

LOGEMENT, ASSISTANCE ET PROMOTION EN BELGIQUE

Catherine Mougenot

Depuis dix ans, la crise a conduit à réinterroger la politique du logement social, et même certains aspects de la politique du logement en général. Cette récession a d'abord fait réapparaître l'existence de groupes touchés par la pauvreté, pour lesquels les difficultés de logement sont une réalité. Le secteur de la construction souffre évidemment d'un affaiblissement de la demande, d'autant plus que la crise des finances publiques pousse l'Etat à réduire ses aides au logement, voire à arrêter complètement les programmes de construction de logements sociaux. Besoins plus aigus ou ressentis comme tels d'un côté, moyens en diminution de l'autre, voilà qui suscite évidemment des interrogations sur les objectifs, les résultats, les moyens...¹.

Les débats se situent essentiellement sur deux plans : le thème de la pauvreté, des besoins de catégories particulièrement défavorisées : les bénéficiaires actuels sont-ils bien ceux qui devraient être aidés ? Et la réhabilitation ne serait-elle pas une voie plus efficace que les traditionnels programmes de construction de logements, ou les aides à la construction ?

Dans un pays comme la Belgique qui possède en ce domaine un réseau diversifié d'institutions, les anniversaires, inaugurations, colloques sont autant d'occasions de reprendre ces questions qui apparaissent alors elles-mêmes comme des problèmes pour l'observateur. Ces interrogations sont tellement répétitives qu'on en vient à les questionner elles-mêmes. Ont-elles servi à modifier les orientations et les objectifs ou sont-elles simplement des questions obligées, induites chez les acteurs par la structure même de la politique du logement, et par les fonctions sociales qu'elle remplit ? Au moins un logement sur trois bénéficie, d'une façon ou d'une autre, d'une aide de l'Etat en matière de logement. Quatre-vingts pour cent de la population wallonne remplit les conditions pour bénéficier d'une telle aide. Celle-ci passe par de multiples voies : achat ou location d'un logement construit par une société publique, prêts à taux réduits, octroi de primes (à fonds perdus), lutte contre l'insalubrité, notamment par la prise en charge de certains frais de déménagement et par la suite par une intervention dans les charges locatives² ; enfin exonération et remise d'impôt non comptabilisées sous les rubriques « logement social » mais qui n'en fonctionnent pas moins comme une aide importante à la propriété.

Une grande partie des mesures favorise directement l'accès à la propriété, ou la suppose presque nécessairement comme condition préalable de l'aide (c'est le cas notamment dans l'aide à la réhabilitation). Le secteur locatif est cependant très visible, matériellement parlant, dans les quartiers de logements sociaux construits par les sociétés publiques. La crise économique renforce encore la préférence pour l'accession à la propriété puisque les difficultés de gestion d'un patrimoine locatif s'ajoutent à l'insolvabilité de plus en plus répandue chez les habitants des ensembles sociaux.

Le parc est composé de maisons unifamiliales plutôt que d'appartements. Le nombre de ceux-ci, encore aujourd'hui peu élevé (30 % de l'ensemble du parc logement) ne s'est réellement accru qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. Enfin, il faut souligner le caractère local du fonctionnement de l'institution logement public en Belgique : les deux sociétés nationales (maintenant régionalisées) agrèent et agrègent des sociétés locales qui gardent l'initiative des interventions. Cette couleur locale se marque autant dans la composition politique des groupes de décision que dans le choix des solutions concrètes retenues et acceptées.

LA DÉFINITION SOCIALE DES BÉNÉFICIAIRES : OUVRIERS OU MODESTES

Qui doit bénéficier de la politique du logement ? Quels sont les groupes ou les populations à aider ? Les conditions socio-économiques changeant, il faut adapter les critères d'attribution des aides à l'évolution des niveaux de vie. Par ailleurs, les circonstances historiques conduisent à définir des publics particuliers tels les sans-abri victimes des destructions des deux guerres mondiales, les ouvriers mineurs dont on veut compenser la dureté des conditions de travail par des mesures spéciales, ou les familles dans le cadre d'une politique familiale ou nataliste... Par son principe même une politique du logement suppose implicitement que certaines couches de la population ne peuvent prendre en charge, totalement ou en partie, leur logement. Il faut d'une manière ou l'autre se substituer à elles en

1. Voir par exemple les réflexions d'une commission d'experts du secteur social in Fondation Roi Beaudoin, *Logement et Pauvreté*, FRB, Bruxelles, 1985, 68 p.

2. En Belgique l'aide locative est essentiellement constituée par la construction de quartiers de logements sociaux. L'ensemble des sociétés locales gèrent un patrimoine de 241 000 logements loués, et elles ont vendu 86 000 logements. Les aides locatives à la personne ne représentent qu'une fraction très marginale : instaurées en 1955, elles n'ont jamais représenté plus de 3 % du budget du logement social. Cf. *Politique sociale du logement social : quel avenir ?*, Fondation Travail-Université, Bruxelles, 1986, 19 p.

définissant des niveaux de besoins — quantitatifs et qualitatifs — à satisfaire.

Dans la plupart des cas, les aides en matière de logement ne font pas l'objet d'une demande explicite de la part des publics visés, encore moins d'une revendication ou d'une lutte. C'était particulièrement vrai pour les toutes premières mesures en matière de logement de la première législation en 1889. La politique du logement qui se met en place à ce moment — dont les principes vont structurer une bonne part de toutes les mesures suivantes — se présente comme une réponse aux émeutes ouvrières de 1886. Ces luttes³ ne comportaient pas de revendications concernant les conditions de logement, dont on sait qu'elles étaient pourtant misérables. La loi de 1889 sur les habitations ouvrières déplace le problème social et politique sur un autre terrain, offre aux masses ouvrières une aide qu'elles ne demandent pas mais qui, dans l'esprit des dirigeants, doit contribuer à résoudre la question sociale.

