Du fait du durcissement des règles d'attribution et du contrôle de leur application, les glissements socioéconomiques de la clientèle ne sont plus compensés par l'attraction de ménages plus aisés, ce qui était possible jusque dans les années quatre-vingts, plus précisément par le biais des interventions politiques. Kesteloot (1998) affirme que lorsque les locataires plus riches et stables sont des Belges et que les locataires instables et pauvres sont des étrangers, le plaidoyer pour une mixité sociale au sein du secteur locatif social flaire un peu le retour des interventions politiques. On souhaite aujourd'hui simplement répéter au niveau du groupe ce qui se passait à un niveau individuel.

Indépendamment du débat sur les véritables objectifs et sur l'effet de la mixité sociale sur la qualité de vie, on peut toutefois s'interroger sur sa viabilité dans le logement social. Le patrimoine au sein duquel on peut tendre à la mixité est très limité et la demande de logement social est bien plus importante que l'offre. Il est par ailleurs en soi contradictoire de vouloir favoriser la mixité sociale dans le secteur locatif social dont l'accès est justement sélectif au niveau du revenu et de la taille du ménage. La possibilité de tendre à la mixité sociale dans le logement social est dès lors étroitement liée aux objectifs et au groupe-cible. Opter pour le modèle du « filet de sécurité » (voir Winters et al., 2007) implique l'existence d'un patrimoine social limité qui donnera en toute hypothèse une population homogène de locataires faibles. Opter pour le modèle de « logement populaire » permet d'obtenir une diversité accrue au sein de la population de locataires.

Par ailleurs, une société de logement social ne contrôle pas complètement, loin s'en faut, la composition d'un quartier. Les quartiers de logement social ne sont pas des îles et les habitants changent au fil du temps. Dans les limites actuelles de revenus qui donnent accès au logement social, certaines personnes, souvent celles dont le revenu est un peu plus élevé, n'osent pas s'inscrire comme candidats locataires sur une liste d'attente à cause de l'image négative du logement social. Il ne pourra être mis un terme à la ségrégation tant que le locataire mieux placé ne sera pas disposé à vivre dans les complexes de logement social moins populaires. Le système de financement et le calcul du loyer du logement social contrecarrent également l'apparition d'une mixité sociale. L'attribution des logements les moins chers aux revenus les plus faibles reste financièrement la meilleure option pour les sociétés de logement social, ce qui entraîne une ségrégation au sein du patrimoine locatif social.

Il nous semble dès lors crucial que la politique explicite, pour les trois Régions du pays, les objectifs stratégiques du secteur locatif social et la vision que l'on en a dans le cadre de la politique de logement. Il importe à cet égard de mener un débat approfondi sur la façon dont le droit au logement peut être garanti. Quel rôle la location sociale peut-elle jouer à cet égard et quel modèle de logement social peut-on choisir ?

La réorientation de la location sociale est également liée de façon indissociable à la vision globale et aux choix qui sont postulés par rapport au marché locatif privé. C'est en effet le même groupe-cible qui a besoin d'être soutenu, que ce soit sur le marché de la location sociale ou sur le marché privé. Il est à cet égard recommandé de développer une approche globale et une politique intégrée tendant à la garantie du droit au logement du groupe-cible, indépendamment du segment dans lequel les intéressés se trouvent.

2. Pratiques en matière de mixité sociale et risques de discrimination

Les motifs de discrimination suivants sont répréhensibles en Belgique : le sexe, la fortune, l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, la conviction religieuse ou philosophique, la nationalité, la prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'état civil, la naissance, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé actuel ou futur, l'origine sociale et toute caractéristique physique ou génétique. L'accès à un logement dans le secteur locatif social est sélectif, du fait de sa fonction qui est d'aider les personnes au revenu faible à trouver un logement. La société accepte dès lors que les candidats locataires se voient attribuer un logement social sur la base de leurs revenus (critères d'accès) et de la taille de leur famille (critères d'adéquation). Le système d'attribution des logements combine ensuite d'autres critères tels que l'ordre, l'urgence, la priorité et les attaches locales afin d'attribuer les logements aussi objectivement que possible.

On peut affirmer de manière générale que le durcissement des règles d'attribution et du contrôle de leur application a fortement fait reculer les abus et la discrimination dans le secteur du logement social. Alors que l'on parlait auparavant de services politiques répandus et de pratiques discriminatoires institutionnalisées telles que des quotas ethniques, la nouvelle législation exclut en principe ce type de pratiques.

