

# LA VACANCE, ANGLE MORT DES POLITIQUES DU LOGEMENT

*Mathilde Flas*

**En Wallonie, bien qu'un arsenal de politiques encadre la réactivation des logements vacants, l'application de ces politiques reste marginale. La vacance résidentielle est encore un phénomène mal appréhendé, dont la quantification est complexe.**

**« Des personnes sans logement, des logements sans personne. » Une comparaison, souvent accompagnée de chiffres contestables, suscite la polémique et suggère une solution simpliste aux problèmes d'accessibilité au logement. Pourtant, force est de constater que les logements vacants ne sont pas tous mobilisables et qu'il est très complexe de quantifier la part de logements vacants impropres à l'habitation. Paradoxalement, bien qu'il soit au cœur des débats depuis plusieurs décennies, ce phénomène est encore mal appréhendé à l'heure actuelle.**

Les logements durablement vacants sont les symptômes de deux réalités opposées et caricaturales, dont la complexité réside dans l'entre-deux. Ces réalités traduisent les déséquilibres du marché et rendent compte des différentes expressions de la vacance.

D'une part, il y a les territoires où l'offre de logements surpasse la demande. Les logements vacants contribuent à dégrader l'image du quartier ; ce qui participe à intensifier le déclin de ces territoires et, par effet de cascade, génère encore davantage de vacance. D'autre part, il y a les territoires où l'offre ne suffit plus à rencontrer la demande. Bien que la vacance y soit généralement moins importante, puisqu'une part se résout d'elle-même sous la pression de la demande, les enjeux n'en sont pas moindres.

En effet, ces territoires sont la scène d'une crise du logement sans précédent. Alors que la demande en logement ne cesse d'augmenter et de se renouveler, compte tenu de la réduction de la taille des ménages, les horizons des politiques de zéro artificialisation nette (ZAN) des sols laissent présager que cette crise est encore susceptible de s'intensifier, augmentant par là même les discriminations sociales déjà omniprésentes sur le marché du logement, ainsi que le risque de voir se développer des mécanismes de spéculation immobilière susceptibles de renforcer la vacance locative. Les logements vacants doivent alors être perçus

comme une ressource immobilière potentiellement mobilisable pour sécuriser du logement abordable et de qualité.

Cet article est illustré par la situation en Wallonie, à la charnière entre une dynamique de périurbanisation qui s'est traduite par un exode urbain et une pression foncière qui commence à s'accroître dans certains territoires. Dans cette réalité complexe où l'accession à la propriété privée a été longtemps soutenue, le maigre parc de logements public est loin de rencontrer la demande. Bien que de nombreux outils existent pour mobiliser les logements vacants, peu d'opérations vont en ce sens. Derrière cette situation se cache une difficulté réelle de recensement et de suivi des logements vacants. Pourtant, ces logements sont des pistes de solutions à des enjeux urbains et sociaux qui ne cessent de s'intensifier.

## **Une définition souvent imprécise**

Une des premières difficultés, lorsqu'il est question de logements vacants, est de s'entendre sur leur définition. Logements en travaux, étages inexploités d'un rez-de-chaussée commercial, voire secondes résidences..., autant de cas particuliers pour lesquels l'appellation « logement inoccupé » devient ambiguë et nécessite d'être précisée en fonction des réalités et des stratégies de développement de chaque territoire.

Outre ces cas particuliers, une part de vacance est nécessaire pour assurer une certaine mobilité résidentielle ou pour entretenir et rénover le parc de logements. Cette vacance, qualifiée de frictionnelle, désigne les logements inoccupés sur une courte période ; elle est un élément essentiel au bon fonctionnement du marché. Selon les pays, diverses études situent ce taux de vacance frictionnelle entre 2,5 et 5 %.

