

Introduction

Construire la ville sur elle-même, avec sobriété et compacité, est la nouvelle vision consensuelle de l'urbanisme contemporain. Rappelons que c'est aussi un vieux combat des luttes urbaines historiques et des associations qui y ont pris part depuis 55 ans ! Ces enjeux urbains trouvent cependant un ancrage neuf. Limites des ressources en matériaux, limites énergétiques, limites de l'artificialisation des sols... : autant de contraintes qui nous obligent à revoir la manière de densifier la ville, et à « rentabiliser » la richesse déjà construite, pour mieux la partager.

La « croissance urbaine » (production de logements, intensification des usages) – quand elle est encore assumée et désirée – doit donc principalement se satisfaire des ressources bâties. À Bruxelles, comme dans de nombreuses autres villes, une proportion sensible d'espaces et de bâtiments sont abandonnés, sous-occupés, sous-exploités ou encore financiarisés... selon les problématiques en jeu. Couplée à une politique de réhabilitation, cette vacance, qu'elle concerne les bâtiments de bureaux, de logements, ou encore des équipements ou infrastructures publics, est souvent perçue comme un potentiel et un moyen d'action permettant de restreindre le besoin en nouvelles constructions : il serait alors possible d'« augmenter » la capacité d'accueil de la ville sans trop alourdir son empreinte environnementale et, pourquoi pas, en rencontrant des politiques sociales.

Cette projection économe en énergie présuppose et amène sur la table de nombreuses interrogations : à quel point une partie de la ville existante serait-elle réellement sous-utilisée ? Dans un contexte global d'urgence climatique mais aussi local de fracture sociale préoccupante, quels leviers cibler pour un meilleur investissement public et privé dans les projets de réhabilitation ? La richesse urbaine héritée, mériterait-elle une meilleure répartition territoriale et sociale ? Les lieux abandonnés doivent-ils être plutôt la cible d'une planification systématique ou bien d'un urbanisme plus tactique et expérimental, reposant sur des initiatives citoyennes ?

À l'heure où, pour de nombreux penseurs et acteurs de la ville, la voie de la réhabilitation du bâti existant est de nouveau posée comme une évidence, l'ARAU a donc décidé de consacrer sa 55^e École urbaine à l'objectivation de l'intérêt et du potentiel des lieux urbains vacants, en trois temps :

1. Comprendre les notions et enjeux convoqués pour définir précisément les politiques urbaines à cibler.
2. Découvrir les méthodologies à mobiliser pour diagnostiquer, inventorier et cartographier la réalité de la vacance et de la sous-occupation.
3. Stimuler nos actions urbaines et prises de position en valorisant les outils urbanistiques, juridiques et coopératifs qui offrent une réponse intéressante (et plus ou moins structurelle, tactique, ou transitoire) à la vacance.



Sommaire

26 mars 2024

[mardi]

Comprendre les notions et enjeux convoqués pour définir précisément les politiques urbaines à cibler.

Nadia Arab & Yoan Miot

7 La ville inoccupée, enjeux et défis des espaces urbains vacants

Jean-Marie Halleux

13 Valoriser les fonciers invisibles pour réussir les transitions

Claudine Houbart

21 Réhabilitation ? Rénovation ? Restauration ? Le projet urbain derrière le choix terminologique

27 mars 2024

[mercredi]

Découvrir les méthodologies à mobiliser pour diagnostiquer, inventorier et cartographier la réalité de la vacance et de la sous-occupation.

Annabelle Guérin

27 L’inventaire du foncier et des bâtiments vacants : un outil pour l’avenir des projets urbains bruxellois ?

Mathilde Flas

35 Logements vacants à (re)mobiliser

Benjamin Wayens

43 Vacance résidentielle, commerciale et des bureaux à Bruxelles : mythes, tendances, opportunités et enjeux

Géraldine Bouchet-Blancou

55 La mise en valeur du foncier aérien : effets escomptés vs effets réels

28 mars 2024

[jeudi]

Stimuler nos actions urbaines et prises de position en valorisant les outils urbanistiques, juridiques et coopératifs qui offrent une réponse intéressante (et plus ou moins structurelle, tactique, ou transitoire) à la vacance.

Nicolas Bernard

73 Lutter contre la vacance et la sous-occupation : tour d’horizon et actualités des outils juridiques

Du côté des acteurs – des meilleures pratiques... aux revendications

Catherine De Zuttere

83 30 ans de création d’outils pour combattre la vacance ; Inspirations pour de nouvelles propositions d’action

Maxime Zaït

89 De l’occupation temporaire aux communs : quels droits d’usage ?

Benjamin Pradel

99 Recycler le foncier : convaincre, occuper, coopérer pour perdurer ?

Véronique Gérard

107 Les typologies de convention d’occupation dans le contexte de logements en attente de rénovation

Veronica Pezzuti

113 Le Socio-Réno Deal ou la rénovation du bâti bruxellois comme levier pour accroître le logement abordable

119 Questions communes

Marc Frère

123 Conclusion

126 Références bibliographiques

La ville inoccupée, enjeux et défis des espaces urbains vacants

La ville inoccupée, enjeux et défis des espaces urbains vacants

Nadia Arab 7

(Professeure à l’École d’Urbanisme de Paris, Directrice du laboratoire Lab’URBA, UPEC)

Yoan Miot

(Maître de conférences à l’École d’Urbanisme de Paris, Laboratoire LATTS (Techniques, Territoires et Sociétés))

L'ARAU nous a invités à partager une réflexion que nous avons élaborée dans le cadre d'une recherche-action avec la municipalité de Roubaix, située dans la métropole de Lille. Mais, alors que la métropole lilloise est florissante, la ville de Roubaix est, elle, emblématique des villes en décroissance. L'équipe municipale nous avait demandé de l'aider à réfléchir à la mise en place d'une stratégie d'action publique, notamment dans une perspective d'amélioration du cadre de vie. Revenons un instant sur la façon dont nous avons été, dans ce contexte, amenés à nous intéresser à la vacance immobilière. Une première étape de cette recherche a attiré notre attention sur un point saillant, celui de l'impact de la vacance urbaine comme facteur de dégradation de la qualité du cadre de vie. Pour nous, la vacance que nous observions était une conséquence de la situation de décroissance de cette ville. Mais, à la même période, nous avons également été sollicités par la ville de Noisy-le-Grand pour l'aider à réfléchir à la résorption de ses espaces immobiliers vacants. Or, Noisy-le-Grand, située dans la métropole parisienne, est une ville qui poursuit une trajectoire de croissance depuis la fin des années 1960. Dit autrement, le phénomène de vacance dépasse les seuls contextes de décroissance. Une deuxième inflexion est venue du fait qu'à Noisy-le-Grand les espaces inoccupés n'étaient pas des friches industrielles, mais de l'immobilier de bureau dans un quartier d'affaires. Nous découvrons aussi qu'à Roubaix, la vacance urbaine ne pouvait non plus être réduite à la seule friche industrielle, image qui était le plus immédiatement et généralement associée à cette ville, ancien fleuron de l'industrie textile avant de connaître une grave crise économique et sociale. En conclusion, on ne peut pas réduire la vacance urbaine aux cas des villes en décroissance et on ne peut pas, non plus, réduire la vacance à la friche industrielle ni, plus largement, aux terrains délaissés, cas de figure le plus souvent traité par la recherche urbaine. Nous avons ainsi braqué le projecteur sur un type de vacance encore sous-exploré, celui de l'immobilier inoccupé en faisant l'hypothèse que la résorption de la vacance immobilière ne relevait pas des mêmes mécanismes que ceux de la résorption des grandes friches urbaines.

Ce déplacement de regard imposait de questionner les notions à utiliser. Celle de « friche » est, de loin, la plus utilisée autant dans le monde académique que non-académique.

Bien qu'ancienne, elle reste imprécise. Elle peut toutefois être cernée par quelques caractéristiques stables : une friche est un espace, bâti ou anciennement bâti, partiellement ou totalement inoccupé, en zone urbaine ou en zone rurale. Derrière ces caractéristiques de base, se cache en réalité une variété de situations. Une friche peut être une propriété abandonnée par son propriétaire ou seulement délaissée ; il peut s'agir autant de friches industrielles polluées à Roubaix que d'un logement inoccupé sur les Champs Elysées à Paris ; être à l'état de ruine ou au contraire être en bon état ; correspondre à un site de quelques hectares remis à nu par la démolition ou correspondre à un ensemble bâti ; être inséré dans un tissu urbain dense et en fonctionnement ou correspondre à un espace vacant plus isolé... La notion apparemment univoque de « friche urbaine » cache donc une grande variété de situations. Ces différences entre espaces vacants sont-elles sans effets sur la façon de procéder pour y remédier ? Notre position est de considérer que ces situations ne se valent pas : ni pour qualifier la situation de vacance ; ni, *a priori*, du point de vue des modalités d'action à entreprendre. Il importe, au contraire, de ne pas neutraliser les singularités des différents cas de figure, y compris parmi la seule vacance immobilière. Enfin, à l'occasion de nos échanges avec l'équipe municipale politico-technique roubaisienne, nous avons pu mesurer que si ces acteurs avaient une idée de la façon d'agir sur les friches industrielles, ils apparaissaient en revanche plus démunis pour penser la vacance immobilière. Même constat avec l'équipe politico-technique de Noisy-le-Grand. Cette méconnaissance sur la vacance immobilière était encore confirmée par un rapport d'Etat publié à la même période et qui aboutissait à un constat analogue. Depuis, l'intérêt pour la vacance immobilière n'a fait que s'accroître. D'une part, parce qu'elle s'aggrave, y compris dans les centres denses métropolitains en croissance ; d'autre part en raison de l'urgence climatique et écologique qui appelle à une plus grande sobriété dans l'usage des sols avec, pour conséquence, le fait d'attirer l'attention sur le recyclage immobilier (et non plus sur sa démolition) ; enfin parce que la vacance immobilière apparaît comme une solution à explorer pour contribuer à résorber la crise du logement. Telle est la petite histoire qui explique comment nous avons été amenés à réfléchir à la façon de qualifier le problème de la vacance immobilière et de réfléchir aux acteurs et aux instruments de la réutilisation de l'immobilier inoccupé.