Dans le cadre de cette étude, nous avons analysé les pratiques locales en matière de mixité sociale, par le patrimoine et par l'attribution, à travers le prisme des risques de discrimination. Nous ne pouvons en effet accepter que le prétexte de la « mixité sociale » soit invoqué pour évincer des locataires moins désirés et pour légitimer une discrimination ou un traitement inégal. L'analyse des pratiques locales a permis de mettre en avant quelques bonnes pratiques.

Le risque de discrimination par le patrimoine

Le meilleur moyen de tendre à la mixité sociale est selon nous le patrimoine.

En premier lieu par une augmentation généralisée de l'offre de logement social. L'impasse entre, d'une part, l'offre limitée qui empêche de mener une vaste politique locale en matière de location sociale et, d'autre part, la nécessité d'une politique locative locale suffisamment forte pour pouvoir répondre aux problèmes locaux ne peut être surmontée que par le développement de l'offre de logements abordables. Plus l'offre est importante, plus grande peut être la diversité des habitants du logement social.

Concernant l'offre de logement social, nous entrevoyons tout de suite un premier risque de discrimination par une répartition inégale de l'offre. Certaines communes, souvent les communes les plus riches en périphérie des grandes villes, s'opposent ainsi encore à la construction de logements sociaux sur leur territoire. Dans les trois Régions, la législation actuelle prévoit des objectifs relatifs à l'offre de logement social dans chaque commune. Ces objectifs doivent toutefois avoir force obligatoire. À défaut, le risque existe que certaines communes, en choisissant de ne pas offrir de logement social, opèrent une discrimination à l'encontre d'habitants ayant droit à un logement social et évincent de leur commune des groupes moins désirés.

Il est important de préciser que l'accroissement de l'offre de logement social dans une commune ne garantit pas l'apparition de quartiers présentant une mixité sociale. Un urbanisme réfléchi accordant une place centrale à la mixité des types de logement, des logements privés et sociaux à vendre et à louer devrait éviter l'apparition de nouveaux quartiers concentrant certains publics. Mais ceci exige, outre une concertation locale entre les différents acteurs, le développement d'outils urbanistiques adaptés qui permettent de tendre à la mixité sociale. La localisation des constructions de logements sociaux ne devrait pas dépendre des positions foncières des sociétés de logement social. Des mécanismes qui imposent également aux promoteurs privés de construire un nombre donné de logements sociaux dans leurs nouveaux projets nous semblent recommandés pour accroître l'offre et tendre à la mixité dans les quartiers.

La vigilance est cependant toujours de mise au moment de définir un programme de logement. Le choix de ne pas proposer certains types de logement implique en effet un risque de discrimination à l'égard de groupes d'habitants moins désirés. Le fait de ne pas construire de grands logements, ou d'en construire peu, est souvent justifié par le manque de moyens financiers de l'administration locale ou de la société de logement social. Il s'agit toutefois également d'une stratégie connue qui tend à chasser les familles immigrées du quartier ou de la commune.

La restructuration de quartiers problématiques (d'immeubles à plusieurs étages) dont le patrimoine locatif est vieilli peut être une piste recommandée dans certains cas, ce qui demande de disposer des moyens financiers requis. Cette approche s'accompagne toutefois également d'un risque de discrimination indirecte. Pour accroître la mixité sociale des quartiers, la restructuration implique la diversification de l'offre générale de logement et souvent la réduction de la part de logement social. Lors de la restructuration d'un quartier, la vigilance est donc de rigueur pour veiller à ce que certains groupes ou personnes ne soient pas visés plus que d'autres par le nouveau programme de logement et par la sélection des personnes qui doivent quitter le quartier et qui peuvent rester.

L'actuelle tendance dans la construction de logements sociaux qui est de réaliser de petits projets de construction répartis sur la commune est une réponse logique à l'échec des quartiers d'immeubles sociaux à plusieurs étages du passé. L'intégration de tels projets dans le tissu existant génère par ailleurs automatiquement une mixité sociale à l'échelle du quartier. Ces petits projets exigent toutefois des moyens financiers supplémentaires, puisque le prix de revient par logement construit est plus élevé. Une remarque à propos de cette stratégie est que la diffusion des locataires les plus faibles les rend également moins visibles, ce qui implique le risque de voir leurs problèmes plus facilement ignorés.