La question de la définition des bénéficiaires est alors posée politiquement. Les débats ont lieu à la Chambre et au Sénat, et non dans l'administration ou l'université, où la question sera débattue techniquement plus tard, quand cette politique aura été institutionnalisée. Aujourd'hui, on s'interroge pour savoir si les bénéficiaires réels des aides — en particulier du logement social — sont bien dans les conditions de besoin définies par la loi. Ces études sont rarement suivies de mesures correctrices, elles concernent toujours un type particulier d'aide sans se préoccuper de son poids relatif dans l'ensemble de la politique du logement, et surtout sans jamais s'interroger sur la pertinence sociale des aides par rapport aux publics visés.

En 1889 est votée la première loi sur les habitations ouvrières. Il s'agit, entre autres mesures, de contribuer à la construction de maisons destinées à être vendues aux ouvriers. Un artisan, un petit indépendant ne peut bénéficier de la loi. Et pourtant, certains d'entre eux vivent dans des conditions encore plus misérables que les ouvriers. Le bénéficiaire ne peut avoir et cultiver un jardin d'une surface supérieure à 25 ares. Majorer cette superficie signifierait aider la moyenne, voire la grande propriété. Mais c'est, réclament certains députés, « méconnaître totalement la situation des régions plus rurales ! » « Faut-il permettre à l'ouvrier qui exploite un débit de boisson de bénéficier des mêmes avantages ? » Certains députés s'insurgent : « Non, c'est favoriser plus encore l'alcoolisme. » Et pourtant répondent d'autres, c'est aussi permettre un équilibre financier de certains ménages, dispensant ainsi la femme d'aller travailler, c'est-à-dire l'encourageant dans son rôle de mère et d'épouse en l'éloignant d'un espace de travail jugé immoral pour elle.

Dans une telle discussion, n'est que peu ou pas en cause le besoin matériel lui-même. Par contre la définition de l'attributaire esquisse sa place dans le monde social, dessine le rapport culturel qu'il convient d'instaurer entre l'ouvrier et son logement, par le logement public en particulier.

Tout le débat de 1889 peut se réinterpréter de la façon

suivante : l'ouvrier a pour propriété d'être dépendant et pauvre : c'est un individu qui doit être aidé. En procurant à celui qui le mérite un logement convenable, on lui donne du même coup une image de la classe ouvrière digne d'être prise en considération. C'est à cette seule classe ouvrière ordonnée et moralisée, que les conservateurs veulent avoir à concéder le droit au suffrage universel dont la revendication est en fait le mobile essentiel de l'agitation sociale du moment⁴. Les leaders socialistes s'associent à ces propositions à leur manière. Pour le mouvement socialiste, la politique du logement a constitué un des biais par lequel développer une conscience de la fierté et de la dignité ouvrière, démontrer sa capacité à organiser, à prévoir et à gérer, et donc à s'imposer comme mouvement politique ordonné. Le logement est un moyen de stabiliser l'ouvrier, de lui donner un rapport au temps, à la gestion, qualités indispensables pour transformer le champ social⁵.

Ainsi apparemment réunis par un même humanisme universel, le pouvoir politique et l'opposition de la fin du siècle dernier mettent en place les premières mesures destinées à favoriser la construction de maisons ouvrières. Tout en fournissant à certains ouvriers un nouvel espace matériel de vie quotidienne, ils redéfinissent ainsi l'espace social et les propriétés des groupes sociaux et notamment des deux groupes antagonistes.

Dès 1914, ce débat est repris alors que le champ social subit d'importantes transformations liées aux efforts des classes moyennes, visant à une reconnaissance et à une existence sociales⁶.

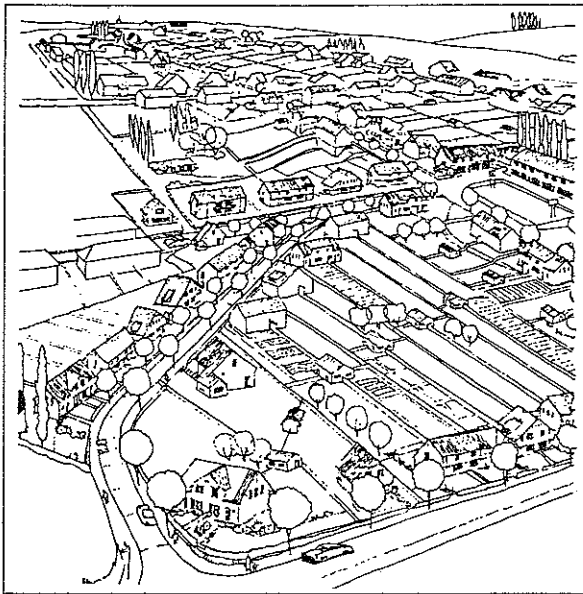
En 1914 est prise la décision (appliquée en 1920) de constituer une société nationale de logement destinée à coordonner les diverses sociétés locales qui elles-mêmes construisent du logement locatif. En même temps le renforcement des aides à la propriété (retenues fiscales, prêts à taux réduits, primes à la construction), l'extension des attributaires, amorcent le développement d'une politique du logement qui déborde le seul logement social et qui élargit fortement le public bénéficiaire. Bien qu'apparemment claire et précise, la notion d'ouvrier a fait alors l'objet de discussions nombreuses. Les hommes politiques soulignent que le terme d'ouvrier est en réalité bien flou. Cette question se posait en fait

3. P. Delfosse, *Les fractions de la bourgeoisie catholique et libérale belge face aux revendications sociales du mouvement ouvrier, 1830-1914*, CREHIDES, Louvain-la-Neuve, 1975, 85 p.

4. C. Renard, *La conquête du suffrage universel en Belgique*, Editions de la Fondation Jacquemotte, Bruxelles, 1966, 308 p.

5. Cette logique ne se limite pas au domaine du logement, mais elle s'étend aussi à l'école et à d'autres aspects de la vie quotidienne, et elle constitue une spécificité du mouvement socialiste belge. Voir J. Remy, L. Voye, E. Servais, *Produire ou reproduire*, Editions Vie Ouvrière, Bruxelles, 1980, tome 2 : 160-276.