Nous présentons les résultats de cette réflexion en trois temps. Nous commençons par montrer que la vacance immobilière est un phénomène divers, en croissance et multi-causal. Dans un deuxième temps nous revenons sur ses conséquences économiques et urbaines. Puis, nous développerons des éléments de réflexion sur les problèmes, les outils et les acteurs des processus et démarches de réoccupation.



I. LA VACANCE, UN PHÉNOMÈNE DIVERS,
EN CROISSANCE ET MULTI-CAUSAL

La vacance est un phénomène connaissant à la fois une diversification de ses formes et une croissance de son incidence.

Premièrement, on peut constater la diversité des formes de vacance à l'échelle française. D'abord, 8 % des logements français sont vacants, touchant aussi bien des logements anciens dégradés que certains parcs de logements sociaux, notamment dans les villes moyennes en décroissance. 12 % des commerces sont également vacants, tant dans les centres-villes que désormais dans les galeries marchandes adossées aux hypermarchés. De même, de nombreuses friches industrielles sont présentes, d'autant que la France est le pays le plus désindustrialisé d'Europe. De nombreux bureaux sont également touchés par le phénomène, notamment dans le quartier d'affaire de la Défense à Paris. Le patrimoine de l'Etat et des collectivités territoriales est également concerné. 9 % des mètres carrés leur appartenant seraient affectés par la vacance, notamment en raison du retrait territorial de l'Etat sous les effets des politiques d'austérité. De nouvelles formes d'espaces vacants émergent, notamment les friches touristiques liées au changement climatique (station de ski, espaces soumis au recul du trait de côte).

Cette diversité des formes d'espaces vacants implique une diversification des propriétaires, possédant chacun leurs propres logiques d'action : cela va du petit propriétaire au grand propriétaire, public ou privé. Par exemple, dans le champ des locaux commerciaux, on peut aussi bien avoir d'anciens exploitants commerçants possédant les murs de leur ancien commerce et qui espéraient pouvoir compléter leur retraite et pour qui la vacance est un problème aigu, que des foncières cotées pour lesquelles la vacance d'un bien est approchée à l'échelle de leur patrimoine national ou international et qui, de ce fait, peuvent rester relativement insensibles à une vacance isolée ou concentrée dans un territoire donné sans impact majeur à l'échelle de leur parc patrimonial.

Cette diversité des formes de la vacance ne doit pas occulter non plus la diversité des durées d'inoccupation. La vacance est considérée comme problématique dans le logement à deux ans et plus tandis que la vacance foncière est jugée comme un problème à partir de cinq ans. Ces seuils sont aussi variables d'un territoire à l'autre : par exemple un local commercial est considéré comme vacant après cinq ans d'inoccupation à Saint-Etienne et au bout d'un an à Paris.

La diversité des durées d'inoccupation induit une diversité des états de conservation des biens : certains peuvent être en parfait état de conservation tandis que d'autres peuvent menacer ruines.

Deuxièmement, au-delà de la diversification, on constate également une massification du phénomène, tant au regard de sa diffusion que de son intensité. La vacance peut concerner des espaces de centres-villes, des quartiers de logements sociaux, des zones d'activités économiques, des zones commerciales, des quartiers d'affaires, des franges périurbaines et des espaces ruraux. Tous les indicateurs

soulignent une augmentation de son incidence. Par exemple, le taux de vacance des logements est passé de 6 à 8,5 % entre 2006 et 2020. Celui des bureaux a augmenté de 4 % à 9 % dans le Grand Paris. Entre 2001 et 2020, les commerces vacants dans les centres-villes sont passés de 5,5 % à 12,5 %.

Si l'ensemble des indicateurs sont à la hausse, les répartitions sont spatialement inégales. Par exemple, la vacance commerciale est plus importante dans les villes moyennes (15 %) que dans les métropoles (8 %). La vacance de bureaux, dans le Grand Paris, touche d'abord le quartier d'affaires de la Défense et la première couronne (plus de 15 % de vacance) alors que la vacance dans le quartier central des affaires au cœur de Paris est à moins de 6 %.

Enfin, à une grande échelle géographique, la vacance peut prendre des formes très différentes d'un territoire à l'autre. Par exemple, alors qu'à Roubaix, lors de nos enquêtes, nous avons constaté qu'un espace vacant pouvait être rencontré tous les 75 mètres, la vacance à Vitry-le-François était concentrée à plus de 60 % dans un seul grand ensemble de logements sociaux

Troisièmement, la vacance est un phénomène multi-causal. Si la littérature, dominée par des approches économiques néoclassiques, met en avant deux facteurs principaux – l'obsolescence (c'est-à-dire un bien devenu inadapté à une demande changeante) et l'attractivité (c'est-à-dire l'existence d'un contexte territorial faisant sortir le bien de son marché) – d'autres explications peuvent se révéler. En effet, les approches internationales nous permettent aussi de souligner le rôle des cadres juridiques propres à chaque pays. Par exemple, au Japon, la vacance est particulièrement forte dans les biens immobiliers de seconde main en raison d'un bâti pensé pour une durée de vie courte dans un pays marqué par de forts risques naturels. Aux États-Unis, les prêts hypothécaires et les saisies immobilières structurent la géographie de la vacance qui recouvre celles des quartiers modestes et racisés. Enfin, la vacance peut aussi s'expliquer par des facteurs sectoriels (commerce, logement, bureaux...). La vacance croissante des locaux commerciaux s'explique ainsi autant par la mutation de ce secteur d'activité (e-commerce, m-commerce, circuits courts), que par le changement de mode de consommation ou qu'à la reconfiguration des stratégies d'établissements, notamment dans le fait que l'immobilier pèse de plus en plus fortement dans les stratégies de croissance et de valorisation des entreprises commerciales en réseaux. En cela, il est important de déconstruire les catégories classiques d'approche de la vacance, en termes de désintérêt, de rétention, d'obsolescence et d'attractivité.

II. LA VACANCE, UN PHÉNOMÈNE AUX
LOURDES CONSÉQUENCES URBAINES

Le deuxième élément qu'il importe de souligner concerne les conséquences de la vacance immobilière sur les villes et les territoires. La première est d'ordre économique ; la seconde est liée au cadre de vie.

Tout d'abord la vacance immobilière se traduit par des dysfonctionnements économiques. Un bien immobilier inoccupé génère une perte de revenu pour son propriétaire

alors même que les charges immobilières perdurent voire augmentent (assurances, frais de gardiennage, vandalisme, entretien...). La vacance immobilière a aussi des effets d'entraînement négatifs sur les valeurs foncières et immobilières des secteurs touchés par la vacance et participe de la dévalorisation financière d'un quartier ou secteur. Plusieurs recherches internationales attestent de ce double effet.

Ensuite, la vacance immobilière se traduit par des dysfonctionnements urbains. En effet, la vacance génère d'importants désordres matériels et environnementaux. Lors des diagnostics, nous avons pu mettre en exergue de nombreux signes d'abandons tels que des fenêtres murées, des toles, des fenêtres cassées, de l'enfrichement, d'anciennes cartouches d'enseignes, etc. Ce sont autant de signes de la vacance perceptibles depuis l'espace public. Cette vacance provoque également d'importants dysfonctionnements sur les espaces publics : problème d'éclairage public, risque de péril, empêchement de passage, végétation spontanée, usages illégaux et informels (dépôts sauvages d'ordures ménagères, garages de rues, squats, etc.). En cela, la concentration des espaces vacants peut favoriser l'émergence d'une crise généralisée de l'habiter.