Le risque de discrimination par l'attribution

Les sociétés de logement social et les administrations locales sont assurément demandeuses de pouvoir apporter une différenciation locale et leurs propres accents à la politique d'attribution. Il existe en effet dans le logement social des différences territoriales auxquelles un règlement d'attribution standard ne peut pas toujours apporter une réponse adéquate. Il est à cet égard recommandé d'opter pour un modèle de concertation. L'élaboration concertée d'une politique de logement locale offre les meilleures garanties d'un apport équivalent des différents partenaires et d'une politique équilibrée qui peut tenir compte des besoins des divers groupes-cibles, de la situation du marché du logement local et de l'offre sociale réalisée.

L'étude a montré que les sociétés de logement social et les administrations locales tentent de corriger la mixité sociale au sein de leur patrimoine locatif par diverses pratiques : le recours à des « objectifs », le « placement » de candidats locataires et le « refus » de locataires à risque.

« Objectifs »

Cette approche implique d'intégrer dans le règlement d'attribution local des objectifs chiffrés visant certaines catégories d'habitants, par le biais d'un règlement d'attribution local. Un pourcentage donné de revenus plus élevés ou de familles traditionnelles dans un quartier ou complexe sont des exemples tirés de la pratique. Si on estime nécessaire d'adapter la composition sociale d'un quartier ou complexe par le biais d'objectifs, il importe de clarifier l'interprétation du concept de « mixité sociale » et ses objectifs.

Cependant, la marge de manœuvre d'une politique locale est limitée par une vive tension entre l'offre et la demande. L'élargissement généralisé du groupe-cible, par exemple en rehaussant les plafonds de revenu, ne nous semble dès lors pas souhaitable. L'offre limitée ne permet pas un élargissement de la demande. Une sélection trop poussée par une attribution plus ciblée aux groupes de revenus les plus faibles, n'est pas souhaitable non plus du fait du profil toujours plus fragile du locataire social. Il convient cependant d'instaurer suffisamment de mécanismes assurant l'accès des ménages les plus faibles au logement social.

L'intervention par le biais d'objectifs ne peut par ailleurs jamais être la seule mesure adoptée dans le cadre de la stratégie visant à agir sur la qualité de vie. Une telle politique a en effet toujours des effets secondaires. Il y a ainsi un risque que les groupes au profil socioéconomique faible aient moins de chances d'obtenir un logement social. Il convient de bien tenir compte de cet inconvénient, en particulier dans un système de logement où le patrimoine locatif social fait office de filet de sécurité pour les ménages plus faibles au plan socioéconomique.

« Placement »

Dans le cadre de cette approche, la société de logement social choisit qui s'installe ou dans un quartier ou bloc d'appartements. Bien que la réglementation d'attribution ait été durcie, on tient toujours compte sur le terrain des dossiers individuels lors de l'attribution. Dans certains cas, les sociétés de logement social comparent, lors de l'attribution, le profil locataire et celui des nouveaux locataires. Pour garantir la stabilité de l'environnement, la société de logement essaie ainsi par exemple d'éviter qu'une famille nombreuse ne s'installe au beau milieu de personnes âgées, un Palestinien près d'un juif orthodoxe, un pédophile condamné près d'une école... ou tente d'éviter les concentrations de toxicomanes et de personnes souffrant de problèmes psychologiques dans un même immeuble. De telles pratiques sont possibles dans les limites de l'actuelle réglementation d'attribution en travaillant par exemple avec plusieurs listes ou grâce à une forte rotation des habitants.

Il est compréhensible que le secteur du logement social tende à la stabilité de son environnement et essaie de prévenir les conflits potentiels, mais par rapport au système des objectifs, le « placement » est bien plus subjectif, moins transparent et plus difficile à contrôler. Le risque d'abus et de discrimination est bien présent, surtout lorsque des locataires potentiellement problématiques, les revenus plus faibles ou les candidats locataires d'origine étrangère se voient systématiquement attribuer les logements de moins bonne qualité.

« Refus »

Enfin, les « refus » de candidats locataires sont de plus en plus utilisés pour tenter de tenir les locataires potentiellement problématiques à l'écart du logement social, sur la base d'informations obtenues officiellement ou non auprès d'un service social, de la police locale, par un certificat de bonnes vie et mœurs, etc. Dans d'autres cas, les candidats locataires sont éconduits sur la base d'un rapport établi après une visite à domicile préalable. Ces pratiques s'assortissent d'un risque important de discrimination de certains groupes de locataires. Il est essentiel qu'une décision de refus soit prise par des personnes capables d'en juger. En outre, la preuve qu'un suivi n'aurait pas permis de résoudre le problème devrait être exigé avant de prendre ce type de décision ainsi que la garantie que le (candidat-) locataire sera relogé ailleurs.

