

Actes de la 48<sup>e</sup> ÉCOLE URBAINE DE L'ARAU (20>24 mars 2017)

## L'acquisitif social : comment outiller les ménages à revenus modestes dans l'accession à la propriété ?

---

*N.B. Le texte suivant est tiré d'une retranscription de l'enregistrement de la quatrième soirée de l'école urbaine (23 mars 2017)*

### Profils et stratégies des producteurs capitalistes de logement

**Alice Romainville**, Chercheuse à ULB

Cette intervention se concentrera sur les stratégies des promoteurs immobiliers, que j'appelle aussi producteurs capitalistes de logement.

Il existe plusieurs types de producteurs de logements, dont les objectifs diffèrent : des particuliers, des institutions publiques et des sociétés privées. La répartition en termes de logements produits dans les années 2000 à Bruxelles est grosso modo la suivante : les trois quarts des logements produits le sont par des sociétés privées (s.a. et s.p.r.l.), 10% par des entités publiques et 15% par des individus. Il sera ici question des sociétés privées qui produisent des logements.

La production de logements a ceci de particulier que ceux qui produisent effectivement le logement, c'est-à-dire les sociétés de construction ou de rénovation, ne sont pas propriétaires du capital qui est investi. Le capital est en général entre les mains d'un autre agent économique, celui qui préfinance la construction. Et cet investisseur qui monte l'opération immobilière et qui prend toutes les décisions – où, quand, combien de logements et à quel prix – c'est le promoteur immobilier. Comme pour toute production capitaliste, le principe est d'investir un capital sous forme d'argent, de façon à produire une marchandise, en l'occurrence un logement neuf ou rénové, qui sera ensuite, à travers la commercialisation, retransformé en capitaux, si possible augmentés d'un profit. J'appelle promoteur immobilier tout agent économique qui remplit cette

fonction, même si ce sont des sociétés qui n'ont pas officiellement ou pas principalement pour objet la promotion immobilière. Cette distinction est importante parce qu'on connaît les promoteurs immobiliers qui ont pignon sur rue à Bruxelles mais, en réalité, la production de logements est menée en grande partie par une série de sociétés petites, moyennes et grandes qui ne se présentent pas elles-mêmes comme des promoteurs immobiliers. On y trouve de tout : des filiales de banques, des vendeurs de voitures, des conseillers fiscaux, etc. La particularité de ma recherche est de porter aussi sur ces promoteurs immobiliers-là. Les autres travaux sur la promotion immobilière partent plutôt d'annuaires de promoteurs immobiliers déclarés comme tels.

Puisque les promoteurs immobiliers comptent pour les trois quarts des logements produits, on a une bonne raison de s'y intéresser. Il faut par contre relativiser leur importance lorsque l'on s'intéresse à l'accessibilité financière des logements, parce que la production nouvelle de logements – soit la construction de logements neufs ou la rénovation lourde de logements plus anciens - ne représente que quelques milliers de logements par an. Il y a en effet entre 2.000 et 4.000 logements supplémentaires qui arrivent sur le marché chaque année à Bruxelles et qui s'ajoutent au stock existant de logements (environ 500.000 logements), soit un apport de moins de 1%. La production nouvelle ne représente donc pas grand-chose par rapport au patrimoine existant. Si on se pose la question de ce qu'il faut faire pour rendre les logements plus accessibles aux ménages bruxellois à bas revenus, c'est plutôt et surtout à ce stock de logements et à la façon dont ils s'échangent sur le marché qu'il faut s'intéresser.

Cette précaution prise, le fonctionnement de ces promoteurs nous apprend beaucoup de choses. Le processus de production de logements implique plusieurs étapes. Tout d'abord, le promoteur doit trouver un terrain, qu'on le lui apporte directement ou qu'il doive prospecter. Il doit ensuite définir le produit qu'il sera possible de vendre sur ce terrain (quel type de logement et à quel prix ?) puis rassembler les capitaux nécessaires. Le promoteur utilise souvent ses fonds propres, mais il fait généralement aussi appel à ses partenaires financiers et emprunte presque toujours à la banque (sauf les promoteurs qui sont eux-mêmes des filiales de banques). Le promoteur doit ensuite faire produire les logements. En général, il sous-traite tout : il est ce qu'on appelle le « maître de l'ouvrage », il fait appel à des architectes extérieurs, des ingénieurs extérieurs et à un entrepreneur qui va diriger et réaliser le chantier. Il va ensuite commercialiser les logements en faisant, selon les cas, un peu ou beaucoup de publicité. Pour les projets de construction, la vente se fait souvent avant même la construction. Les acheteurs achètent sur plan, ce qui permet aux promoteurs d'immobiliser moins de capital et de convaincre plus facilement leur banquier lors de la négociation des emprunts.