III. LES DÉFIS DE LA RÉACTIVATION
DES ESPACES VACANTS

Sur la base de ces constats, un axe de nos travaux a consisté à explorer les conditions et les modalités de l'action sur la résorption de l'inoccupation immobilière. Un premier enseignement concerne la non transposabilité des modalités d'intervention qui ont été inventées pour les friches industrielles. Elles sont assez bien cernées, organisées autour du lancement d'un projet de renouvellement urbain ou autour d'une revalorisation par des stratégies de renaturation des villes ou encore par des stratégies d'urbanisme transitoire. Ces trois formes d'interventions sont les plus répandues, plutôt maîtrisées mais très peu transposables à l'échelle immobilière (superficies, modèles économiques de l'opération, systèmes d'acteurs, connaissances à mobiliser...). La non transposabilité concerne aussi le modèle d'action inventé pour la régénération des friches industrielles. Celui-ci repose sur deux mécanismes clés : la démolition massive du bâti inoccupé (hormis parfois une part de préservation patrimoniale) ; le niveau de constructibilité des sites (c'est-à-dire le potentiel de nombre de m² à construire), paramètre central de la faisabilité financière des projets de renouvellement urbain et d'attractivité auprès des opérateurs et investisseurs pour s'engager dans un projet de reconstruction sur la friche. Or, ce modèle d'action n'est pas non plus transposable à l'immobilier vacant, ou d'une façon trop marginale.

Nous avons également identifié des complexités spécifiques à la réutilisation de l'immobilier vacant. Les immeubles vacants occupent en effet des parcelles étroitement imbriquées dans des tissus immobiliers et urbains souvent encore en fonctionnement, rendant la démolition difficile. Cela a pour effet de réduire la capacité à attirer des opérateurs par un nombre de m² à construire. Par ailleurs, l'inoccupation immobilière peut concerner l'ensemble d'un immeuble ou seulement certaines portions de l'immeuble. Cela signifie que l'action ne peut pas

toujours être envisagée à la parcelle mais bien souvent à l'échelle d'un lot dans l'immeuble. Dans tous les cas, la résolution de la vacance immobilière par les mécanismes connus et maîtrisés de la démolition-reconstruction, mécanismes dominants de la régénération des friches industrielles, ferroviaires... ne peut être qu'un processus marginal dans les centres urbains denses pour agir sur la vacance immobilière.

Ces observations expliquent aussi pourquoi ce n'est plus de démolition-reconstruction dont il est question mais bien de processus de ré-occupation sans démolition. Or, le fait même de parler de ré-occupation d'un local qui existe déjà, et non plus de démolition-construction, a des incidences majeures sur les outils et les acteurs de la résorption de la vacance immobilière. Du côté des outils, une piste de travail importante concerne la production de données sur la vacance immobilière ; du côté des acteurs, nos travaux braquent le projecteur sur les intermédiaires immobiliers.

L'une de nos principales analyses met en évidence pourquoi la réoccupation immobilière est entravée par une défaillance du côté des données et de la connaissance sur l'immobilier vacant. En effet, réactiver des espaces vacants implique des besoins en termes de production de nouvelles connaissances. Or, la mesure et la connaissance des espaces vacants est trop souvent prisonnière d'une approche sectorielle où la vacance n'est qu'une donnée secondaire d'un recensement produit à d'autres fins. D'une part, les recensements sectoriels (commerces, logements, bureaux, etc.) sont souvent produits par des acteurs privés, cadrant ainsi la mesure et le contenu du problème. D'autre part, cette mesure, en ayant des critères différents pour chaque type d'immobilier, opacifie le cumul des difficultés mais aussi invisibilise en partie l'étendue du problème. Pour illustrer cela, nous prendrons l'exemple de la mesure de la vacance commerciale en France. Celle-ci est réalisée par la fédération des grandes et moyennes surfaces spécialisées. Cette mesure est centrée sur les rues « primes » des centres-villes (soit un nombre restreint de rues) et des principales zones d'activités commerciales. Ce sont avant tout des données produites pour déterminer les opportunités d'implantation (chalandise, chiffres d'affaires, etc.). De ce fait, la mesure de la vacance immobilière manque de données stratégiques pour la réactivation : il n'existe que peu d'informations sur le local, sa propriété, sa durée d'inoccupation. En outre, cette mesure exclut les rues commerçantes de faubourg où ne s'implantent que marginalement les grandes et moyennes surfaces spécialisées.

Face à ces problèmes, de nouvelles démarches méthodologiques se déploient qui allient appui sur des bases de données standardisées et produites à d'autres fins et sur des recensements localisés permettant de produire des informations adaptées à la réactivation (propriétaire, état du local, typologie, âge du bâti, insertion urbaine), comme l'illustrent les travaux menés dans la métropole lilloise par l'agence d'urbanisme locale.

Enfin, la réoccupation est également entravée par le système d'intermédiation immobilière conventionnel. Qui dit « réoccupation » dit capacité à organiser une rencontre entre une offre et une demande de bien immobilier, qu'il



s’agisse de location ou de vente. C’est ce qu’on appelle la fonction d’intermédiation immobilière. Cette fonction d’intermédiation est habituellement remplie par ceux que l’on appelle communément les « agences immobilières » et, pour le tertiaire (les bureaux), les commercialisateurs, voire les « grands commercialisateurs ». Or, que ce soit dans le cas du logement, du bureau ou des rez-de-chaussée commerçants, on a constaté que les agences immobilières et les commercialisateurs sont des intermédiaires qui, de fait, se désintéressent de l’immobilier vacant, et particulièrement quand celui-ci connaît une vacance structurelle, alors même que c’est la vacance structurelle qui demande le plus d’attention et d’efforts. Ce désintérêt est l’indicateur d’une faille importante dans le système d’acteurs traditionnels de l’intermédiation immobilière. Néanmoins, on observe depuis quelques petites années l’émergence d’acteurs qui, pour partie, colmatent cette faille soit par l’émergence d’acteurs nouveaux; soit par évolution d’acteurs classiques. On se limitera ici au cas des nouveaux intermédiaires. On peut – sans être exhaustifs – illustrer ce phénomène à partir de deux exemples en apparence très différents mais dont les modèles d’action convergent en plusieurs points. Il s’agit, d’un côté, de l’entreprise Camelot Europe et, de l’autre côté, d’une structure associative dénommée Rues du Développement Durable (RDD) implantée dans la ville de St Etienne (France).

Camelot Europe illustre le cas des entreprises privées spécialisées dans l’occupation temporaire de l’immobilier vacant. Que fait Camelot Europe en tant que nouveau type d’intermédiaire immobilier entre l’offre et la demande ? Du côté de l’offre, *i.e.* du côté des propriétaires et de la nature des biens inoccupés, Camelot Europe s’intéresse à des biens de différentes natures mais son principal marché est celui des bureaux vacants transformés de façon temporaire en logements. Elle s’adresse à leurs propriétaires, privés pour l’essentiel, en leur vendant une prestation de service qui couple à la fois un service de maintenance et d’entretien du bien avec un service d’occupation et de gestion locative du bien principalement sous la forme d’un logement temporaire à loyer modéré. Cet intermédiaire met en avant que ce type de gestion immobilière par l’occupation temporaire permet de protéger le bien des dégradations associées à la vacance durable et de compenser les charges immobilières qui perdurent toujours. Du point de vue territorial, Camelot Europe est prioritairement présente dans les métropoles, les grandes villes aux marchés résidentiels à forte pression ou les villes petites et moyennes dès lors qu’elles sont dynamiques. Du point de vue du bien lui-même, Camelot Europe priorise les bureaux transformables en logements sans besoin de restructuration lourde ou coûteuse pour être habitables. Enfin, du côté de l’occupant, son cœur de cible est celui de clients occupants solvables, qui cherchent un logement à un coût inférieur à celui du marché standard, notamment sur un marché lié à la mobilité dans le travail : nouvel emploi, déplacement dans le cadre du travail, contrat de travail court...

Le deuxième exemple d’intermédiaire est celui de Rues du Développement Durable, du nom de l’association créée en 2009 par les habitants d’un quartier péricentral de St Etienne, quartier qui souffrait des stigmates de la décroissance et qui se caractérisait par un important taux de vacance des rez-de-chaussée, jusqu’à 40 % selon les rues.