3. Mesures de soutien à la politique

La lutte contre la pauvreté reste prioritaire

La crise a depuis le début des années quatre-vingts profondément modifié la clientèle du secteur du logement social. Les personnes qui font appel au logement social sont issues d'horizons culturels et sociaux divers, ont souvent des problèmes financiers et dans de nombreux cas une santé (physique ou psychique) fragile. Le marché du logement social est confronté non seulement au vieillissement et à la « coloration » de sa clientèle, mais également toujours plus à la situation précaire de réfugiés et à la demande croissante de personnes handicapées et de chômeurs de longue durée. Il faut s'attaquer de façon prioritaire à la source du problème : la pauvreté. Les groupes défavorisés de la population profitent mieux d'une aide directe (enseignement, logement social, allocations pour le loyer) que des bienfaits impossibles à évaluer et souvent virtuels de la mixité sociale.

Un logement abordable sur le marché locatif privé

Étant donné la rareté des moyens financiers disponibles, le problème du logement ne peut à court terme être résolu par le seul logement social. La politique de location sociale doit s'organiser au niveau Régional et viser une politique, qui aborde le logement du groupe-cible dans le secteur social et sur le marché locatif privé. Des choix stratégiques doivent être opérés afin de soutenir les groupes-cibles les plus faibles sur le marché locatif privé. Il conviendrait d'augmenter le nombre d'agences immobilières sociales et l'utilisation, à des fins sociales, de logements privés à louer. Et ce en concertation étroite avec la politique de location sociale.

Développement du pilier social dans le logement social

Les études montrent que l'on ne peut pas aveuglément recourir à la « mixité sociale » en guise d'instrument de prévention des problèmes de qualité de vie. La particularité du groupe-cible et les besoins sur le terrain exigent que le logement du groupe-cible soit encadré socialement. Les politiques doivent valoriser le développement de l'encadrement social et en faire un pilier à part entière de la mission des sociétés de logement social. Indépendamment de la question de savoir qui doit assumer cette tâche, la société de logement social ou le secteur de l'aide sociale, un encadrement social bien développé peut contribuer à la cohésion sociale et à une bonne qualité de vie. L'encadrement social doit inciter les locataires à prendre leurs responsabilités et à chercher une amélioration. Les pouvoirs publics doivent contrôler le développement de l'encadrement social et sa mise en œuvre mais également mettre les moyens nécessaires à disposition.

4. Recommandations pour de nouvelles études

Le patrimoine locatif social en dehors des sociétés de logement social

Cette étude s'est limitée au patrimoine locatif social construit et géré par les sociétés de logement social. Cependant, d'autres acteurs tels que les administrations locales, les CPAS, les Fonds du logement, les agences immobilières sociales, etc. disposent d'un patrimoine locatif social. Si les sociétés de logement social évoluent dans un cadre clair grâce à la nouvelle réglementation, les règles d'attribution sont souvent bien moins uniformes pour ces autres dispositifs. Il nous semble dès lors recommandé de mener une étude comparative sur les règles d'attribution des logements sociaux qui ne sont pas gérés par les sociétés de logement social. Par ailleurs, les lotissements sociaux, les logements sociaux à vendre et les emprunts hypothécaires sociaux sont également soumis à des règles d'attribution et de nouvelles études à ce propos semblent recommandées.

Associer le secteur privé de l'immobilier à l'étude

Le meilleur moyen d'obtenir une mixité sociale est d'agir par le biais du patrimoine, en proposant des quartiers mixtes à l'offre de logement mêlant logements sociaux et privés à louer et à vendre. La collaboration avec le secteur privé est dès lors essentielle. Les mécanismes qui imposent aux promoteurs privés un pourcentage donné de logement social dans les nouveaux lotissements ou projets de construction d'une certaine ampleur nous semblent être un pas en avant positif. Du fait du temps limité dont nous disposons, le secteur privé n'a pas été concerné par cette étude. Il nous semble toutefois recommandé de l'associer ultérieurement notamment sur la question de la réalisation de quartiers mixtes.