6. Voir aussi la responsabilité que l'on peut attribuer à la Ligue Nationale des Travailleurs Chrétiens. Cf. P. Joye et R. Lewin, *L'Eglise et le mouvement ouvrier en Belgique*, Editions de la Fondation Jacquemotte, Bruxelles, 1967, 382 p.

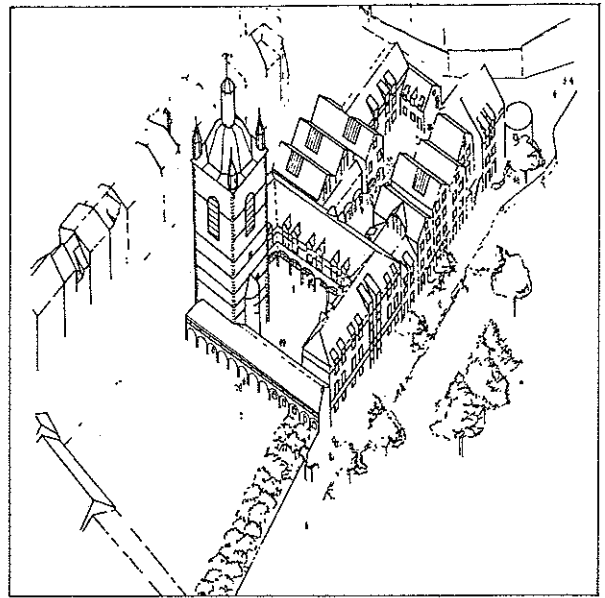


Ces deux esquisses extraites de revues éditées par les deux sociétés nationales de logement sont très caractéristiques à la fois du glissement architectural et urbanistique qui s'est opéré des années 50-60 à aujourd'hui mais aussi des transformations qui affectent le modèle de vie qui est promu.

Le premier projet extrait de la *Revue de la Petite Propriété Terrienne* (avril 1955) illustre très clairement le mode de vie familial et rural qui est proposé. Les maisons sont individuelles ou jumelées. On remarque dans le fond des jardins le cabanon qui accompagne systématiquement ce type de logement. Ce quartier fut construit dans la banlieue de Bruxelles à Kraainem. La seconde esquisse tirée de la revue *Habiter* (publication de l'Institut National du Logement, février 78) concerne un projet de rénovation dans la ville de Thuin. Un extrait des commentaires l'accompagnant apparaît comme tout à fait significatif de l'ambiguïté de l'enjeu de la rénovation.

souvent au sein des comités de patronage locaux, chargés de délivrer aux ouvriers les certificats requis pour bénéficier des avantages de cette première législation. En définitive, en 1920, on adopte la définition de « personnes peu aisées » même si elle ne paraît pas non plus exempte d'ambiguïté. Le terme d'habitations ouvrières est remplacé par celui d'« habitation modeste ». A partir des débats de 1914, la politique du logement devient un élément essentiel de la reconnaissance des classes moyennes, visant à la fois à les instaurer en tant que telles, à leur assurer une existence matérielle, et sociale, mais aussi à en faire un élément de contrepois dans la lutte contre les forces ouvrières. On instaure un modèle de logement avec lequel les classes moyennes pourront s'identifier aisément : le modèle architectural de la maison unifamiliale. On rend complexe et ambiguë la différenciation entre classes inférieures en favorisant diverses formes d'accès au logement pour des groupes socialement proches, ce qui promeut la continuité sociale plutôt que la scission. C'est travailler concrètement à éviter l'éclatement de la société en oppositions trop marquées.

Enfin, on disqualifie le groupe ouvrier en lui enlevant ses propriétés. En rendant ambiguës les limites entre classes, on l'affaiblit numériquement dans sa forme



« Dans le but de réanimer le centre urbain et de rendre au site sa vocation, la plus grande partie des immeubles à construire ou à réhabiliter sera destinée au logement social et moyen. A ces immeubles seront mêlées, dans la proportion nécessaire à rendre le lieu attractif, des activités commerciales et culturelles. (...) »

L'esprit qui a déterminé cette esquisse fut la recherche d'une insertion dans la trame urbaine traditionnelle, développant une architecture très simple, proche des « architectures mineures » qui constituent l'essentiel des villes anciennes. (...) »

L'intérêt de la démarche est de réaliser un ensemble où l'accent est mis sur la finesse de la composition de manière à réaliser une économie de moyens correspondant tant à une « discrétion » architecturale qu'à une volonté de diminution du coût de la construction.

matériellement visible et dans les représentations que l'on s'en fait. Reste par contre tout à fait apparente la distinction entre les propriétaires et les non-propriétaires. Ces derniers seront les locataires tout désignés de ces immeubles collectifs, de ces petites maisons de série que les sociétés locales sont autorisées à construire. En concédant aux groupes socialistes et démocrates la possibilité légale de venir en aide aux plus misérables, le pouvoir politique confirme du même coup, et de façon naturellement visible, leur incapacité à appartenir à la catégorie des propriétaires. Les prolétaires, sans reconnaissance sociale, n'ayant que des devoirs face à la société de logement (devoirs qu'on peut encore aujourd'hui qualifier de féodaux)⁷, ce sont les habitants de ces logements que rien ne permet de différencier, d'identifier, si ce n'est précisément leur caractère global de « cité », de logements sociaux ou selon le terme d'alors, d'« habitation à bon marché ». A ce moment, la politique du logement est complètement fondée, dans ses principes et ses modalités

7. « Dites-le avec les locataires », Fondation Travail-Université, Bruxelles, 1985, 91 p.

essentiels. Le logement social est basé sur ce qu'on peut appeler un paternalisme étatique : l'aide est accordée dans un rapport social où l'institution se substitue aux gens qui ne peuvent bien se loger, où les bénéficiaires sont inscrits dans un statut d'assistés. D'autres populations bénéficient d'aides qui relèvent de la promotion par l'accès à la propriété d'un logement unifamilial. La juxtaposition des deux logiques induit nécessairement la dévalorisation de ceux qui recourent à la première.