Depuis 2009, RDD a réussi à faire réoccuper une quinzaine de locaux, accueillant des commerces et/ou des services : un garage à vélo ; un local pour une couturière ; un local pour un groupe de designers ; un espace de co-working ; un restaurant solidaire ; une créatrice textile ; une épicerie bio ; un cabinet de médecines douces... A la différence de Camelot Europe, RDD se trouve en face de locaux très dégradés, la plupart fermés depuis plusieurs années. Fait majeur pour comprendre une des difficultés de la résorption de la vacance, leurs propriétaires sont très réticents à s’engager dans des travaux de remise en état en raison d’un risque de non-location et à accepter l’idée d’un loyer inférieur à ce qu’ils ont connu antérieurement, décriant la dévalorisation d’un bien pourtant inoccupé depuis plusieurs années. Ils résistent à remettre leurs biens sur le marché. Du côté de la demande, la cible prioritaire de RDD est celle des porteurs de projet d’activités à la recherche de locaux à loyers modérés pour leur entreprise naissante. Comment, dans ce contexte, RDD intervient-elle pour faire réoccuper les rez-de-chaussée vacants ? Elle opère un repérage de la vacance ; elle cherche à identifier les propriétaires, ce qui n’est pas une simple affaire ; elle visite les lieux pour dresser un diagnostic du local et évaluer les travaux à réaliser ; elle estime le stock de locaux vacants utilisables pour avoir une idée de l’offre possible rue par rue ; elle détermine des segments de rue sur lesquels concentrer l’effort de réoccupation et créer un effet vitrine. Outre ce repérage, RDD négocie avec les propriétaires l’acceptation d’un loyer très modéré et de travaux à réaliser, soit que le propriétaire les engage lui-même, soit – cas le plus fréquent – qu’il accepte que RDD s’occupe des travaux en contrepartie d’une négociation sur la baisse du loyer et sur la durée de cette baisse. Pour la réalisation des travaux, RDD va faire appel à son réseau d’interconnaissances, qui interviennent souvent de façon bénévole. Tout est donc mis en œuvre pour agir sur la diminution des coûts de mise sur le marché et de prix à la location. Mais RDD est aussi active du côté des occupants en proposant un service aux porteurs de projets des futures entreprises occupantes. En amont, elle offre un service gratuit d’accompagnement à l’installation d’activité puis, une fois les entreprises installées, elle offre un service gratuit de gestion locative (factures d’eau, d’électricité, les travaux de petite maintenance... Pour conclure sur ces deux exemples d’intermédiation autour de l’immobilier vacant, la comparaison de Camelot Europe et de RDD montre comment deux acteurs très nettement différents placent au cœur de la stratégie de réoccupation ce que l’on a évoqué précédemment sur l’enjeu de production de connaissances. Dans les deux cas en effet, les stratégies de réoccupation reposent sur la production d’une connaissance fine des propriétaires et des locaux vacants ainsi que sur des innovations dans les méthodes de l’intermédiation et non dans le produit immobilier lui-même. Cela conduit aussi à une autre analyse importante : l’existence de biens vacants ne se traduit pas mécaniquement ni automatiquement par l’existence d’une offre correspondante sur le marché immobilier. Aussi les politiques publiques, notamment celles qui misent sur la vacance pour réduire la crise du logement, doivent-elles s’adapter à la spécificité des freins et des leviers de la ré-occupation, freins et leviers qui apparaissent difficilement standardisables contrairement à la production neuve.

Valoriser les fonciers invisibles pour réussir les transitions

S’occuper de la vacance



Valoriser les fonciers invisibles pour réussir les transitions

Jean-Marie Halleux 13
(Professeur ordinaire au Département de géographie de l’Université de Liège)

Ma présentation développe une mise en perspective des principaux enjeux autour de la vacance urbaine. Cette intervention est structurée en trois parties. La première concerne l’enjeu environnemental de l’utilisation des ressources, cela en lien avec le sujet des politiques d’urbanisme et d’aménagement du territoire. La deuxième partie est dédiée à l’enjeu socio-économique de l’accessibilité financière au logement. Enfin, en troisième partie, c’est la dimension démographique qui est traitée, avec un focus sur les liens entre le vieillissement de la population et les deux phénomènes liés de la vacance et de la sous-occupation des logements.

Mon titre fait référence au concept de « foncier invisible ». Cette référence vise à porter un autre regard sur le potentiel foncier déjà construit, qu’il soit vacant ou sous-occupé. Valoriser ces gisements fonciers « invisibles » est essentiel à la réussite des transitions socio-environnementales. Sur le plan environnemental, cela permet de limiter la pression sur les ressources, à commencer par la ressource foncière. Sur le plan social, mieux mobiliser les fonciers invisibles permet d’apporter certaines réponses à la question – à la crise pourrait-on dire – de l’accessibilité financière au logement.

I. L’ACTION TERRITORIALE ET LES TRANSITIONS SOCIO-ENVIRONNEMENTALES

Perspective historique

Débutons par une courte mise en perspective historique sur les liens entre les politiques d’aménagement du territoire et les transitions socio-environnementales. En la matière, deux périodes sont à distinguer.

Une première, à partir de la fin des années 1980, lorsque l’on commence à faire référence au concept de développement durable. Les recherches sur les systèmes de l’aménagement se saisissent alors de la « durabilité ». À l’époque, on y parle prioritairement des émissions de gaz à effet de serre et de la dépendance à la voiture. Dans certains contextes, peu en Belgique, davantage dans des pays à la tradition aménagiste plus forte, comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou la Norvège, le paradigme de la ville compacte (ou ville des courtes distances) a effectivement été mis en œuvre. Cette mise en œuvre avait pour principal objectif de réduire la dépendance à l’automobile.

La deuxième période débute globalement avec les années 2000. Elle se poursuit actuellement avec une certaine effervescence. En termes de paradigme, l’on passe alors du « développement durable » aux « transitions », ce qui s’accompagne d’une forte écologisation des systèmes de l’aménagement. La mesure phare est ici la limitation de l’artificialisation, via l’objectif du ZAN, pour Zéro Artificialisation Nette – ou>NNLT en anglais pour *No Net Land Take*. L’objectif du ZAN a pour point de départ une publication de la Commission européenne datant de 2011 (donc déjà relativement ancienne). Il s’agit d’une Communication de la Commission Européenne pour une « Feuille de route pour une Europe efficace dans l’utilisation des ressources »¹.

Avec la période actuelle, l’aménagement s’inscrit dans des problématiques environnementales plus larges. On ne se focalise plus uniquement sur la problématique de la réduction de la dépendance à l’automobile. Avec le ZAN, on souhaite en particulier protéger les services écosystémiques liés aux sols : la biodiversité, la production agricole, la gestion des cycles de l’eau, la séquestration du carbone...

L’objectif du ZAN est décliné dans des contextes variés. En France on parle effectivement de Zéro Artificialisation Nette (ZAN). En Wallonie, on trouve le Schéma de développement du territoire (SDT), avec l’objectif de l’optimisation spatiale. En Flandre, on parle de *Bouwshift*, ce qui peut se traduire par « transformation de la construction ». On voit ici que les termes officiels choisis en Belgique ne sont pas très explicites, ni en Flandre ni en Wallonie. Sans doute n’ose-t-on pas utiliser un vocabulaire « limitatif », qui serait trop évocateur de contraintes pour la population et pour les acteurs de l’immobilier ? Ces termes officiels s’opposent à l’expression utilisée par les médias : « stop béton » en Belgique francophone et « *betonstop* » en Belgique néerlandophone.

Comment concilier la limitation de l’artificialisation et l’accessibilité financière au logement ?

Les diverses catégories d’acteurs adhèrent globalement à l’objectif de la limitation de l’artificialisation. Pour autant, il existe certaines oppositions. Cela s’explique par le fait que nous ayons besoin de foncier pour de nombreux besoins, à commencer par les besoins en logement. Selon un

¹ Commission européenne, 2011, *Feuille de route pour une Europe efficace dans l’utilisation des ressources*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des régions, SEC(2011) 1067 et 1068.



article du *Soir* de 2018², « le ‘stop au béton’ wallon inquiète ». En effet, puisque la population et le nombre de ménages augmentent, il faut produire davantage de logements. On s’alarme donc, en particulier en Wallonie, mais pas uniquement. L’objectif de la limitation de l’artificialisation doit également inquiéter à Bruxelles. En effet, la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) se situe au cœur d’une zone de marché bien plus étendue que les 19 communes bruxelloises. Par exemple, l’OCDE estime que la population de l’aire urbaine fonctionnelle de Bruxelles – donc de la zone au sein de laquelle les mécanismes de marché se déploient – représente 3,4 millions d’habitants³.

Sur cette base, une limitation effective de l’artificialisation en Flandre et/ou en Wallonie aurait des impacts notables sur les marchés du logement en RBC. Pour illustrer ce déploiement des logiques de marché à l’échelle des régions fonctionnelles, nous pouvons nous appuyer sur cette carte (voir ci-contre), indiquant le prix de vente moyen des maisons d’habitation en Wallonie (données pour la période 2007-2015).

On note que les valorisations les plus élevées correspondent aux communes qui se situent précisément dans la région urbaine fonctionnelle de Bruxelles. On remarque d’ailleurs une même configuration « métropolitaine » de prix élevés à proximité de Luxembourg-Ville.

II. L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE
AU LOGEMENT : ÉTAT DES
CONNAISSANCES

La hausse des valeurs
immobilières résidentielles

Un élément parfois négligé est le caractère ancien de la hausse des valeurs immobilières. Je me base ici sur une figure (voir ci-contre) issue d’un article de Knoll *et al.*⁴.

Ces chercheurs ont travaillé sur quatorze pays et sur une longue période (1870-2012). On voit sur cette figure que, depuis la Seconde Guerre mondiale, les valeurs des maisons connaissent une hausse structurelle (avec des fluctuations durant les crises des années 1970 et 1980).