Lorsque le logement excède une certaine durée d'inoccupation, celle-ci est dite structurelle ou problématique. Généralement, lorsque nous parlons de logements inoccupés, c'est cette dernière catégorie qui est concernée. En fonction des pays,



*En Wallonie, 45 000 logements sont « suspectés d'inoccupation » depuis plus d'un an, selon les autorités locales.  
Photo : M. Flas*

absentes, témoignant d'une réelle difficulté à identifier les logements inoccupés. Les méthodes d'identification des logements vacants s'avèrent être variées et dépendent fortement de la qualité des données disponibles dans chaque pays.

Une première méthode, systématiquement implémentable, est l'identification visuelle sur le terrain, puisqu'elle ne nécessite aucune manipulation de base de données et qu'elle peut facilement être mise en œuvre par les autorités communales. On observe néanmoins que l'identification sur le terrain est chronophage et ne permet pas, dès lors, de couvrir de grands territoires. Elle est aussi biaisée, puisqu'une part de subjectivité et d'erreur est inévitable lorsqu'il s'agit d'évaluer l'aspect inoccupé depuis l'extérieur du logement.

Une méthode efficace pour tenir à jour des statistiques sur le taux d'inoccupation des logements consiste à effectuer des recensements de la population. Ces enquêtes sont généralement concernées par le sujet du logement en général et, par conséquent, ne collectent pas de données sur la durée de la vacance. Elles occultent aussi les variations locales, puisqu'elles ne permettent pas de localiser précisément la vacance.

Enfin, il est possible de croiser plusieurs bases de données pour estimer au mieux le nombre de logements vacants et leur localisation. L'exemple des données fiscales, avec la taxe d'habitation, est le principal jeu de données utilisé en France. En Wallonie, l'approche est similaire et repose principalement sur les données des domiciliations, qui permettent de révéler l'absence de personne enregistrée à une adresse, ainsi que la durée de cette absence. En Belgique, chaque personne doit obligatoirement être enregistrée à une adresse unique afin de contrôler la composition du ménage et de calculer corrélativement une série de réductions fiscales et l'accès à certains droits sociaux (par exemple, les indemnités de chômage).

Cependant, plusieurs cas de figure se présentent où le logement est occupé sans qu'une personne ne soit enregistrée à cette adresse. C'est notamment le cas des secondes résidences et des logements étudiants. Ainsi, en Wallonie, les données des domiciliations ne permettent pas de dériver des statistiques régionales

sur le taux de vacance et se doivent d'être croisées avec d'autres bases de données pour affiner le recensement.

Pour ce faire, il est alors suggéré de mobiliser les données sur les consommations domestiques d'eau et d'électricité. Des études pilotes ont permis de définir le seuil en deçà duquel la consommation est considérée comme trop faible que pour permettre l'occupation : 100 kWh pour l'électricité et 15 m<sup>3</sup> pour l'eau. Outre les difficultés de croisement de ces données, compte tenu des divergences d'adresses entre les données d'opérateurs de services différents, la méthode s'avère insuffisante à elle seule, la proportion de faux positifs étant importante, même en cas de double faible consommation d'eau et d'électricité. Cela s'explique, entre autres, par la part croissante de logements qui tendent vers une certaine autonomie grâce à l'installation de panneaux photovoltaïques ou de citernes à eau de pluie. Certains modes de vie ou certaines situations de mal-logement peuvent également expliquer l'observation simultanée d'une occupation et d'une faible consommation d'eau ou d'électricité.

À défaut de pouvoir dériver des statistiques à l'échelle régionale en Wallonie, un objectif pertinent est d'accompagner les communes dans leurs stratégies opérationnelles de lutte contre la vacance résidentielle persistante, en leur permettant d'identifier en priorité les logements les plus susceptibles d'être vacants à long terme. Ainsi, un nouvel effort de croisement des données, pour coupler les informations issues des domiciliations et des consommations domestiques, devrait permettre de renforcer les suspicions d'inoccupation.