REFERENCES

- Andersson R.** [1999], 'Divided cities' as a policybased notion in Sweden, *Housing studies* 14 (5), pp. 601-624.
- Andersson R.** [2001], The Swedish Area-based Urban Strategy. in: I. Christofersson (Eds Swedish Planning in Times of Diversity (Gävle, Plan, The Swedish Society for Town and Country Planning).
- Andersson R.** [2006], Breaking Segregation — Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies* 43 (4) pp. 787– 799.
- Andersson R. and BråmÅ Å.** [2004], Selective Migration in Swedish Distressed Neighbourhoods: Can Area-based Urban Policies Counteract Segregation Processes? *Housing Studies* 19 (4) pp. 517-539.
- Andersson R., BråmÅ Å. & Holmqvist E.** [2010], Counteracting segregation: Swedish policies and experiences, *Housing Studies*, Volume 25, Issue 2 March 2010 , pp. 237-256.
- Arthurson K.** [2002], 'Creating Inclusive communities through balancing social mix: A critical relationship or tenuous link?', *Urban Policy and Research*, vol. 20, no. 3, pp. 245–61.
- Arthurson K.** [2008], Australian Public Housing and the Diverse Histories of Social Mix, *Journal of Urban History*, 34, pp. 484-501.
- Atkinson R.** [2005], Neighbourhoods and the Impacts of Social Mix: Crime, Tenure Diversification and Assisted Mobility, CNR Paper 29, Housing and Community Research Unit/ESRC Centre for Neighbourhood Research.
- Atkinson R.** [2008], Housing policies, social mix and community outcomes , for the Australian Housing and Urban Research Institute - Southern Research Centre, AHURI Final Report No. 12.
- Atkinson R. & Kintrea K.** [2000], 'Owner-occupation, social mix and neighbourhood impacts', *Policy & Politics*, vol. 28, pp. 93–108.
- Atkinson, R. & Kintrea K.** [2004], 'Opportunities and despair, it's all in there': Practitioner Experiences and Explanations of Area Effects and Life Chances, *Sociology*, 38, 3, p. 437-455.
- Bailey N., Haworth A., Manzi T. & Roberts M.** [2007], Creating and Sustaining Mixed Income Communities in Scotland: A Good Practice Guide, Chartered Institute of Housing in Scotland, Edinburgh.
- Baillergeau E., Duyvendak J.W., van der Graaf P. & Veldboer L.** [2005], La Promesse d'un habitat socialement mixité – Un état des lieux des politiques et des recherches sur la mixité sociale et la gentrification aux Pays-Bas, en Belgique et en Suède, Institut Verwey-Jonker.
- Barthel P.A. & Dèbre C.** [2010], Dans la 'cuisine' de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises, *Espaces et Sociétés*, n°140/141 (forthcoming).
- Bauder H.** [2002], Neighborhood effects and cultural exclusion, *Urban Studies*, Vol. 39, nr. 1, pp. 85-93
- Beaumont J. et al.** [2003], Urban policy in The Netherlands, in: De Decker, P., e.a. (eds): On the origins of urban development programmes in nine European countries, Garant, Antwerpen, pp. 119-136.
- Bernard N.** [2006], Le secteur du logement à l'épreuve des réglementations anti-discrimination, In: *Les Échos du Logement*, nr.6, pp.1-20.
- Beyers L.** [2004], Iedereen zwart ? Samenleven in de cité Zwartberg 1930-1980, K.U. Leuven, Leuven.
- Blanc M.** [2010], Impact of social mix policies in France, *Housing Studies special issue: "Housing Policy and (de)segregation"*.
- Boer J.** [2004], Corporaties en gemeenten experimenteren met alternatieve woonruimteverdeling. Schipperen tussen keuzevrijheid en sturing, *NUL20, Tijdschrift voor Amsterdams Woonbeleid*, Vol. 13.
- Bourdieu P.** [1979], *La Distinction*, Paris: Minuit.