Cette tendance s’explique tout d’abord par une croissance de la demande, elle-même liée à une augmentation de la population et du nombre de ménages, mais aussi à la croissance des revenus. En outre, au cours de la dernière phase de croissance (années 1990-2000), la demande a été fortement renforcée par la réduction des taux pratiqués sur les marchés des crédits hypothécaires.

On constate donc que cette hausse structurelle de la demande n’est pas récente. Parallèlement, on constate des difficultés d’ajustement sur les marchés. Sur ce sujet, la

littérature disponible met en exergue la faible réactivité de l’offre (voir par exemple l’article de synthèse de Jean Cavailhes sur le « boom international des prix immobiliers »⁵). En effet, force est de constater que le secteur de la construction est assez peu réactif aux prix (on parle d’inélasticité en économie). Parmi les causes de cette faible réactivité, on trouve notamment les politiques menées en matière d’urbanisme et d’aménagement :

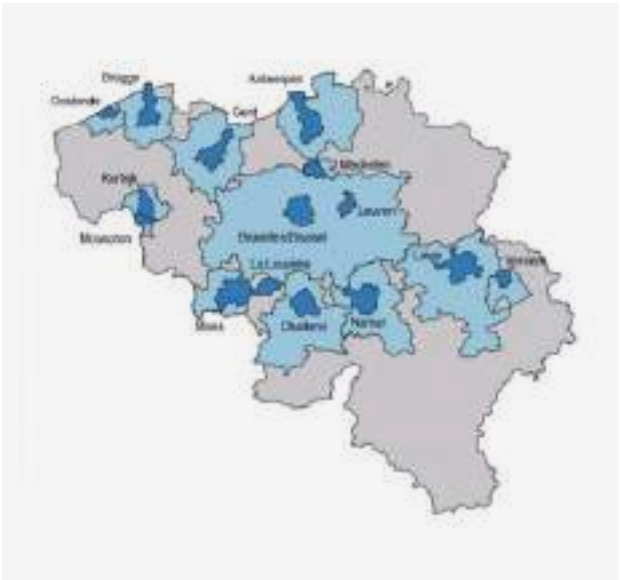
Dans la littérature économique, la faible réactivité de l’offre immobilière à une augmentation de la demande est expliquée par des politiques foncières restreignant la ressource (zonages fonciers malthusiens), par la rétention foncière de propriétaires de terrains, par le temps de construction des immeubles, ou par les réglementations du secteur du bâtiment (obtention des permis de construire et autres délais administratifs, contrôles, actions en justice).

Cavailhes, 2018

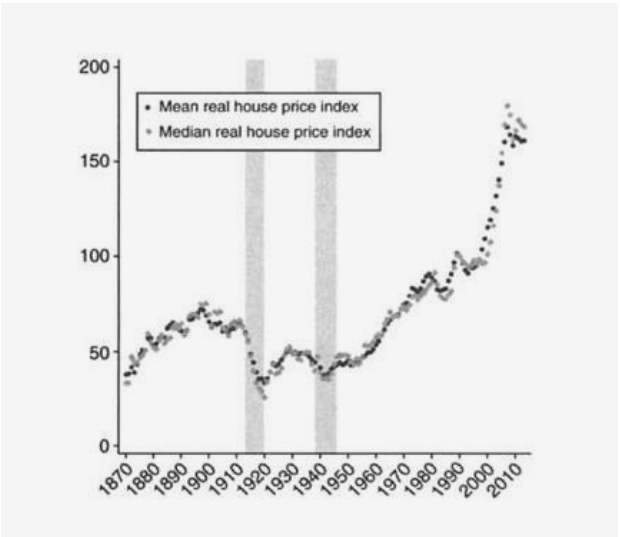
Sur cette base, pour réfléchir à la question de l’accessibilité financière du logement, il semble opportun de discerner deux grandes problématiques. La première est celle que je viens de commenter, c’est-à-dire la faible réactivité de l’offre. Par rapport à nos sujets des fonciers invisibles, de la vacance et de la sous-occupation, une meilleure réactivité impliquerait de mieux valoriser les offres potentielles. Cela permettrait de limiter les prix moyens. Ensuite, il y a une seconde problématique, celle des inégalités socio-économiques croissantes. Même si le marché était plus réactif au signal prix, le problème de l’accessibilité financière au logement demeurerait : les moins favorisés ont de plus en plus de mal à suivre la progression « moyenne » des valeurs. Face à la question des inégalités, une plus forte régulation apparaît nécessaire pour aider les populations incapables d’accéder aux prix de marché (aide sociale au logement, zonage inclusif...).

Coûts de construction
versus valeurs foncières

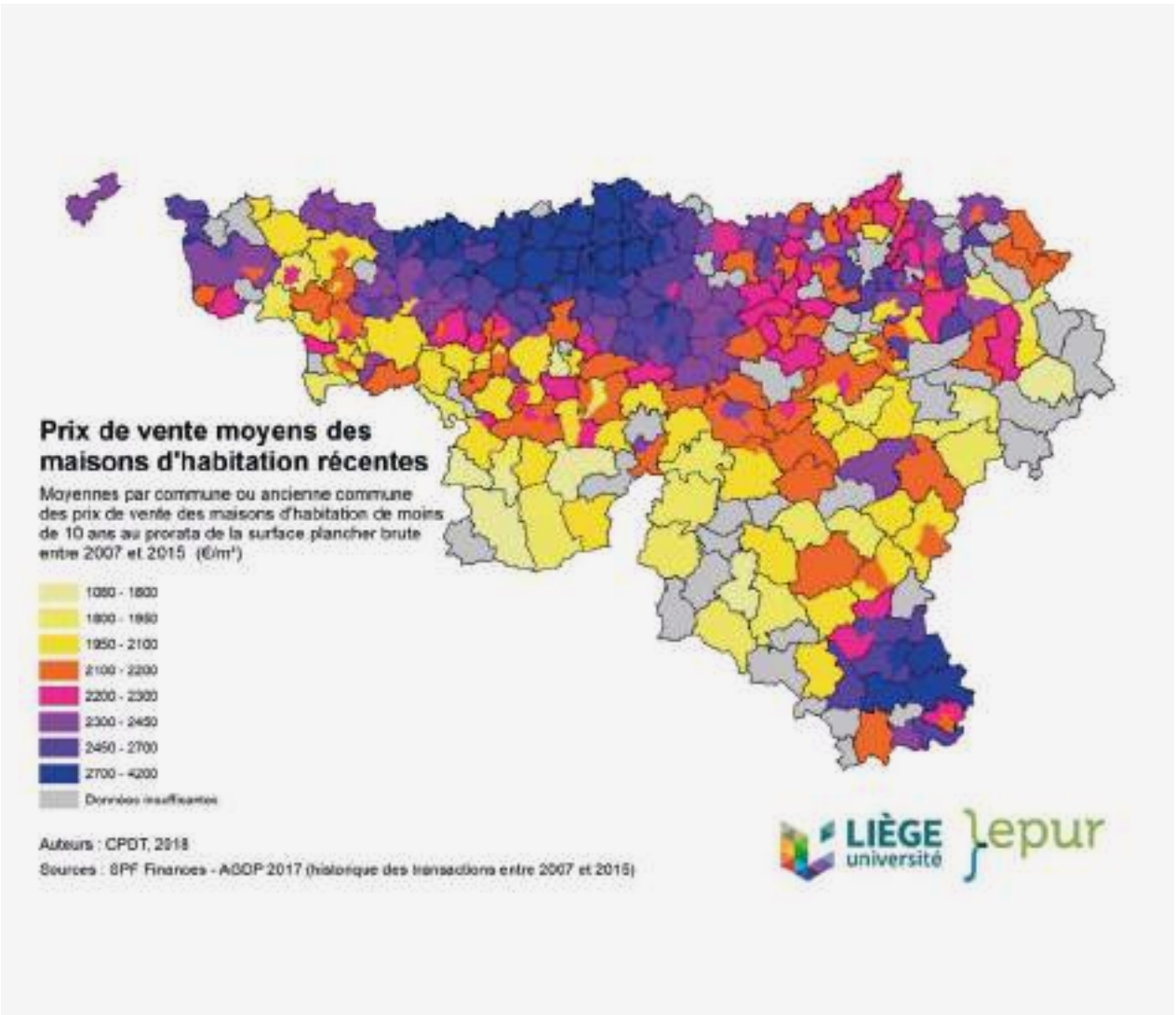
Depuis la Seconde Guerre mondiale, ce ne sont pas tant les coûts de la construction que les valeurs foncières qui ont progressé. Cela nous rappelle que les biens immobiliers (en particulier les logements) sont des biens combinatoires. En effet, la valeur des logements s’explique à la fois par les éléments constructifs (surface habitable, qualité du bâti, âge de la construction...) et par le foncier, c’est-à-dire le terrain-support. Par exemple, pour les terrains, le fait d’être localisé dans une aire métropolitaine économiquement dynamique dicte très largement la géographie des valeurs. À une échelle plus fine, les valeurs foncières s’expliquent également par la qualité physique et sociale des voisinages.