La deuxième étape, celle de la « définition du produit vendable », est cruciale. C'est à ce moment-là que le promoteur étudie la faisabilité de son opération. C'est à ce moment qu'il anticipe son chiffre d'affaires et qu'il évalue le risque commercial de l'opération. Ce calcul de faisabilité s'opère en fait à l'envers : on l'appelle le « calcul à rebours ».

Imaginons que sur un terrain qu'on lui propose, le promoteur, souvent aidé par un agent immobilier, se dit qu'il va pouvoir vendre sur cette parcelle les logements à 2.300 €/m<sup>2</sup> (prix moyen des logements à Bruxelles en 2011). De ce prix qu'il anticipe, il va soustraire les coûts de construction, qui tournent à Bruxelles autour de 1.200 €/m<sup>2</sup> pour de la construction neuve ou

de la rénovation lourde. Il doit aussi soustraire les frais annexes, tels que les honoraires de l'architecte, de l'ingénieur de stabilité ou encore les frais de raccordement, etc. Il déduit également, pour lui, une marge bénéficiaire minimum acceptable. Ce qui reste après ces déductions, c'est le montant maximum qu'il acceptera de déboursier pour l'achat du terrain. S'il dépense plus que calculé pour le terrain, le promoteur devra soit réduire sa marge, soit vendre les logements plus cher, ce qui veut dire qu'il les vendra moins vite – voire pas du tout – et que ses capitaux resteront bloqués dans le projet trop longtemps.

Sur base de ce calcul à rebours, on peut déjà tirer quelques conclusions. Premièrement, ce mode de calcul indique d'emblée que, à travers l'action des promoteurs, le prix du terrain se fixe en fonction de ce qu'on peut y faire, et pas l'inverse. C'est l'idée principale de la théorie de la rente foncière. Deuxièmement, il faut savoir que les coûts de construction varient peu en fonction du standing du projet. Que vous fassiez du logement haut-de-gamme ou bas-de-gamme, ces coûts de production varient tout au plus de 10%, parce que le gros des coûts de construction est constitué du gros-œuvre et de la main d'œuvre qui y est engagée. Le choix du type de cuisinière, le fait d'utiliser de la pierre bleue ou pas, par exemple, sont des décisions qui n'influencent les coûts que marginalement.

Imaginons alors un projet de logement plus cher, à 3.500 €/m<sup>2</sup>. On anticipe grosso modo les mêmes coûts de construction, les mêmes frais annexes (qui sont proportionnels aux coûts de construction) et la marge (qui est, elle, proportionnelle au coût de revient total puisqu'elle est proportionnelle à l'investissement). Il reste donc beaucoup plus pour le terrain. Le prix de vente des logements se répercute donc sur celui des terrains, en l'amplifiant.

Sur une parcelle donnée, si un promoteur veut créer du logement à 2.300 €/m<sup>2</sup> et un autre promoteur prévoit de vendre ses logements à 3.500, celui qui projette de produire du logement plus cher va pouvoir proposer plus pour l'achat de la parcelle ; il sera donc en position d'emporter le marché. Une fois qu'il a payé ce prix pour le terrain, il est impossible pour lui de produire moins cher, sous peine de réduire sa marge, ce qui mettrait la survie de sa société en péril.