- Buijs X.** [2009], Betaalbaar wonen realiteit dankzij het decreet Grond- en Pandenbeleid?, In: Lokaal nr. 4 maart 2009, pp. 29-31.
- Chartered Institute for Housing** [2003], Offering communities real choice lettings and community cohesion.
- Clapham D. & Kintrea K.** [1986], 'Rationing, choice and constraint', *Journal of Social Policy* 15(1), pp.51-68.
- Cole I. & Goodchild B.** [2001], Social Mix and the 'Balanced Community' in British housing policy – a tale of two epochs, *GeoJournal*, 51, 4, pp. 351-360.
- Cole I., Iqbal, B., Slocombe L. & Trott T.** [2001], *Social Engineering or Consumer Choice? Rethinking Housing Allocations*, Chartered Institute of Housing for the Joseph Rowntree Foundation, Coventry.
- Cools H.B.** [2004], *Sociale Huisvesting. Een vergelijkend vierstedenonderzoek rond verdraagzaam samenleven*, Politea, Brussel.
- Crenson M. A.** [1983], *Neighborhood politics*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- De Decker P.** [2004], *De ondraaglijke lichtheid van het beleid voor de stad in Vlaanderen. Van een geïndividualiseerd woonmodel tot stedelijke crisis*, doctoraatsthesis Universiteit Antwerpen, Antwerpen.
- De Decker P.** [2005a], Is mix de max? In: *Ruimte & Planning*, 1, pp. 2-7.
- De Decker P.** [2005b], Over de haalbaarheid van de sociale mix, www.liberales.be.
- Delaleeuwe N.** [2009], Fin de l'arbitraire dans les attributions de logements communaux, In: *Alter Echos*, n°274.
- Dijk R., Musterd S.** [2007], Sociale mix en sociale cohesie: een utopie? In: *Ruimte en Planning*, 3, pp. 40-46.
- Douglas O.** [1999], *Living Together: Community Life on Mixed Tenure Estates*, Demos, London.
- Duyvendak J.W.** [2000], De gedifferentieerde buurt : een oplossing voor welk probleem?, *Agora*, Vol. 16, nr. 3, pp. 22-23
- Elias N.** [1939], *Über den Prozess der Zivilisation*, Bazel: Haus Zum Falken.
- Ellen I. & Turner M.** [1997], 'Does Neighbourhood Matter: Assessing Recent Evidence' *Housing Policy Debate* 8 (4), pp. 833 – 865.
- Epstein R.** [2010], Niet-gepubliceerde e-mailenquête in kader van dit onderzoek.
- Epstein R. & Kirszbaum T.** (ed.) [2003], *L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines*, La documentation Française (ed.), Regards sur l'actualité – Compétitivité de la France.
- Galster G.** [2002], An economic efficiency analysis of deconcentrating poverty populations, *Journal of housing economics*, 11, pp. 307-329.
- Galster G.** [2007a], 'Neighbourhood social mix as a goal of housing policy: A theoretical analysis', *European Journal of Housing Policy*, vol. 7, no. 1, pp. 19-43.
- Galster G.** [2007b], 'Should policy makers strive for neighbourhood social mix? An analysis of the Western European evidence base', *Housing Studies*, vol. 22, no. 4, pp. 523-45.
- Galster G.** [2010], Niet-gepubliceerde e-mailenquete in kader van dit onderzoek.
- Galster G. & Zobel A.** [1998], 'Will dispersed housing programmes reduce social problems in the US?', *Housing Studies*, vol. 13, no. 5, pp. 605-22.
- Gans H.J.** [1961], The balanced community. Homogeneity or heterogeneity in residential areas?, in: *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 27, pp. 176-184.