Régions urbaines fonctionnelles en Belgique
Source : OECD, 2024, p. 20.



Evolution du prix des maisons dans 14 pays – Moyenne non pondérée
Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, USA.
Source : K. Knoll et al, 2017, p. 339



Sources : SPF Finances – AGDP 2017 (historique des transactions entre 2007 et 2015) Auteurs : CPDT, 2018

2 Paolo Leonardi, « Le ‘stop au béton’ wallon inquiète », *Le Soir*, 08/02/2018
3 OECD, 2024, *OECD Territorial Reviews: Brussels-Capital Region*, Belgium, OECD, Publishing, Paris.
4 Knoll K., Schulariowk M. et Steger T., 2017, « No price like home: global house prices, 1870-2012 », *American Economic Review*, 107(2), pp. 331-353.

5 Cavailhes J., 2018, « Les raisons du boom international des prix immobiliers (1996-2007) », *La revue foncière*, n°22, p. 15.



Le caractère combinatoire de l’immobilier peut être illustré par la carte des prix de vente moyens des maisons d’habitation en Wallonie commentée ci-dessus. Considérons les deux valeurs extrêmes dans la distribution. La valeur la plus élevée – j’imagine que cela ne vous étonnera pas – correspond à la commune de Lasne (3645€/m²). En bas de la distribution, on trouve la commune d’Amel, en province de Liège (1623€/m²). Les travailleurs de la construction sont sans doute mieux rémunérés à Lasne qu’à Amel, mais pas de manière significative. En conséquence, ce sont bien les valorisations foncières et non les coûts de construction qui font la différence entre ces deux extrêmes.

Vis-à-vis de la tendance structurelle à la hausse des valorisations immobilières, Knoll *et al.* (2017) sont parvenus à distinguer ce qui est lié à la construction de ce qui est lié au foncier. Selon ces auteurs, sur la période 1950-2012, la hausse des valeurs immobilières s’expliquerait à 84 % par les valorisations foncières. Il ne reste donc que 16 % de la hausse globale qui puisse s’expliquer par la dimension constructive, soit via une hausse des coûts pour une même qualité constructive, soit via une hausse moyenne de cette qualité.

En synthèse

Au final, pour rencontrer simultanément les objectifs de l’accessibilité financière au logement et des transitions socio-environnementales, il faut conjointement, d’une part, tendre vers la sobriété foncière en limitant l’artificialisation et, d’autre part, éviter les effets de rareté foncière. Cela nécessite d’améliorer la réactivité – l’élasticité – de l’offre pour limiter la progression moyenne des prix, via une meilleure activation des offres potentielles, y compris les offres représentées par les logements vacants et par les logements sous-occupés. Ensuite, complémentaiement, il faut tenir compte des inégalités et renforcer les moyens de la politique de l’aide sociale au logement. En effet, une élasticité accrue ne permettra vraisemblablement pas aux marchés de répondre aux besoins des moins favorisés.

Comme nous l’avons vu ci-dessus, la progression des valeurs immobilières est, en grande partie, due à la progression des valeurs foncières. Ce constat ouvre des perspectives pour la problématique des inégalités. Il s’agit du sujet de la « Land Value Capture » ou de la « collectivisation de la rente foncière »⁶. La collectivisation des rentes foncières permet de financer les besoins collectifs et singulièrement les politiques sociales en matière de logement. Pour l’aide sociale au logement, un outil précieux correspond au « zonage inclusif » : avec le zonage inclusif, les promoteurs se voient imposer d’intégrer dans leurs projets des logements « aidés », qui seront commercialisés à des niveaux de prix inférieurs aux prix du marché. En Belgique, à Bruxelles, en Wallonie et en Flandre, cela passe par l’instrument des charges d’urbanisme.

III. VIEILLISSEMENT, SOUS-OCCUPATIONS ET VACANCES

Vieillessement et logements vides

Avec mon collègue Jean-Marc Lambotte, nous avons publié en 2004 – 20 ans déjà – les résultats d’une enquête sur le sujet des logements vides en Wallonie⁷. Nous avons alors réalisé une enquête auprès de 800 propriétaires de logements vacants. L’importance du vieillissement était ressortie comme un des résultats principaux. Parmi les propriétaires enquêtés, 30 % avaient plus de 65 ans et 10 % étaient décédés (sans que cette information n’apparaisse clairement dans le cadastre). Le niveau des revenus nous avait aussi surpris, avec une distribution des revenus assez proche de la distribution générale au sein de la population wallonne. Contrairement à l’hypothèse initiale, les propriétaires interrogés n’apparaissaient donc pas particulièrement aisés.

Notre enquête s’était aussi intéressée aux montants que les propriétaires estimaient nécessaires pour remettre leur logement aux normes. Le chiffre de 30 000 euros était alors ressorti comme le montant moyen. En tenant compte de l’inflation, cela correspond approximativement à 50 000 euros de 2024. Ces résultats permettent de mieux comprendre la problématique des logements vides, en tout cas pour la situation wallonne : nous sommes face, premièrement, à des logements très dégradés et, deuxièmement, à des propriétaires âgés qui ne disposent ni de revenus élevés ni d’un accès aisé au crédit immobilier. Bien que les résultats soient anciens, il est vraisemblable que cette conclusion demeure d’actualité.

Vieillessement et logements sous-occupés

En plus d’être lié à la question de l’inoccupation, le sujet du vieillissement est aussi lié à la question de la sous-occupation. Selon les données SILC⁸ de 2023, 60 % de la population belge vivrait dans un logement sous-occupé. C’est considérable. L’indicateur est plus élevé encore chez les personnes âgées de plus de 60 ans : 74 %. Tout comme pour les logements vacants, il y a donc là une offre potentielle considérable, qu’il faudrait essayer de mobiliser, cela si possible avant que ces logements sous-occupés ne se dégradent et ne se vident...

Le sujet de la sous-occupation des logements par des personnes âgées est assez délicat. Bien sûr, il ne s’agit pas de « chasser » les propriétaires âgés de leur logement. Face à cette problématique, les résultats du mémoire de Sophie La Mendola⁹ sont assez éclairants. Ce mémoire de 2022 a été consacré aux différentes alternatives d’habitats pour les seniors. Il a reposé sur une enquête au sein de quartiers

occupés par de grandes maisons « quatre façades », cela via 2200 questionnaires distribués dans les boîtes postales. Le premier résultat notable est celui du taux de réponse élevé : 20,8 %, correspondant à 458 réponses. Cela montre que le logement est un sujet sensible pour les ménages ayant reçu le questionnaire.

Autre résultat : cette population vieillissante a une très mauvaise connaissance des solutions alternatives au fait de rester seul dans son logement : 4 % les connaissent « bien » et 18 % « en ont entendu parler ». Par « solutions alternatives », on entend ici : le logement kangourou, la cohabitation intergénérationnelle, l’habitat participatif et solidaire, le BIMBY... Tout cela est très largement méconnu de la population. Enfin, un résultat essentiel est que les préférences des enquêtés ont évolué à la suite de la présentation des alternatives. En début de questionnaire, 79 % de répondants déclarent souhaiter rester dans leur maison le plus longtemps possible. Après présentation des alternatives, ce taux chute à 43 % ! Ce résultat est très important. Il montre que des efforts d’information – finalement peu coûteux par rapport à de la construction de logements – pourraient permettre une libération assez substantielle de l’offre. En revanche, il ne faut pas informer trop tard, lorsque l’énergie et la santé des sous-occupants ne sont plus au rendez-vous. Il serait donc judicieux de réaliser ces campagnes d’information relativement tôt : entre 50 et 70 ans, qui est une période charnière en raison du départ des enfants et de la prise de la retraite.

Au final, la conclusion est limpide : des efforts d’informations peu coûteux pourraient permettre une libération substantielle de l’offre immobilière (et « sans chasser les vieilles dames de leur logement ») ! Ces efforts d’informations ne devraient-ils pas devenir une priorité pour les responsables tant régionaux que communaux en charge des politiques du logement ?

EN CONCLUSION

Les politiques d’aménagement sont marquées par une écologisation de plus en plus forte, cela en lien avec une évolution des paradigmes : depuis le paradigme du développement durable vers le paradigme des transitions socio-environnementales. En particulier, ces politiques sont de plus en plus focalisées sur l’ambition de limiter la pression sur les ressources foncières. C’est dans cette perspective de la limitation de l’artificialisation des sols qu’il apparaît de plus en plus urgent de mieux valoriser les fonciers invisibles, c’est-à-dire les potentiels fonciers déjà construits, qu’ils soient vacants ou sous-occupés.

La limitation de l’artificialisation des sols nécessite notamment une meilleure gestion des problèmes d’accessibilité financière au logement. Sur ce sujet, rappelons qu’il est opportun de discerner deux problématiques. D’une part, il faut mieux valoriser les diverses offres potentielles et améliorer la réactivité des marchés. Nous retrouvons donc ici le sujet de la meilleure valorisation des biens immobiliers vacants et sous-occupés. D’autre part, il faut mieux intervenir pour répondre aux besoins des moins favorisés. Cela doit passer par une politique du logement renforcée avec, en particulier, un usage plus développé du zonage inclusif.