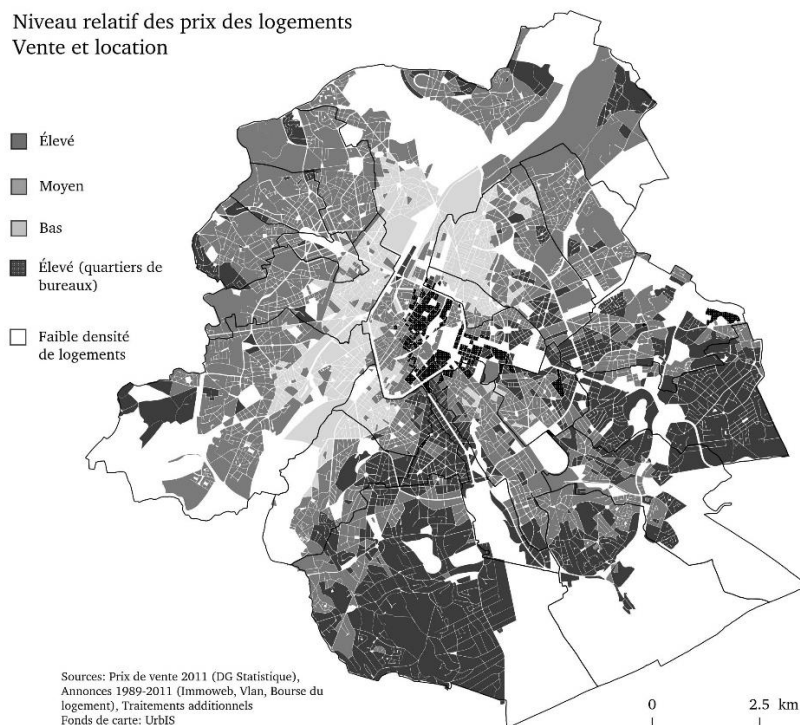
Cela signifie que, de façon générale, une fois qu'un certain usage d'un terrain est possible, son prix se fixe en fonction de cet usage et il devient impossible d'en faire un usage inférieur dans la hiérarchie des rentabilités. En général, quand les producteurs de logements, publics ou privés, évoquent le problème du foncier, c'est en fait de cela qu'ils parlent. C'est-à-dire que le prix des terrains se fixe au niveau le plus élevé possible, ce qui empêche d'en faire un usage moins rentable. C'est par exemple le problème que le Fonds du Logement rencontre : son action devient de plus en plus difficile parce que le prix des terrains augmente. En fait, le prix des terrains augmente parce que globalement, sur le marché, le prix des logements augmente.

Pour être exact, il faut ajouter dans le calcul un autre élément : la quantité de logements. Jusqu'à présent, nous avons raisonné par mètres carrés. Un autre facteur intervient dans le calcul, c'est la quantité de logements qui va être produite. En fait, le premier élément du calcul du taux de profit d'une opération est le chiffre d'affaires, c'est-à-dire le prix unitaire du logement multiplié par la quantité de logements dans l'opération. C'est ce qui « entre dans les caisses » du promoteur suite à l'opération. Pour un terrain donné qui est mis en vente, le vendeur a l'occasion de mettre plusieurs acheteurs en concurrence. Imaginons deux acheteurs qui ont deux projets



différents : l'un veut construire une maison unifamiliale et l'autre envisage plutôt un immeuble d'appartements. Le chiffre d'affaires (anticipé) du second sera bien plus élevé que celui du premier, il va donc accepter de payer un prix bien plus élevé pour le terrain. L'intérêt du vendeur est de choisir ce prix plus élevé. Et à nouveau, une fois le terrain acheté par le promoteur à ce prix-là, impossible pour ce dernier de produire des logements moins chers ; impossible aussi d'en produire moins. Il y a donc une pression permanente pour produire plus et plus cher. Ce principe est observable dans d'autres fonctions. Ainsi, si les réglementations autorisent la production de bureaux sur une parcelle donnée ou sur un groupe de parcelles, le prix des terrains dans cette zone va se fixer à ce niveau et rendre très difficile la production de logements (le bureau étant, globalement, un produit plus rentable que le logement). De la même façon, si une surface commerciale peut être louée à une enseigne de haute couture, le loyer de cette surface va se fixer à ce niveau-là et il sera impossible pour un « simple » marchand de journaux de s'y installer. À travers le mécanisme de la rente foncière, associé à la mise en concurrence des acheteurs de terrains, les différents usages du sol sont mis en concurrence. Cette mise en concurrence exerce une pression permanente à la fois dans le sens d'une densification (plus de logements par m<sup>2</sup>) et d'une hausse des prix.