DES CRITÈRES D'ATTRIBUTION INDIVIDUELS

Pendant le XIX^e siècle, des entrepreneurs humanistes étaient venus en aide à leurs ouvriers en construisant aux abords des usines des logements considérés souvent comme d'avant-garde à cette époque, pour s'attacher ainsi leurs ouvriers par un lien de dépendance quasi personnelle⁸. Mais ce ne furent là que des initiatives ponctuelles et limitées. Avec la création d'une politique publique du logement, les destinataires de l'aide ne seront plus des groupes précis définis par un lien concret. L'attribution de l'aide se fait désormais à travers des mécanismes formels : les bénéficiaires seront des ayants droit, en fonction de critères abstraits. Dès qu'on abandonne l'idée de logement ouvrier pour parler de logements modestes, on multiplie les catégories abstraites ouvrant le droit au logement. Un fonds particulier d'aide au logement pour les familles nombreuses est créé dès 1929 uniquement pour le prêt à la construction et à l'achat. En 1935 se crée une nouvelle société nationale de logement (Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne), théoriquement destinée aux régions rurales, et qui, à côté de programmes de constructions de maisons individuelles qu'elle vend, pratique aussi le prêt à l'achat ou la construction⁹. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le système des primes à la construction est renforcé, et récemment on a instauré des primes à la réhabilitation. A ce type d'aide, il faut ajouter les avantages fiscaux, variables au cours du temps mais permanents, qui ont toujours favorisé l'accès à la propriété.

A l'exception des avantages fiscaux, l'ensemble de ces aides constitue la politique sociale du logement en Belgique. Leur attribution suppose toujours que les bénéficiaires se situent au-dessous d'un niveau de revenu déterminé, considéré comme modeste. Néanmoins des différences essentielles existent : en effet l'accès à un logement social a une visibilité sociale que n'ont pas les aides multiples à la construction et à l'accès à la propriété ; de plus l'organisation même du logement social maintient un lien de dépendance étroit entre locataire et société de logement, plus accentué qu'avec un bailleur privé. Enfin, les circonstances économiques et financières (comme la crise actuelle) peuvent toujours amener les sociétés à accroître loyers et charges pour équilibrer leurs comptes, voire à sélectionner une

clientèle solvable, ce qui est souvent facilité par le fait que la gestion est aux mains de notables locaux. Les autres formes d'aide (visant les propriétaires) sont au contraire non seulement peu visibles, mais elles sont accordées une fois pour toutes, et, dans le cas des aides fiscales, elles ne sont même comptabilisées ni identifiables dans le budget de l'Etat¹⁰.

Dans les divers types d'attribution, le passage par des critères objectifs met en place une définition individuelle des aides, et exclut pratiquement toute action qui porterait sur des groupes concrets. Différentes initiatives (boutiques d'architecture, union de locataires, aide à l'auto-rénovation, mini-sociétés de logement) sont apparues pour aider des groupes défavorisés qui ne peuvent accéder à aucune forme d'aide et elles, au contraire, se réfèrent toujours à des groupes précis identifiés au niveau du quartier, comme par exemple des travailleurs immigrés. Ceux-ci sont souvent forcés de se loger dans de vieux quartiers anciens et dégradés où ils se regroupent pour des raisons culturelles autant qu'économiques.

Les fonctions sociales de ces mécanismes d'attribution apparaissent alors de deux ordres. Pour les mesures d'aide qui concernent les candidats propriétaires, il s'agit d'une sélection socio-économique car les familles doivent avoir les moyens de faire face à des remboursements de longue durée, et ceci implique aussi bien la stabilité de l'emploi que celle de la famille elle-même, tous éléments qui permettent d'obtenir du crédit. Quand au logement social locatif (qui représente environ 1/12 du parc total), il suppose également que l'attributaire ait, à des degrés moindres, des caractéristiques qui assurent sa solvabilité, son honorabilité et sa stabilité sociale. A nouveau, le caractère local de la gestion, par le clientélisme bien connu qu'il implique, joue son rôle sélectif, renforcé encore par la nécessité économique d'équilibre financier des sociétés. La visibilité sociale du logement social fait alors de celui-ci un marqueur social : on en vient à cette solution parce qu'on ne peut faire autrement, et on est par là même identifié comme tel. C'est dire simplement qu'on est forcé d'accepter d'entrer dans un système qui s'apparente à l'assistance, sans pour

8. M. Smets, *L'avènement de la cité-jardin en Belgique. Histoire de l'habitat social en Belgique de 1830 à 1930*, Mardaga, Liège, 1977, 223 p.

9. Les deux sociétés nationales de logement se distinguent à la fois par leur mode d'intervention et par leur importance respective. La Société Nationale du Logement pratique surtout, à travers les sociétés locales, le logement social locatif. (Cf. chiffres supra.) La Société Nationale Terrienne avait en 1981 construit et vendu 45 200 maisons individuelles (aucun appartement alors qu'ils forment 30 % du parc de la SNL) jumelées ou non, sur des parcelles plus grandes (minimum 5 ares) et qui devaient, au départ, comporter un potager et un petit élevage.

10. Si on peut évaluer assez précisément les montants alloués par l'Etat au logement social, il est impossible de donner une idée du coût global de la politique du logement où les exemptions fiscales et autres mesures conjoncturelles (réduction de TVA) jouent un rôle essentiel.

autant appartenir aux catégories marginales qui ne peuvent même espérer ce type d'aide.