7 Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., 2004, « Friches d’habitat et désurbanisation en Wallonie », *Géocarrefour*, Vol. 79, n°2, pp. 153-161.

8 Statistiques de l’Union européenne sur le revenu et les conditions de vie.

9 La Mendola S., 2022, *La sous-occupation des maisons quatre façades chez les personnes âgées et les différentes alternatives d’habitats. Enquête auprès de la population de Neupré et Chaudfontaine*, Mémoire de Master en Sciences Géographiques (finalité spécialisée en urbanisme et développement territorial), Université de Liège, inédit.

6 Halleux J.-M., Hendricks A., Maliene V. et Nordahl B.I., 2022, *Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe*, Zurich, vdf Hochschulverlag.



QUESTIONS / RÉPONSES

Q1: Je n’avais jamais entendu parler du « zonage inclusif » et je me demande ce que l’on entend par là précisément. Par exemple, à Bruxelles, certains plans d’aménagement directeurs imposent 25 % de logements sociaux à partir d’un certain nombre de mètres carrés. Peut-on parler de zonage inclusif dans ce cas-là ?

Jean-Marie Halleux: Le zonage inclusif renvoie à ce que l’on impose aux promoteurs. En l’occurrence, on impose au promoteur une certaine proportion de logements qui seront à commercialiser à des prix inférieurs aux prix du marché. Cela peut passer par les charges d’urbanisme, au moment de la délivrance des permis. Je ne connais pas le dispositif précis auquel vous faites référence mais je comprends de votre question que l’obligation est formulée en amont des demandes de permis, dans le cadre de la définition des affectations. Cela me semble aller dans le bon sens puisque cela améliore la prévisibilité. En effet, sur la base d’un zonage explicite, le promoteur connaît les impositions auxquelles il va être soumis lorsqu’il négocie l’acquisition des terrains ou des immeubles nécessaires à la réalisation de son projet.

Q2: Vous présentez des chiffres qui s’arrêtent à 2012. Or, sur les dix dernières années le contexte a tout de même sérieusement changé. Avez-vous une idée de la situation actuelle ?

[JMH]: L’article utilisé (Knoll *et al*, 2017) présente un double intérêt. Il rassemble des informations sur quatorze pays et, surtout, sur une longue période (1870-2012). Depuis 2012, force est de constater que la tendance structurelle à la hausse des prix de l’immobilier résidentiel s’est poursuivie. Pour la période actuelle (2024), la tendance serait plutôt à la stabilisation voire à la baisse des prix. C’est en tout cas ce que l’on perçoit pour la France, l’Allemagne ou le Grand-duché de Luxembourg. L’explication réside dans l’impact sur la demande de la hausse des taux pratiqués sur les marchés des crédits hypothécaires. En effet, une hausse des taux est synonyme d’une réduction de la demande. Pour la période actuelle, on semble toutefois dans une configuration « d’effet cliquet » : la baisse de la demande se traduit d’abord par une baisse de l’activité plutôt que par une baisse des prix. Cette période de transition s’explique par le fait que les offreurs reviennent difficilement sur la valeur de leurs biens et ils acceptent difficilement une baisse des prix. Il leur faut un certain délai pour l’accepter.

Q3: À quel moment considère-t-on qu’un logement est sous-occupé ? Y-a-t-il un nombre de m² spécifique ?

[JMH]: Les chiffres cités sur la sous-occupation sont issus de l’enquête européenne SILC. Il faudrait vérifier les critères techniques précisément retenus par Eurostat quant à la définition de la sous-occupation. Globalement, la sous-occupation se rapporte à un ratio entre la taille du ménage et le nombre de pièces. En tout état de cause, il faut retenir de cette enquête que la Belgique est caractérisée par une part très importante de logements sous-occupés. Cela concerne singulièrement les grands logements « quatre façades » qui ont largement contribué à l’étalement urbain.

Q4: Actuellement, les solutions alternatives dont vous parlez semblent quantitativement « anecdotiques » par rapport à la potentielle demande de ces 60 % de personnes vivant dans des logements sous-occupés. Si toutes ces personnes décidaient demain de se tourner vers des solutions alternatives, pourrait-on disposer d’une offre suffisante ?

[JMH]: Comme je l’ai développé, il existe une demande potentielle importante pour des formes alternatives d’habitat. Si la meilleure information permet d’activer cette demande, l’offre se renforcera. Au final, cela permettra aux personnes âgées de libérer des mètres carrés et d’occuper des logements plus petits. Il s’agirait donc de débloquer la situation et d’enclencher une dynamique positive : l’information renforcera la demande, la croissance de la demande renforcera l’offre et le renforcement de l’offre contribuera à une meilleure diffusion de l’information sur les formes alternatives d’habitat. S’agissant du renforcement de l’offre, il pourrait s’agir d’une nouvelle offre tant publique que privée.

Q5: Vous avez développé divers éléments que l’on retrouve notamment dans le récent rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le mal-logement¹⁰. Mais il y a un sujet développé dans ce rapport et dont vous n’avez pas parlé, celui des logements touristiques, une problématique à laquelle Bruxelles est confrontée.

[JMH]: Votre question me permet de préciser la dimension territoriale de la crise du logement. Cette crise en termes d’accessibilité financière touche en particulier deux types de zones. Il s’agit, d’une part, des zones métropolitaines en développement continu et il s’agit, d’autre part, des principales zones touristiques. Ces deux types de territoires font l’objet d’une demande croissante et, bien évidemment, les grandes zones métropolitaines sont également des zones attractives sur le plan touristique. Une piste de réflexion vis-à-vis de cette situation est relative à l’orientation de la demande. Il faudrait, grâce à de meilleures politiques d’aménagement du territoire, éviter les phénomènes de forte concentration spatiale des demandes, tant vers les principales zones métropolitaines que vers les principales zones touristiques. Vis-à-vis de la métropolisation, cela passe par un développement plus soutenu des villes petites et moyennes. Vis-à-vis de la touristification, il s’agirait singulièrement de mieux réguler l’activité des plateformes digitales.

¹⁰ Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c’est possible ! Rapport de la Fondation Abbé Pierre et de la Fondation pour la Nature et l’Homme. Mars 2024.

Réhabilitation ? Rénovation ? Restauration ? Le projet urbain derrière le choix terminologique.

S’occuper de la vacance



Réhabilitation ? Rénovation ? Restauration ? Le projet urbain derrière le choix terminologique.

Claudine Houbart
(Université de Liège, Faculté d’architecture, laboratoire DIVA)

militer auprès des collègues et étudiants pour un abandon pur et simple du terme de « rénovation ». Non seulement parce qu’il n’est presque jamais le juste terme pour désigner ce dont on parle, mais aussi parce que son utilisation généralisée, occultant la dimension culturelle de l’intervention sur l’existant, me paraît dangereuse.

Mais que disent les dictionnaires à ce sujet ? Étonnamment, même les plus précis d’entre eux ne sont pas d’un grand secours. Si l’on s’en tient aux trois termes de « rénovation », « restauration » et « réhabilitation », le Centre national de ressources textuelles et lexicales définit le premier par une « remise en état », une « remise à neuf », le second par l’« action de remettre en bon état une chose dégradée », et le troisième par une « opération d’urbanisme consistant dans le nettoyage et la remise en état d’un quartier ou d’un immeuble ancien ». En somme, les trois termes seraient donc à peu de chose près synonymes d’une « remise en état »³... expression pour le moins floue elle aussi. Qu’implique une « remise en état » ? Et surtout, cette « remise à neuf », dont la rénovation serait synonyme ? En 1990 déjà, les architectes suisses Claude Jacottet et Théo-Antoine Hermanès soulignaient que « la rénovation est une impossibilité, car on ne peut pas remettre un objet dans l’état où il était “neuf” », elle est donc une illusion pure et simple et surtout une tromperie ». Ils ajoutaient par ailleurs que ce besoin de nouveau, trait caractéristique de l’époque, était « en tout cas radicalement contraire à l’éthique de la restauration qui demande l’acceptation du vieillissement et de ses traces »⁴.

Dans tous les cas, une chose est certaine : le terme « rénovation » n’apparaît dans aucune des grandes chartes, déclarations et recommandations qui ont encadré l’évolution des approches sur le patrimoine au cours du XX^e siècle (fig. 1).