Il y a néanmoins des limites à ce qu'il est possible de faire, tout d'abord au niveau légal. Le Plan Régional d'Affectation du Sol et les plans communaux fixent ainsi des limites à ce qu'il est possible de faire sur chaque parcelle et les règlements d'urbanisme arrêtent le nombre d'étages autorisé. Le nombre d'étages est évidemment une donnée cruciale, puisque, si le promoteur a pu obtenir un engagement auprès de la commune pour pouvoir faire 15 étages et non pas 13 comme le règlement le dit au départ, cela lui donne un avantage certain dans la négociation pour le terrain. C'est pourquoi on en parle beaucoup dans les Plans Particuliers d'Affectation du Sol. Il y a aussi des limites en matière de prix des logements : puisque l'espace urbain est très fragmenté socialement, on ne peut pas produire du logement de luxe dans n'importe quel



quartier – il y a des quartiers où il ne se vendra pas. Ci-dessous, une carte du niveau relatif du prix des logements, qui montre la forte dualisation sociale de l'espace bruxellois.

Ce n'est pas tout. On peut aussi imaginer que, dans un quartier donné, même si les logements se vendaient à 2.300 €/m<sup>2</sup> deux ans auparavant, tout à coup –parce qu'on a installé un musée d'art moderne, ou amélioré l'accessibilité du quartier –les professionnels anticipent de vendre à 3.000 €/m<sup>2</sup>. La différence entre les deux est ce qu'on appelle la plus-value foncière, et celle-ci est récupérable sous forme de capital. Qui va la récupérer ? Il est possible que le propriétaire du terrain ne soit pas au courant de l'évolution du quartier et de la possibilité d'attirer une clientèle plus aisée. Il ne fait pas une bonne anticipation, ce que le promoteur se garde bien de lui dire. Le vendeur vend alors au prix qui correspond à l'usage actuel dans la hiérarchie des rentabilités, et toute la plus-value est récupérée par le promoteur, qui réalise grâce à cela une marge plus élevée qu'attendu. Le cas de figure le plus probable, cependant, est que le vendeur soit bien au courant des potentialités de son terrain, ou qu'il ait l'occasion de mettre plusieurs acheteurs en concurrence. C'est alors le vendeur du terrain qui récupère, sous forme de tribut foncier, l'ensemble de la plus-value foncière. La plus-value peut aussi être partagée entre les deux acteurs. La plus-value foncière est donc la différence entre le prix du sol selon son usage actuel, et le prix du sol selon un autre usage potentiel, plus rentable.

À Bruxelles, une source fréquente de plus-value actuellement est la possibilité de construire des logements plus chers, pour des acheteurs plus solvables, dans un quartier de logements bon marché : la gentrification des quartiers se fait à coups de plus-values foncières. Ce phénomène s'étend à toute la Région et a des répercussions dramatiques pour les bas revenus et leur accès au logement. Le premier tableau ci-dessous vous montre (colonne de droite) que les 10% des revenus les plus bas avaient accès à seulement 1% du marché locatif en 2004. Le tableau de droite, lui, montre que pour cette fraction de la population la part accessible du marché est tombée à 0% en 2014 ou 2015. Pour le deuxième décile (les 10% les plus pauvres après le premier décile), cette part est tombée à 1%. La situation s'est donc fortement dégradée. Le graphique ci-dessous montre l'évolution des prix, avec une courbe qui s'envole entre 2000 et 2006, comparée au revenu moyen des bruxellois qui, lui, reste stable dans le temps.