Que ce soit pour obtenir des indicateurs du bon fonctionnement des marchés du logement ou pour planifier les stratégies de gestion du parc vacant sans avoir une vision faussée par des chiffres opaques, distinguer la vacance frictionnelle et structurelle est une première étape. Il convient également de s'interroger sur l'état des logements inoccupés, car une part non négligeable n'est pas immédiatement mobilisable compte tenu de leur état de délabrement.

### Ce qui complique la réactivation

Trois grandes situations expliquent le maintien de l'inoccupation. Tout d'abord, un logement peut être proposé à la vente ou à la location sans succès. Cela s'explique soit parce qu'il y a un déséquilibre entre l'offre et la demande, soit parce que le logement est impropre à l'habitation et nécessite des travaux onéreux.

Ensuite, cette vacance peut également être volontaire. Il peut s'agir, dans le cas de biens fortement dégradés, de propriétaires qui ne souhaitent pas vendre en dessous d'un certain niveau attendu, mais qui n'arrivent pas non plus, en raison de leur âge ou de leur revenu, à mener les travaux de réhabilitation. La fatigue de gestion locative ou la réservation du logement pour un proche sont deux autres raisons récurrentes. Il est aussi possible de rencontrer des formes de spéculation, en particulier chez les multipropriétaires.

Enfin, il arrive que le logement connaisse une situation de blocage juridique, par exemple en cas d'indivision successorale. Face à ce panel de raisons, une variété d'approches est possible. Lorsque la vacance touche massivement des territoires, comme en Allemagne de l'Est, des programmes de subventions peuvent permettre aux municipalités de conduire des opérations de démolition des logements vacants inadaptés. La démolition seule n'est toutefois pas suffisante pour stabiliser le marché. Les

programmes de rénovation ou de renouvellement urbain, ainsi que les programmes d'amélioration de l'habitat semblent permettre des opérations plus fines et adaptées à chaque territoire. De nombreuses stratégies reposent sur des incitations fiscales pour amener les propriétaires à remédier eux-mêmes à la vacance des logements. En Wallonie, comme en France, il existe une taxe des logements vacants. Une telle politique nécessite un repérage effectif des logements vacants et un suivi de la durée de vacance. La taxation est une approche qui permet essentiellement de remédier à la vacance volontaire ; elle est davantage pertinente dans les zones tendues. Lorsqu'une vacance structurelle est due à une demande insuffisante ou que la nécessité de travaux lourds est constatée, la taxation des logements vacants peut contribuer à limiter l'attractivité des logements pour les investisseurs, alors que l'enjeu principal est de remettre ces biens sur le marché.

De manière non répressive, il est possible d'inciter la remise du bien sur le marché en accordant une subvention aux propriétaires. En Wallonie, comme en France, ces subventions sont accordées pour remettre le bien en état, à condition de le louer à loyer plafonné pendant quelques années, afin d'augmenter l'offre de logements sociaux. En Wallonie, cette location à loyer plafonné est encadrée par des agences immobilières sociales (AIS), qui prennent en charge la gestion locative pendant 9 ou 15 ans. Les aides sont octroyées sous forme de prêt à taux zéro et de subventions plafonnées à 64 700 euros indexés, avec un montant complémentaire de 28 600 euros en cas de surcoûts spécifiques et justifiés.

Tout comme le pendant français, les agences immobilières à vocation sociale (AIVS), la gestion par une AIS est également possible pour les logements qui ne nécessitent pas de travaux. C'est une alternative très intéressante pour s'adresser aux cas de fatigue de gestion locative. Les avantages sont nombreux : les propriétaires sont assurés de toucher chaque mois un loyer, même durant la période d'inoccupation entre deux locataires, et de retrouver leur bien en l'état après chaque location.

### QUELQUES CHIFFRES EN WALLONIE

Selon les résultats d'un sondage des communes wallonnes, du croisement de données et d'un travail de terrain à Herstal<sup>1</sup> :

- 45 000 logements « suspectés d'inoccupation » depuis plus d'un an par les autorités locales ;
- entre 5 % et 8,3 %, le taux de vacance structurelle estimé dans la commune d'étude (Herstal).