- Goering J. & Feins J.D.** [2003], *Choosing a better life? Evaluating the Moving to Opportunity social experiment*, The Urban Institute Press, Washington.
- Goetz E. G.** [2003], *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Goodchild B. & Cole I.** [2001], Social balance and mixed neighbourhoods in Britain since 1979: a review of discourse and practice in social housing, in: *Environment & Planning D: Society and space*, vol. 19, pp. 103-122.
- Griffiths M. Park J., Smith R. Stirling T. & Trott T.** [1996], *Community Lettings: Local Allocation Policies in Practice*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Groeneveld K., Groeneveld M. & Rottier R.** [2004], *Experiment woonruimteverdeling*.
- Hagens R.** [2003], Woonruimte verdelen. Leefbaarheid schept dilemma tussen vrijheid en sturing, in : OTB Aedes studiedag (ed.) *Kiezen of (ver)delen ? Woonruimteverdelingen tussen vrije keuze en lokale sturing*, Presentaties, de doelen, Rotterdam.
- Heeren V.** [2002-2003, red.]: Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 16 december 2002, Stuk 1498 – Nr 1, pp. 27-28.
- Henderson J. & V. Karn** [1985], 'Race, class and the allocation of public housing in Britain', *Urban Studies*, 21, 1, pp. 115–28.
- Heylen K., Tratsaert K. & Winters S.** [2007a], *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting – samenvatting*.
- HIVA** [2007], *De toekomst van de sociale huisvesting in vlaanderen' perstekst naar aanleiding van de studiedag*, Vlaams Parlement, 21 juni 2007.
- Inslegers G.** [2003], *Leefbaarheid met juiste woonmix?*, in: *Alert*, jg. 29, nr. 2, pp. 37-53.
- Jencks C. & Mayer S.** [1990], *The social consequences of growing up in a poor neighbourhood*. In L.E. Lynn & M.F.H. Johnston C. [2002], *Housing Policy and social mix: an exploratory paper*, january 2002.
- Jupp B., Sainsbury J. & Akers-Douglas O.** [1999], *Living Together: Community Life on Mixed Tenure Estates*, Demos, London.
- Katz B.** [2004], *Neighbourhoods of choice and connection: the evolution of American neighbourhood policy and what it means for the United Kingdom*, The Brookings Institution, Washington.
- Kearns, A. & Mason, P.** [2007], 'Mixed tenure communities and neighbourhood quality', *Housing Studies*, vol. 22, no. 5, pp. 661–91.
- Kesteloot C.** [1998], *Over de beperkingen van sociale mix als beleidsstrategie*, In: *Planologisch Nieuws*, Jg. 18, nr.3 , pp. 144-147.
- Kleinhans R. J.** [2004], *Social Implications of Housing Diversification in Urban Renewal: A Review of Recent Literature*, *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, 4, pp. 367-390.
- Lelieveldt H.** [2004], *Helping citizens help themselves*. *Urban Affairs Review* 39 (5), pp. 531–51.
- Letor J.** [2004], *L'évolution des sociétés de logement de service public* In: *Les cahiers de l'Urbanisme* n°51.
- Leventhal T. & Brooks-Gunn J.** [2000], *The Neighbourhoods They Live in: The Effects of Neighbourhood Residence on Child and Adolescent Outcomes*, *Psychological Bulletin*, 126 (2), pp. 309-337.
- Loopmans M.** [2000], *Het bedrog van de buurt: residentiële sociale mix in de strijd tegen sociale uitsluiting*, in: *Agora*, vol. 16, nr. 3, pp. 26-28.
- Loopmans M.** [2002], *Sociaal kapitaal, territorialiteit en ontmoetingsplaatsen: lessen uit een interculturele vergelijking*, *Cultuur en Migratie*, jg. 19, Nr. 2, pp. 9-32.

- Loopmans M.** [2008], Mixité sociale: principes et dynamiques, Propos recueillis lors de l'intervention aux Dialogues inter-culturels du CBAI du 15 mai 2008 Mix'cités".
- Loopmans M.** [2010], Threatened or empowered? The impact of neighbourhood context on community involvement in Antwerp, Belgium, te verschijnen in *Urban Affairs Review*.
- Loopmans M., De Decker P. & Kesteloot C.** [2010], Social mix and a passive revolution – A neo-Gramscian analysis of the social mix rhetoric in Flanders, Belgium, *Housing Studies*, 25 (2), pp. 181-200.
- Lujanen M.** [2004], Housing and housing policy in the Nordic countries. Copenhagen.
- Martin G. & Watkinson J.** [2003], Rebalancing Communities: Introducing Mixed Incomes Into Existing Rented Housing Estates, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Martin G. & Watkinson J.** [2007], Practical Steps in Rebalancing Communities, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Massart B.** [2003], "La mixité sociale est une notion consensuelle et un concept-valise", op www.alterededuc.be.
- Massart B.** [2008], Attribution des logements sociaux en Wallonie sur fond de mixité, In: *Alter Echos*, n°251.
- McGeary** (Eds.), Inner-city poverty in the United States (pp. 111-186). Washington DC: National Academy Press.
- Meen G., Gibb K., Goody J., McGrath T. & Mackinnon J.** [2005], Economic Segregation in England: Causes, Consequences and Policy, Joseph Rowntree Foundation, Bristol.
- Minton A.** [2002], Building Balanced Communities: The US and UK Compared, RICS Leading Edge Series, Royal Institution of Chartered Surveyors, London.
- Musterd S. & Andersson R.** [2005], 'Housing mix, social mix, and social opportunities', *Urban Affairs Review*, vol. 40, no. 6, pp. 761-90.
- Musterd S. & Ostendorf W.** [2009], Residential segregation and Integration in the Netherlands, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (9), pp. 1515-1532.
- Nixon J. et al.** [2003] Tackling Anti-social Behaviour in Mixed Tenure Areas. London: ODPM.
- Ostendorf W., Musterd S. & de Vos S.** [2001], Social mix and the neighbourhood effect. Policy ambitions and empirical evidence, in: *Housing Studies*, vol. 16, nr. 3, pp. 371-380.
- Pannecoucke I., Geurts V., Van Dam R., De Decker P., Goossens L. & Cantillon B.** [2001], Profiel van de sociale huurder en subjectieve beleving van de realisaties van de sociale huisvesting, OASeS/CSB, UFSIA, Antwerpen.
- Pawson H. & Kintrea K.** [2002], 'Part of the problem or part of the solution? Social housing allocation policies and social exclusion in Britain', *Journal of Social Policy*, vol. 31, pp. 643.
- Pawson H., Kirk K. & McIntosh S.** [2000], Assessing the Impact of Tenure Diversification: The Case of Niddrie, Edinburgh; Research Report 79; Edinburgh: Scottish Homes.
- Popkin S.J.** [2002], The HOPE VI program – What about the residents?, The Urban Institute, Washington.
- Putnam R.** [2007], E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture, *Scandinavian Political Studies*, 30 (2), pp. 137-174.
- Quercia R. & Galster G.** [2000], 'Threshold effects and neighbourhood change', *Journal of Planning Education and Research*, vol. 20, no. 2, pp. 146-62.
- Randolph B., Wood M., Holloway D. & Buck B.** [2004], The benefits of tenure diversification, Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne.
- Riedmann E.** [2010], Niet-gepubliceerde e-mailenquête in kader van dit onderzoek.