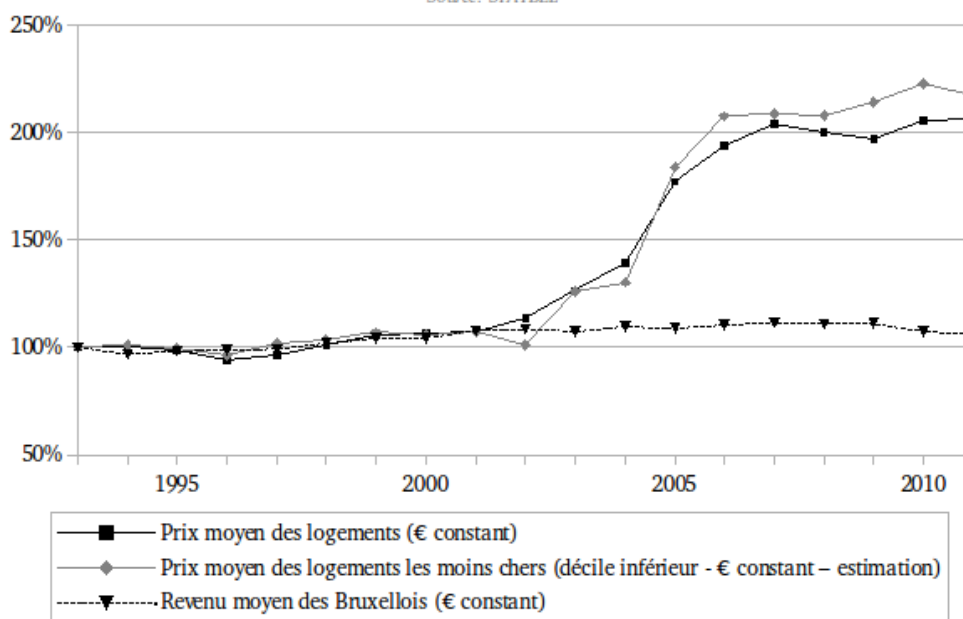
Déciles de revenus ( en euros ) <sup>9</sup>	Part du marché locatif accessible à chaque décile de revenus (en %)		
	1993	1997	2004
2 ( de 6.721 à 10.330 € )	5	8	1
3 ( de 10.330 à 12.468 € )	12	18	4
4 ( de 12.468 à 14.492 € )	22	28	10
5 ( de 14.492 à 17.741 € )	38	43	21
6 ( de 17.741 à 20.967 € )	57	64	44
7 ( de 20.967 à 25.099 € )	73	79	61
8 ( de 25.099 à 31.604 € )	88	89	79
9 ( de 31.604 à 44.529 € )	96	95	93

Déciles de revenus		Part du parc locatif accessible (%)	
N°	Limite supérieure du revenu total net imposable (€)*	Si loyer maximal = 25 % du revenu disponible	Si loyer maximal = 30 % du revenu disponible
2	10 178	0	0
3	13 131	0	1
4	15 248	1	4
5	18 567	4	10
6	22 682	10	25
7	27 859	26	46
8	35 643	54	74
9	50 968	85	93



Evolution des prix de vente des logements et du revenu  
Région de Bruxelles-Capitale - Période 1993-2011 (1993=100)

Source: STATBEL



Sur base du calcul à rebours, on peut aussi montrer qu'en-dessous d'un certain niveau de prix, la production capitaliste est économiquement impossible. Si un promoteur souhaite produire du logement bon marché, à 1.700 €/m<sup>2</sup> par exemple, en retirant les mêmes coûts de construction, les mêmes frais annexes et une marge qu'il a réduite au minimum acceptable, il ne reste plus rien pour le terrain. Pour produire à ce prix, il faudrait que le terrain soit gratuit.

Les chiffres utilisés dans ces calculs sont les chiffres réels : beaucoup de promoteurs et de constructeurs s'accordent à dire qu'il est difficile, dans les conditions actuelles à Bruxelles, de produire du logement sous la barre des 2.700 €/m<sup>2</sup>, alors qu'il faudrait produire à 1.500 €/m<sup>2</sup> pour que le logement soit accessible au « Bruxellois moyen » (c'est à ce prix que la Région vend ses logements CityDev destinés à la classe moyenne).

On mesure mieux l'ampleur de la crise qui nous attend encore lorsqu'on sait que le gouvernement bruxellois s'appuie maintenant principalement sur cette production privée pour résoudre la crise du logement. D'un côté, la production de logements publics est dérisoire par rapport aux besoins : la liste d'attente du logement social atteint 48.000 ménages soit près de 1 ménage bruxellois sur 10 (demande exprimée uniquement –les délais d'attente découragent de nombreux candidats). En matière de logement social, le gouvernement affiche des plans de moins en moins ambitieux : 3.500 nouveaux logements sociaux annoncés en 2005 ; 3.000 en 2014. Entre 2000 et 2014, seuls 1.350 logements publics ont été produits. Enfin, le nouveau Plan Régional de Développement ne prend pas d'engagements clairs par rapport à la construction de logements sociaux sur les grandes zones à développer.