Cette mécanique de l'attribution ne bénéficie pas cependant de manière prioritaire aux couches moyennes seulement, le logement social concerne avant tout des populations d'ouvriers et de petits employés. Les aides à la propriété (réductions d'intérêt, aides fiscales, etc.) bénéficient en partie à des fractions ouvrières, même si les classes moyennes (enseignants, cadres moyens voire supérieurs) en tirent aussi avantage. A l'autre pôle, il est aussi clair que les fractions les plus pauvres ne peuvent que très difficilement satisfaire aux conditions d'octroi de ces politiques. Par contre, ces mécanismes tendent à favoriser une manière spécifique de vivre, un mode de vie qui, sans être nécessairement le propre des couches moyennes, leur convient cependant et n'est accessible qu'à certaines fractions des couches populaires.

Le caractère individuel, mais aussi formel, des aides, en même temps que le flou de la définition des publics visés dissimulent cette situation : d'une part on donne à des catégories défavorisées sans pour autant les dire pauvres, ce qui interdit pratiquement de s'interroger sur les facteurs sociaux de cette pauvreté, et empêche de les constituer comme groupe. D'autre part, en fixant à l'accès au logement et à la propriété des conditions telles que certains groupes en sont exclus, on promeut, sans avoir besoin de tenir un discours idéologique, des modes de vie spécifiques qui sont d'autant plus valorisés qu'ils diffèrent apparemment de la dépendance et du marquage social négatif liés au logement « aidé ».

Ces mécanismes, qui sont au cœur de la politique du logement, permettent aussi de comprendre la récurrence et l'apparente inefficacité des questionnements habituels sur les bénéficiaires : c'est qu'ils permettent, en réactivant de manière permanente la question de la pauvreté, qu'on s'en indigne ou qu'on en ait peur, de rejustifier à chaque fois aussi bien la nécessité d'une assistance que la valeur des modèles qui sont implicitement promus par le jeu des mécanismes mis en place.

LE LOGEMENT DE QUALITÉ : LA MAISON UNIFAMILIALE

La question de la qualité du logement ne date pas d'aujourd'hui, et se formule toujours plus ou moins de la même manière. On a pu par exemple entendre à la Chambre en 1955 : « Il fut un temps où se posait un problème de quantité, c'est-à-dire qu'il fallait pallier la pénurie de logements. Au lendemain de la guerre, nous avons été confrontés à de grandes difficultés. Nous avons dans une certaine mesure résolu le problème quantitatif. Aujourd'hui nous devons nous pencher sur d'autres aspects et notamment nous préoccuper de la qualité de l'habitat et du logement. »

A ce moment la reconstruction s'achève, et du fait de l'amélioration globale des niveaux de vie, les besoins

définis en termes de quantité de logements à construire paraissent moins pressants. Mais la qualité des logements est indissociable de l'évolution du nombre de toits disponibles. On peut se demander si les préoccupations qualitatives ne viennent pas ponctuer l'histoire de la politique du logement, en se manifestant à des moments de rupture dans les modèles à promouvoir.

Dans les premiers temps, la question du logement se pose dans une problématique de paix sociale à restaurer, et d'intégration moralisante ou éducatrice de la classe ouvrière. A cette même époque, mises à part les préoccupations d'hygiène minimale bien connues, le débat essentiel porte sur les formes d'implantation spatiale. Le problème se pose simplement : où faut-il situer les logements destinés aux ouvriers, et comment les concevoir ? Il y a bien sûr des enjeux fonciers, certains groupes conservateurs voulant récupérer des quartiers urbains pour les assainir ; l'intention louable cache mal leur intérêt à en faire des quartiers bourgeois modernes¹¹. Les socialistes veulent au contraire la création en ville de réserves foncières. Au-delà de ce clivage sont aussi posées des questions comme celle de la ségrégation des populations, ou encore celle de l'utilité d'une proximité avec la nature qu'illustre le concept de cité-jardin¹². Ici les clivages ne sont plus vraiment des clivages entre la droite et la gauche.

Dans les faits on réalise des ensembles de logements sociaux locatifs, ensembles très marqués visuellement ; mais on voit aussi se développer la construction massive de maisons individuelles. Parmi les programmes de logements sociaux, quelques-uns méritent une attention particulière. Inspirés du modèle de la cité-jardin, ils font l'objet d'une recherche architecturale et surtout urbanistique poussée de la part des architectes¹³. Certains adoptent des formes très modernes, d'autres se réfèrent au passé, voire à une image rurale, mais toute l'attention se porte en fait sur les espaces collectifs, sur les équipements de quartiers et sur le rapport avec la nature, tandis que la conception de l'intérieur des logements n'apparaît pas essentielle.

Ces préoccupations qualitatives renvoient à des modèles de vie sociale que les quartiers suggèrent et suscitent. Les modèles passés semblent plutôt renvoyer à l'image d'une vie sociale où les différences seraient gommées au profit d'une coexistence harmonieuse¹⁴. Les modèles modernistes semblent chercher à instaurer un rapport nouveau entre l'homme et la société (le collectif, qui est aussi souvent présent sous la forme de la coopérative de locataires ou de propriétaires), et aussi avec la nature. Et la recherche formelle apparaît surtout

11. Voir à ce propos pour la ville de Bruxelles, M. Martens, *Histoire de Bruxelles, Privat, Toulouse, 1979, 519 p.*

12. M. Smets, *op. cit.*

13. H. Stynen, *Urbanisme et société : Louis van der Swaelmen, animateur du mouvement moderne en Belgique*, Mardaga, Liège, 1979, 139 p.