Selon le *Catalogue des indicateurs 2020*, publié par l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (Iweps) :

- 40 069 ménages en l'attente d'un logement social géré par une société de logement de service public (SLSP) ;
- le nombre de logements loués par les SLSP a diminué de 97 663 à 96 867 entre 2008 et 2020.

<sup>1</sup> *Mathilde Flas, Les logements inoccupés comme ressource potentielle en Wallonie : les freins de leur identification et de leur remise en état, Université de Liège, 2021.*



*Le taux de vacance structurelle est estimé entre 5 % et 8,3 %, à Herstal (Wallonie).*

*Photo : M. Flas*

Si la prise en gestion du bien est, dans la majeure partie des cas, l'initiative du propriétaire, le cadre législatif wallon permet aux AIS d'introduire une procédure de prise en gestion forcée du logement vacant. Ainsi, la réquisition de logements vacants est une autre approche pour lutter contre la vacance, mais qui présente de nombreuses limites. Cette démarche interventionniste se heurte inévitablement au droit de propriété privée et, par conséquent, la procédure est très lourde. Cela explique probablement pourquoi, en Wallonie, de telles procédures ne sont jamais initiées. Bien qu'il s'agisse d'une alternative à des acquisitions publiques coûteuses, il se peut néanmoins que l' AIS doive réaliser des travaux qui devront être remboursés par les loyers perçus sur un nombre limité d'années (9 à 15 ans). Cette stratégie ne semble donc pas viable lorsque le bâtiment est fortement dégradé. Les AIS favorisent les prises en gestion volontaire, à l'amiable avec le propriétaire.

Enfin, il est important de rappeler les bénéfices de l'information et de la sensibilisation des citoyens qui ignorent parfois les possibilités de subventions ou d'aide à la gestion locative. Ainsi, un recensement précis et systématique des logements structurellement vacants doit, en priorité, servir à contacter les propriétaires de ces logements pour connaître les raisons de la vacance, pour proposer en conséquence des solutions adaptées et pour suivre l'évolution de la situation. Cette démarche de recensement et de contact avec les propriétaires est laborieuse, et nécessite de mobiliser un personnel dédié spécifiquement à cette tâche.

<sup>1/</sup> Selon l'article 80 du Code wallon de l'Habitation durable (Belgique) et de l'article 232 du Code général des impôts (France).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

M. Loopmans, J. Teller, P. De Decker, K. Heylen, S. Winters, C. Minon, J. Verstraete, K. Van den Broeck, S. Vandebroucke, M. Moris, N. Perrin et B. Meeus, *Baromètre de la diversité : logement*, 2014.

J.-M. Halleux et J.-M. Lambotte, « Friches d'habitat et désurbanisation en Wallonie », *Géocarrefour*, n° 79, 2004, p. 153-161.

B. Glock, & H. Häubermann, "New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level", *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 28, 2004, p. 919-929.

C. Couch & M. Cocks, "Housing Vacancy and the Shrinking City: Trends and Policies in the UK and the City of Liverpool", *Housing Studies*, 28(3), 2013, p. 499-519.

A. Boquet, J.-L. Helary, P. Sauveplane et A. Weber, *Évaluation de politique publique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants*, Rapport de l'IGF et du CGEDD, 2016, 454 p.

S. Cassilde, M. Lelubre et E. Lemaire, « Identifier et estimer la vacance immobilière résidentielle : quelle méthodologie ? », *Les Échos du Logement*, n° 2, 2015, p. 25-31.

S. Cassilde et E. Lemaire, *La vacance immobilière résidentielle – Phase II, analyse comparative des territoires de Charleroi, Namur et Seraing*, Rapport final du Relais social de Charleroi et du Centre d'études en habitat durable, Charleroi, juillet 2016, 79 p.