De l'autre côté, la stratégie du gouvernement mis en place en 2014 est de s'appuyer principalement sur la production privée : sur les 42.000 logements supplémentaires que le PRDD (Plan Régional de Développement Durable) juge nécessaire de produire, 80% doivent

l'être par le privé. Pour les nouveaux quartiers sur les grandes réserves foncières publiques, le gouvernement a annoncé vouloir s'appuyer principalement sur des partenariats public-privé. La Région bruxelloise est aussi très présente dans les salons de l'immobilier : le MIPIM à Cannes, le Realty à Bruxelles (organisé par l'UPSI, le lobby des promoteurs immobiliers). Cette présence dans les salons est l'occasion de présenter des quartiers et des projets, et de les « vendre » à des investisseurs. De manière plus générale, c'est aussi l'occasion d'associer l'image d'une ville à celle d'une « zone d'investissement » pour les sociétés privées.

Face à ce problème d'accessibilité des logements produits par le privé, le gouvernement a deux stratégies principales en matière d'acquisitif pour les bas revenus. Tenter de solvabiliser la demande d'une part, subsidier les promoteurs d'autre part. Deux types de mesures qui semblent destinées à faire fonctionner coûte-que-coûte ce système de production par le privé, et ce même si les mesures prises sont à la fois inefficaces et injustes.

La première stratégie, la solvabilisation de la demande, consiste à augmenter virtuellement ou concrètement le pouvoir d'achat des acheteurs. Cette solvabilisation des acheteurs par les pouvoirs publics permet en fait aux producteurs de logements de vendre les logements plus chers à des personnes qui n'en ont pas les moyens au départ, tout en maintenant les coûts de construction et la marge au même niveau. Cette solvabilisation se fait à travers des déductions fiscales, en particulier les abattements sur les droits d'enregistrement (i.e. les taxes dont les acheteurs doivent s'acquitter au moment d'acquérir un bien immobilier). Cette déduction fiscale représentait pour la Région, jusqu'à la dernière réforme, 49 millions d'euros par an. Avec une telle somme, la Région pourrait, à la place, produire à peu près 500 logements sociaux chaque année. L'autre forme de solvabilisation des acheteurs est le bonus logement, soit des déductions fiscales pour les personnes ayant contracté un emprunt hypothécaire. Le bonus logement a été supprimé lors du dernier transfert de compétences du fédéral à la Région, celle-ci ayant choisi pour l'avenir d'opérer à la place des abattements supplémentaires sur les droits d'enregistrement. La solvabilisation des ménages acheteurs se fait aussi à travers les prêts hypothécaires du Fonds du Logement, les primes à la rénovation et à l'embellissement des façades (qui bénéficient surtout, les statistiques le montrent, à de nouveaux acheteurs).

Pour ce qui est de l'octroi de subsides publics aux promoteurs immobiliers, la Région prend le problème par l'autre bout. Ce système est mis en œuvre par CityDev. Les promoteurs s'engagent à vendre les logements produits à un prix inférieur à ceux du marché. Pour que cela soit possible, la Région octroie une subvention, de l'ordre de 30%, qui permet au promoteur, malgré ce prix bas, de réaliser la marge bénéficiaire dont il a besoin.

Ces mesures de solvabilisation de la demande et de subsidiation des promoteurs posent plusieurs problèmes. Un premier problème concerne le public auquel elles s'adressent. Ces aides sont accessibles soit à tous les revenus – c'est le cas des déductions fiscales – soit aux revenus inférieurs à un certain plafond conditionnant l'octroi de l'aide, comme pour CityDev et les aides du Fonds du Logement. Quand il y a un plafond de revenu, il est suffisamment élevé pour que l'immense majorité des ménages y ait accès. De l'autre côté, il y a un effet de seuil, puisqu'un grand nombre de ménages, même aidés par les pouvoirs publics, ne peuvent pas devenir propriétaires faute de revenus suffisants, ou d'une situation professionnelle ou familiale suffisamment stable. Il a par ailleurs été montré que les aides fiscales sont surtout utilisées par

des ménages à revenus moyens et supérieurs, de même que les primes à la rénovation. Cela pose donc un problème de justice sociale, puisque l'aide publique financée par tous les contribuables, y compris les locataires, ne va pas à ceux qui en ont le plus besoin. Il y a aussi le problème de l'âge, mentionné dans l'intervention du Fonds du Logement : au-delà d'un certain âge, l'acquisition avec emprunt n'est plus possible.