14. Sur la fonction sociale de l'image rurale, voir R. Williams, *The Country and the City*, Chatto and Windus, London, 1973.

comme un immense effort pour créer des espaces ordonnés. Cet effort de mise en ordre — à travers l'organisation d'un espace et d'une vie sociale plutôt que par une mise au pas — apparaît bien cohérent avec le sens que socialistes autant que conservateurs donnaient alors à la politique du logement, s'évertuant chacun pour leur part à faire face à des masses ouvrières peu structurées, qui pratiquaient l'émeute plus souvent que la grève organisée¹⁵. La qualité du logement et de l'habitat traduit bien un effort pour insérer la masse ouvrière dans un type de rapport au monde social. Ces réalisations restèrent peu nombreuses, pour des raisons politiques et financières. La qualité du parc des logements sociaux locatifs s'est trouvée en fait inexorablement liée à des coûts minimum. Ce désengagement eut pour résultat l'abandon des conceptions d'ensemble, le repli vers des localisations plus périphériques. La conception des logements est restée très simple, pour ne pas dire banale et pauvre¹⁶. Les ensembles de logements sociaux ont acquis une visibilité sociale forte, confirmant l'effet de marquage social lié aux particularités du mode de vie de leurs occupants¹⁷.

Dès les années trente et jusque bien après la Seconde Guerre mondiale le privilège accordé, dans la politique du logement, à la propriété et à la maison individuelle se concrétise par une série de mesures précises encore aggravées après la Seconde Guerre¹⁸. Et le mouvement général de périurbanisation s'en voit renforcé, comme les nouvelles possibilités de mobilité individuelle et l'élargissement du marché foncier. Le modèle dominant est celui de la maison individuelle entourée d'un jardin, celui de la villa (terme plus courant en Belgique que celui de pavillon). Même les ensembles de logements publics construits — et vendus — par la nouvelle société nationale de logement (SNPPT), s'ils se réfèrent apparemment à la cité-jardin, ou au village, privilégient en fait non plus l'espace public et les équipements collectifs, mais le caractère privé et familial du logement, le jardin individuel constituant un aspect qualitatif essentiel de ce type d'habitat. Le jardin a d'ailleurs fait l'objet, depuis le début du siècle, d'une propagande systématique de la part de certains milieux qui y voient la meilleure manière d'attacher l'ouvrier à son foyer, de le rendre sobre et stable, de l'enraciner dans ce petit patrimoine¹⁹.

Cette politique a créé, par ce modèle quasiment unique d'habitat, un espace urbanisé qui peut paraître uniforme et monotone mais qui est en fait, d'un quartier à l'autre, et d'une maison à l'autre, constitué de multiples petites différences, de ce qu'on pourrait appeler une hiérarchie infinitésimale. Entre l'immeuble locatif et la villa bourgeoise s'insèrent désormais une multitude de types qui vont des maisons jumelées (souvent construites en petite série) à toutes les variations bien connues du modèle de la maison unifamiliale. Il y a bien une hiérarchie de qualité et d'aspect, mais une hiérarchie continue et floue qui est cohérente aussi bien avec la différenciation sociale qu'avec le mode d'attribution des aides dont bénéficient tout ou partie des constructeurs individuels. Le modèle quasiment unique d'habitat

n'empêche pas, au contraire, que s'affirme l'expression de la différence, le jeu de l'imitation et celui de la ségrégation, mais tout ceci se joue sur le plan individuel, sur celui de la famille.

L'accent se marque toujours plus sur l'intérieur de la maison, son mobilier. Les conseils d'ameublement apparaissent après la Seconde Guerre dans une presse diversifiée, respectant elle aussi le principe de continuité et de rupture. Au départ, les conseils sont d'abord timides. Tout se passe comme s'ils s'excusaient de leur présence par la modestie de leurs propositions²⁰. Ces modèles sont le plus souvent basés sur la récupération, leur règle d'or est la simplicité. Avec le temps, les rubriques prennent de l'ampleur avec des connotations culturelles diverses : art contemporain ou art de la restauration. Cette dynamique, portée par des institutions diverses, administratives, juridiques, sociales, impose dans les années cinquante l'image de la famille restreinte comme le modèle naturel de l'existence en société²¹. La famille, ou mieux le foyer — terme qui indique le privilège accordé à cette communauté chaleureuse — ne peut être mieux identifiée qu'à partir de la maison individuelle. Celle-ci contribue par des espaces séparés et spécifiques à la détermination de rôles sociaux familiaux. Le père est identifié par le jardin, l'atelier ou encore par sa place au salon : le coin repos qui l'accueille après le travail. La femme se trouve confirmée dans son rôle d'épouse et de mère par la possession d'une cuisine moderne, fonctionnelle. Enfin la distinction précise des chambres attribue également un statut spécifique à l'enfant. On pourrait ne voir là, à partir de critères contemporains qu'une imposition très traditionnelle, des

15. J. Puissant, *L'évolution du mouvement ouvrier socialiste dans le Borinage*, Académie Royale de Belgique, Bruxelles, 1979, 693 p.

16. G. Bekaert et F. Strauven, *La construction en Belgique : 1945-1970*, Confédération Nationale de la Construction, Bruxelles, n.d., 383 p.

17. Cet effet de marquage social est donc redoublé par la discontinuité spatiale entre les quartiers de logements sociaux et l'espace urbain, laquelle a été étudiée par R. Schoonbroot, (*Sociologie de l'habitat social*, Archives d'Architecture Moderne, Bruxelles, 1979, 347 p.)

18. La prime à la construction est accordée au particulier qui construit un logement unifamilial. Du point de vue urbanistique, signalons qu'elle supposait une construction en dehors des périmètres bâtis. Cette prime fut sensiblement augmentée après la guerre, lors de la reconstruction (loi de Taeye). A ce moment, et durant plusieurs années, elle a été accordée sans aucune condition de revenu. La récente prime à la rénovation tend elle aussi à privilégier les propriétaires, ne fût-ce qu'en exigeant un montant minimum de travaux, réalisés par entreprise, ce qui dissuade les locataires d'investir pareillement dans un logement qui ne leur appartient pas.

19. Cf. C. Mougnot, *Une sœur aînée de la SNT : La Ligue du Coin de Terre et du Foyer Insaisissable*, Fondation Universitaire Luxembourgaise, Arlon, 1985 (rapport de recherche).

20. Ce type de conseils apparaissent notamment dans les journaux que les sociétés de logement publient pour leurs publics, ou dans ceux des organisations familiales, ou encore dans ceux des mouvements féminins.