- Rowlands R., Murie A. & Tice A.** [2006], *More Than Tenure Mix: Developer and Purchaser Attitudes to New Housing Estates*, Chartered Institute of Housing and Joseph Rowntree Foundation, Westwood Way.
- Rubinowitz, L.S. & Rosenbaum J.E.** [2000], *Crossing the class and color lines. From public housing to white suburbia*, The University of Chicago Press, Chicago/London.
- Ruming K., Mee K. and McGuirk P.** [2004], 'Questioning the rhetoric of social mix: Courteous community or hidden hostility?', *Australian Geographical Studies*, vol. 42, no. 2, pp. 234-48.
- Samuels R., Judd B., O'Brien B. & Barton J.** [2004], *Linkages Between Housing, Policing and Other Interventions for Crime and Harassment Reduction in Areas With Public Housing Concentrations*, Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne.
- Sarkissian W.** [1976], *The idea of social mix in town planning: a historical review*, *Urban studies*, 13, pp.231-246.
- Schelfout R.** [2007], *Sociale mix of sociaal niks*, In: *Cultuur en Diversiteit – het Hoofdstuk oktober 2007*, www.acw.be.
- Schwartz A. & K. Tajbakhsh** [1997], *Mixed-income housing: unanswered questions*, *Cityscape*, 3 (2), pp. 71-92.
- Tissot S.** [2006], *Logement social en France : une discrimination en douce*, *Les Échos du Logement* , Nr. 3 Dec 2006, pp. 23-26.
- Tissot S.** [2010], Niet-gepubliceerde e-mailenquête in kader van dit onderzoek.
- Tratsaert K. & Heylen K.** [2008], *De mengbaarheid van de buurt*, In: *Alert 2008/1*.
- Uitermark J.** [2003], *Social mixing and the management of disadvantaged neighbourhoods: The Dutch policy of urban restructuring revisited*, *Urban Studies*, 40 (3), pp. 531-549.
- Uitermark J.** [2010], Niet-gepubliceerde e-mailenquête in kader van dit onderzoek.
- Valentine G.** [2008], *Living with difference: reflections on geographies of encounter*, *Progress in Human Geography*, 32 (3), pp. 323-337.
- Van Beckhoven E, Van Boxmeer B & Holmqvist** [2007], *Social mix policies in large housing estates: a comparison of the Netherlands, Sweden, and Spain* , In: *Nederlandse geografische studies* , pp. 81-102.
- Van Daalen G., Davis S. & Ouwehand A.** [2005], *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij - experimenten met loting in de woonruimteverdeling*, Onderzoeksinstituut OTB.
- Van Gent W., Musterd S. & Ostendorf W.** [2009] *Disentangling neighbourhood problems; area-based interventions in Western European Cities*. *Urban Research & Practice*, 2, pp. 53-67.
- Vanvinckenroye M. & Inslegers G.** [2009], *Lokale toewijzing van sociale huurwoningen*, In: *Alert 2009/3*
- Wilson W. J.** [1987], *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Winters S., Elsinga M., Haffner M., Heylen K., Tratsaert K., Van Daalen C. & Van Damme B.** [2007b], *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel? – Samenvatting*, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO-Woonbeleid.