Un autre problème posé par ces stratégies d'aide à l'acquisition réside dans le fait que les logements que l'État contribue à produire ou à acquérir retournent à terme dans le domaine privé – après 20 ans dans le cas de CityDev. Il y a donc appropriation privée de subsides publics sans effet durable sur l'accessibilité des logements. C'est notamment visible dans le problème que rencontre le Fonds du Logement, c'est-à-dire que, malgré tous ses efforts qui rendent service à de nombreux ménages, le Fonds est quand même confronté à des prix en augmentation, et n'a aucune prise sur ce problème. C'est d'autant plus vrai que certaines mesures qui solvabilisent la demande ont un effet inflationniste – cela a été montré pour les déductions fiscales : selon plusieurs spécialistes, la déduction fiscale serait en fait intégrée au prix de vente et nourrirait la hausse des prix.

Dans tous les cas, tant que le marché est dérégulé, les ménages restent au moins en partie soumis aux conditions du marché, c'est-à-dire que l'attribution d'un logement se fait plus en fonction du pouvoir d'achat qu'en fonction des besoins. Il faut aussi préciser que, sur le marché du logement, il y a une intense discrimination à l'égard des ménages monoparentaux, des chômeurs et des personnes d'origine étrangère, problème que ne résolvent aucune des mesures d'aide à l'acquisition dont il est question ici. En réalité, seul le logement social permet de lutter efficacement contre les discriminations au logement. En effet, s'il existe bien des lois qui protègent contre les discriminations, dans les faits elles empêchent seulement d'exprimer ouvertement la discrimination. L'existence d'un marché dérégulé autorise les vendeurs et les bailleurs à choisir l'acheteur ou le preneur selon les critères de leur choix.

En soi, le fonctionnement du marché a déjà des effets inégalitaires, mais les politiques publiques mises en œuvre également : les politiques qui solvabilisent les acheteurs sont surtout mises à profit par les classes moyennes et supérieures, poussent les prix à la hausse, subventionnent les producteurs privés et encouragent la gentrification.

Par ailleurs, les contrats de quartier durables et la rénovation urbaine de façon générale rendent les quartiers plus attractifs pour une nouvelle clientèle. Que ce soit ou non l'objectif initial de ces politiques de rénovation urbaine, le fait d'avoir un marché dérégulé rend toute amélioration des logements et des quartiers susceptibles d'attirer une population plus solvable, population qui entre dans la compétition et fait monter les prix, générant ensuite des inégalités sociales puisque les prix élevés pèsent plus lourd sur les petits revenus.

Pour revenir sur le problème de concurrence entre les fonctions, on peut dire que dans les années 1970-80, protéger le logement bon marché à Bruxelles, c'était le protéger contre des fonctions économiques, en particulier le bureau. Il n'y avait en effet pas de marché massif de logements haut-de-gamme à cette époque dans la ville ; les luttes urbaines de l'époque se concentraient sur le conflit logement vs. fonctions économiques. L'ARAU était à la pointe de ce combat-là. Depuis le milieu des années 1980, et de façon explosive depuis le milieu des années 2000, il y a une



clientèle pour le logement cher à Bruxelles. Les explications varient selon les observateurs, mais selon moi, c'est la présence de populations plus solvables qui nourrit la hausse des prix. De ce fait, protéger le logement bon marché doit se faire aujourd'hui au sein du marché du logement, et entre autres en privilégiant le logement social dans tous les grands projets urbanistiques.

Pour aller plus loin :

- La production capitaliste des logements à Bruxelles. Promotion immobilière et division sociale de l'espace. Thèse ULB (2015), en ligne.
- À qui profitent les aides à l'acquisition de logements à Bruxelles ? Brussels Studies, 34 (2010), en ligne.