21. R. Lenoir, *L'effondrement des bases sociales du familialisme*, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1985, 57-58, 69-88.

rôles masculins et féminins. Si on replace ce modèle dans son contexte, on peut aussi y lire une sorte de révolution familiale.

Cette organisation de la maison s'imposa aussi bien par le libre jeu de la diffusion des modèles que par l'imposition précise de normes (obligatoires pour l'obtention des aides publiques)²². Il y a affinité entre la structure familiale en train de s'instaurer et le mode de vie des groupes moyens. Ces derniers, de par leur stratégie économique d'existence et de reproduction sont les plus aptes à se couler dans le moule de la famille restreinte.

Cet accent mis sur le privé, favorisé par le régime des aides accordées, peut être interprété comme l'instauration progressive d'un nouveau rapport au monde social. Dans cette représentation, le privé s'oppose aussi bien à la sphère politique qu'à la sphère économique, ces deux mondes étant définis comme extérieurs. Le privé est le lieu de l'autonomie, du maîtrisable. La privatisation de l'espace signifie un gain d'autonomie par rapport aux règlements, mais aussi la séparation des réalités économiques et politiques, compensée par un investissement culturel à la dimension d'une famille. Patrimoine économique, transmissible, tout autant qu'espace culturellement chargé, la maison est aussi instaurée comme lieu essentiel de déploiement des stratégies de promotion, de reproduction ou de survie. Les mécanismes formels qui régissent l'attribution des aides sont parfaitement cohérents avec ce rapport au monde social, puisqu'ils font en sorte que l'individu construise une stratégie économique propre (d'épargne de placement, de choix de localisation, etc.). Ils tendent de plus à dissimuler les mécanismes sociopolitiques par lesquels se fixent les aides accordées, aussi bien que ceux par lesquels l'espace urbanisé est aménagé. L'extériorité du politique et de l'économique est ainsi inscrite dans les modalités d'attribution et l'individu est instauré comme l'acteur central de l'espace social.

LA RÉHABILITATION : UNE POLITIQUE FAUSSEMENT UNITAIRE

La crise actuelle n'a pas encore conduit à une mise en cause de cette logique, bien qu'elle suscite des questions. Cette interrogation se fait à partir de deux points de vue qui correspondent finalement aux catégories extrêmes parmi celles concernées par la politique du logement : certaines fractions populaires touchées par la pauvreté, et certaines fractions des classes moyennes.

Ce sont les acteurs (groupes volontaires et parfois institutions) qui prennent en charge l'assistance aux pauvres qui stigmatisent d'abord l'inadéquation de la politique du logement : les logements sociaux eux-mêmes sont devenus trop coûteux pour certaines fractions ; et la politique actuelle ne permet pas non plus de rencontrer les besoins des populations de travailleurs immigrés concentrés dans les quartiers dégradés des villes. Les logements sociaux sont aussi mal adaptés au

déploiement d'activités marginales (comme la récupération) qui sont pratiquées par certains ou qui leur sont proposées pour sortir de la pauvreté. Les revendications portent sur l'obtention de moyens pour développer d'autres modes d'action par rapport à des groupes concrets identifiés comme pauvres, modes d'action qui seraient à intégrer à l'aide sociale sous ses autres formes (aide financière mais aussi tutelle budgétaire, développement d'organisations coopératives, recherche d'alternatives économiques).

Du côté des classes moyennes ce sont d'autres transformations qui sont à la base d'une préoccupation à l'égard du logement : on peut noter par exemple que la critique de la maison individuelle en périphérie commence à se développer que ce soit à partir de critères économico-énergétiques (coût en chauffage et en déplacement), de critères liés à de nouveaux modes de vie (fréquence accrue des familles monoparentales, tendance à créer des formes communautaires de logement, par exemple)²³ ou de critères de type écologique qui tendent à redonner valeur au cadre de vie, aux équipements collectifs par exemple.

On voit bien dès lors que certains thèmes peuvent en première lecture être communs aux deux types de critiques : ainsi le renchérissement du coût du chauffage pèse lourdement sur les groupes pauvres et les occupants des logements sociaux (en général très mal isolés et mal adaptés aux économies d'énergie) dont il remet parfois en cause le budget familial. Il concerne aussi certaines fractions des classes moyennes dont le mode de vie est très gourmand en énergie et qui sont par ailleurs les plus sensibilisées à ces questions. Cette communauté d'intérêts est plus apparente que réelle car ce ne sont pas les mêmes moyens qui peuvent répondre à ces deux exigences : réinvestissement dans l'amélioration des logements sociaux d'une part, réduction des prix ou aide individuelle de l'autre.

Certains changements dans la politique du logement sont donc réclamés de divers côtés. C'est le cas de toutes les formules de réhabilitation de quartier, ou de village. Dans certains cas il peut s'agir de pratiques de rénovation légère qui permettraient d'élever au seuil minimum du confort des logements dégradés des villes, tout en conservant ou en renforçant les réseaux de solidarité sociale et culturelle des groupes pauvres. Or il est clair qu'actuellement les moyens investis par l'Etat dans le cadre de la politique du logement ne desservent pratiquement pas cet objectif. Tantôt il peut s'agir d'opérations de réaménagement et de protection de villages typiques, ou de centres anciens qui ont une valeur culturelle et qui sont aussi des espaces de

22. Ainsi la prime à la construction telle qu'elle fut reformulée en 1948 imposait des normes précises de surface et de conception du logement, de même que le recours à un architecte.

23. Voir par exemple « *L'habitat groupé : une alternative ?* », Fondation Roi Beaudoin, Bruxelles, 1981, 124 p.

sociabilité privilégiés par les classes moyennes voire supérieures; plus que d'un intérêt renouvelé pour l'espace public, il s'agit ici souvent, sous couvert de qualité de l'environnement ou de qualité architecturale, d'un processus d'extension du privé à des espaces qui sont le plus souvent des espaces de loisir et de sociabilité. Ces opérations, souvent à caractère local, ne sont pas menées en référence aux besoins socio-économiques de groupes précis mais le plus souvent au nom de valeurs (écologiques, paysagères, architecturales, etc.) que seuls peuvent revendiquer des groupes (ou des institutions) dotés des moyens culturels de faire valoir ces projets comme des projets d'intérêt général. Là c'est aussi une nouvelle modalité du rapport au social qui s'instaure²⁴. Le thème de la réhabilitation (dans lequel s'inscrit aussi par exemple celui de l'adaptation du parc existant aux économies d'énergie) constitue alors, on peut en faire l'hypothèse, un thème unificateur qui tend à redonner à la politique du logement une nouvelle unité à partir d'exigences qui sont, sinon contradictoires, du moins différentes et qui conduiraient chacune à des mesures tout à fait différentes. Dans les faits, et mises à part quelques opérations, parfois exemplaires mais ponctuelles de rénovation urbaine ou rurale, l'idée de la rénovation a conduit — en région wallonne en tout cas — à instaurer une prime à la réhabilitation des logements : il s'agit d'une aide individuelle accordée aux propriétaires ou aux locataires et pouvant aller de 30 à 60 % d'un montant défini, affecté à des travaux d'amélioration des logements. Le secteur du logement social en a été exclu. Les mécanismes économiques et sociaux ont joué pour que cette prime ne bénéficie en fait qu'à des fractions limitées, et certes pas les plus pauvres, des propriétaires de logements. En l'absence d'une redéfinition des mécanismes d'attribution, et des principes qui les sous-tendent, la réactivation du thème de la pauvreté, combiné avec des préoccupations qualitatives conciliant des exigences diverses, ne conduit qu'à une relégitimation de l'ensemble de la politique du logement, et de ses effets sociaux.

La politique du logement développée en Belgique ne se limite pas à une politique d'assistance ou une redistribution entre les classes. Elle s'est constituée à partir de la manière dont le champ social et politique s'est représenté la question sociale. Le logement est d'abord apparu comme un moyen efficace de donner une réponse à la question ouvrière, réponse qui consistait, au-delà des différences idéologiques, à l'ordonner. Dans un deuxième temps la politique du logement s'est orientée, avec l'émergence des couches moyennes, sur une logique de promotion plus que d'assistance en permettant aux familles d'accéder à un modèle d'habitat bien défini. La politique du logement a induit dans le champ social des principes de division et de représentation qui définissent finalement des types de relation au monde social.

Le secteur le plus assistantiel, celui du logement social,

est fondé sur une représentation du milieu populaire qu'on aide à accéder au logement, mais à travers des mécanismes tels que cette aide est visible, qu'elle instaure une relation de dépendance concrète de l'habitant par rapport à des institutions qui le prennent en charge. Cet effet de marquage est renforcé par le fait que le reste de la politique du logement obéit plutôt à une logique de promotion qui permet aux familles d'accéder à la propriété, à l'espace privé et à l'indépendance. Se trouvent ainsi hiérarchisés non seulement deux types de logements et d'habitants, mais aussi deux types de rapport au social.

Ces deux logiques ne pourraient aussi bien fonctionner et traverser les conjonctures successives si leurs fonctions sociales n'étaient bien dissimulées par une mécanique d'attribution des aides qui fait seulement correspondre des propriétés individuelles avec des critères généraux (revenu, famille, etc.). Ceci a pour effet de dissimuler les facteurs sociaux de l'incapacité à se loger convenablement, d'instaurer l'individu comme acteur (et donc comme responsable) central, et de rendre naturelle la dépendance de ceux qui doivent être assistés. De plus ces mécanismes rendent peu perceptibles les effets de sélection des aides, et donnent de la différenciation sociale une image floue, faite d'une somme de différences individuelles plus que d'oppositions ou de clivages nets.

Les préoccupations qualitatives, comme les interrogations récurrentes sur les bénéficiaires apparaissent alors comme des éléments dynamiques du système. Chaque fois qu'on réactive le thème de la pauvreté — certains groupes démunis étant objectivement exclus de ces mécanismes — on réassure la nécessité de ces politiques et on permet éventuellement d'adapter le secteur assistantiel aux nécessités du moment; et les préoccupations qualitatives, qui portent sur « le » logement, et non sur les logements de tel groupe précis, permettent d'adapter les mesures aux nouvelles demandes de groupes qui sont les mieux armés pour les formuler.

Cette analyse de la politique du logement n'a pas pris en compte les variables économiques qui ont sans doute joué un rôle important dans cette histoire. Mais du moins permet-elle peut-être de commencer à comprendre pourquoi cette politique est peu contestée, et aussi pourquoi les revendications explicites en matière de logement sont finalement peu présentes dans l'histoire du mouvement ouvrier. Le logement social a d'emblée été défini comme une manière implicitement paternaliste de venir en aide aux défavorisés sur un mode profondément apolitique. Le puissant édifice des aides mises en place est structuré de manière à maintenir

24. M. Mormont et C. Mougenot, Figures et enjeux de la participation : habiter et action collective, *Leisure and Society*, 1986 (sous presse).

un ensemble de représentations qui n'ont même pas besoin d'être dites pour s'imposer comme des modalités normales de la relation au monde social. C'est probablement la fonction sociale la plus importante du logement — et de la politique du logement — que

d'instaurer ce rapport au monde social dans une matérialité qui lui donne toutes les caractéristiques de l'évidence.

Catherine Mougenot

Catherine Mougenot, sociologue, docteur en sciences de l'environnement, travaille à la Fondation universitaire luxembourgeoise de Arlon en Belgique. Au sein de l'équipe Gestion de l'espace, elle étudie les significations sociales de la politique du logement en Belgique et son impact en milieu rural, et d'autre part les modes de représentations de la campagne en liaison avec la dynamique des mouvements ruraux. Sa démarche de recherche est le plus souvent historique.