Les Conclusions de la conférence d’Athènes (1931) et la Charte de Venise (1964) sont dominées par la « conservation » et la « restauration », tout en intégrant la « sauvegarde », l’« entretien » ou encore la « consolidation ». Au cours des années 1970, la prépondérance croissante de la valeur d’usage des monuments entraîne la diversification de la terminologie employée. C’est ainsi que la Déclaration d’Amsterdam (1975), définissant, avec la Charte européenne du patrimoine architectural, la nouvelle politique de « conservation intégrée », fait la part belle à la « réhabilitation », reléguant la « restauration » à une place de second rang⁵. La Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine, adoptée par l’UNESCO l’année suivante⁶, intègre quant à elle, aux côtés de la réhabilitation, la « réanimation », l’« adaptation » ou encore la « revitalisation »... mais pas la « rénovation ». Plus près de nous, le terme est tout aussi absent de la Recommandation sur le paysage urbain historique de l’UNESCO (2011) ou de la Déclaration de Davos sur la culture du bâti (2018), deux

« **Lancement des rénovations du musée d’Ansembourg** », annonçait tout récemment la Ville de Liège. « **Rénovation énergétique** », « **rénovation urbaine** », « **réno**ver le patrimoine moderniste »... la rénovation est aujourd’hui sur toutes les lèvres, sur tous les réseaux sociaux, sur tous les sites web institutionnels ou professionnels. Mais de quoi parle-t-on exactement ?

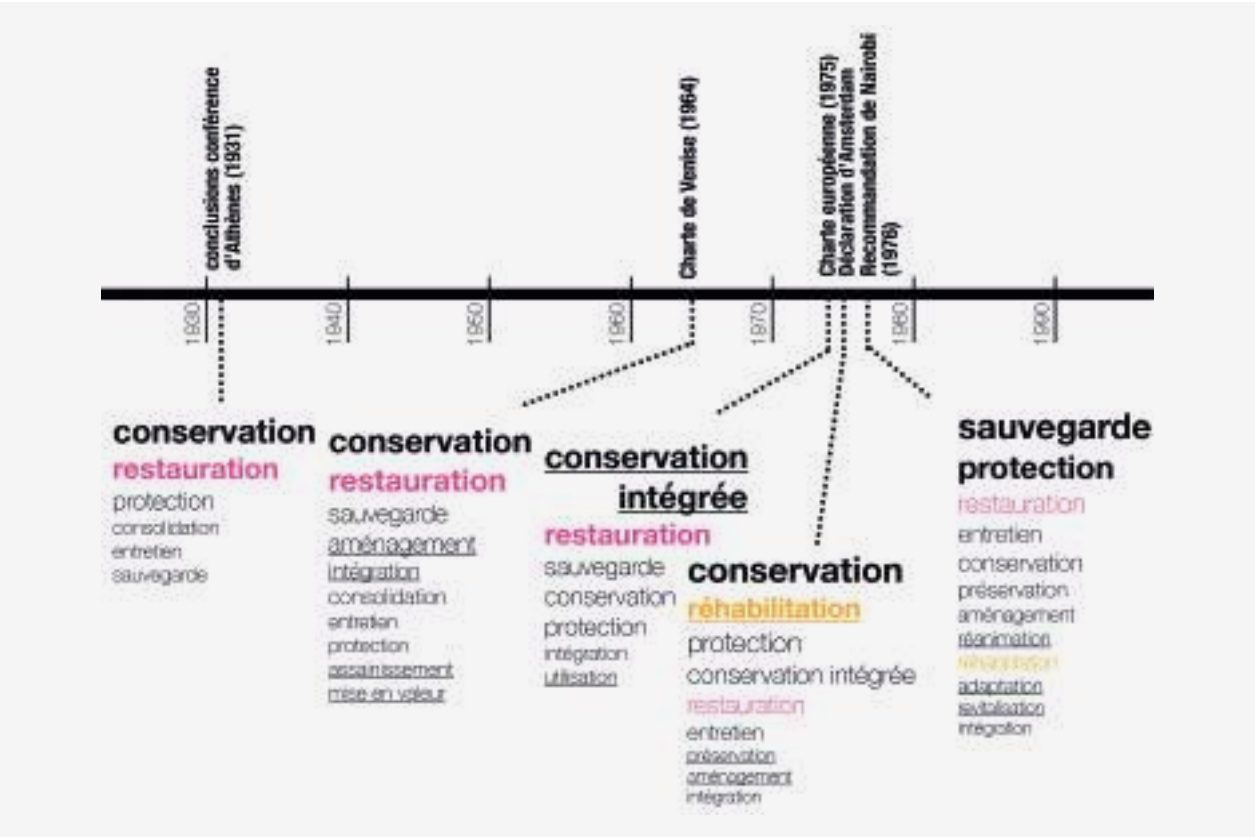
Va-t-on véritablement « réno

Plus généralement, le domaine de l’intervention architecturale ou urbaine sur l’existant souffre d’un flou terminologique, où les mots sont interchangeable

1 https://www.restaurationpatrimoine.be, consulté le 20 mars 2024.
2 https://www.architecte-patrimoine.fr/monument-historique/renovation-du-patrimoine/, consulté le 20 mars 2024.

3 https://cnrtl.fr, consulté le 9 mai 2024.
4 Jacottet, C., & Hermanès, T.-A., « Considérations sur les limites de la restauration », in *ICOMOS 90. Restauration Conservation : Quelques aspects de la protection du patrimoine en Suisse*, Éditions du Grand-Pont, 1990, p. 12-15.
5 Ces documents sont accessibles à partir de l’adresse suivante : https://www.icomos.org/fr/chartes-et-autres-textes-doctrinaux, consulté le 9 mai 2024.
6 https://www.unesco.org/fr/legal-affaires/recommendation-recommending-safeguarding-and-contemporary-role-historic-areas, consulté le 9 mai 2024.





[fig. 1] Les stratégies d'intervention au sein des principaux documents doctrinaux des années 1930 aux années 1970.

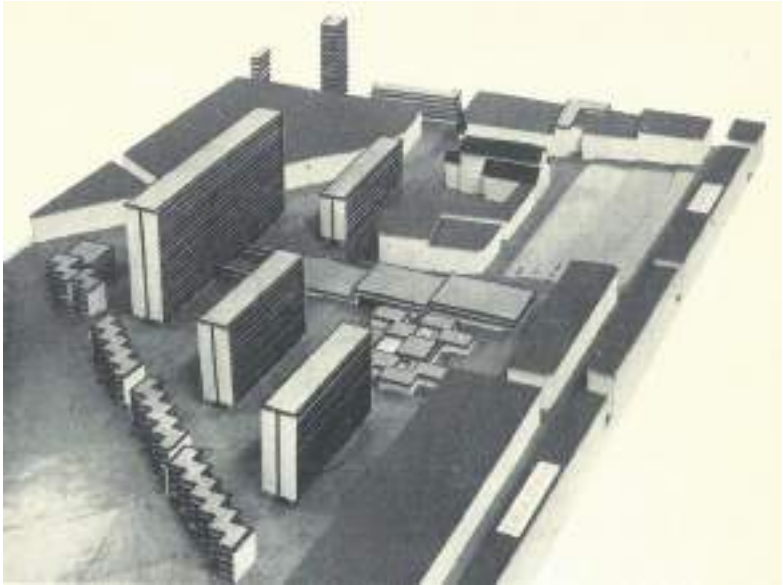
documents développant une approche holistique du cadre de vie⁷. Pour revenir à l'échelle de notre territoire, mentionnons encore que ni le Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT), ni le Code wallon du Patrimoine (CoPAT) ne font mention de la rénovation comme stratégie d'intervention sur le bâti. Il est donc très étonnant que l'usage du terme soit aussi généralisé, y compris dans le domaine du patrimoine architectural et urbain. Il semble que l'on ne puisse l'attribuer qu'à une forme de paresse intellectuelle qui, face à la multiplication et la diversité des termes employés par les instruments légaux ou doctrinaux, préfère utiliser une appellation «générique», englobante, nécessitant moins d'effort et de précision tout en étant aisément compréhensible par tous les publics.

Mais le terme de «rénovation» est-il vraiment aussi générique que cela? Il fut un temps, pas si lointain, où sa signification semblait plus univoque, mais pour le moins éloignée de ce qu'on lui fait dire aujourd'hui. Dans *Bruxelles à l'heure de la rénovation*, article publié en 1963 dans la revue *Habiter*, l'échevin Pierre de Saulnier présentait sa vision de l'avenir de la capitale, face à la nécessité «d'adapter sa structure urbaine aux exigences de la vie moderne»⁸. La «doctrine de rénovation» définie après plusieurs enquêtes préalables, aboutissait à un «plan directeur», confié à l'asbl Tekhne, qui prévoyait notamment l'aménagement d'un «petit ring» au cœur du Pentagone, dans le voisinage du quartier Saint-Géry. Les plans et maquettes des «quartiers rénovés» illustrant l'article montrent invariablement le

remplacement du tissu historique de la ville par des immeubles tours; donc des quartiers effectivement «remis à neuf», par le vide (fig. 2).

À la même époque, un projet visant à remplacer, dans le quartier Saint-Géry, la totalité de l'îlot du couvent des Riches-Clares, à l'exception de son église, par une tour de bureaux assortie d'un parking à étages et d'une station-service à l'emplacement du marché couvert – le long du nouveau «petit ring» prévu – était décrit par ses promoteurs comme «un hardi plan de rénovation urbaine»⁹. Le sens du terme ne semble donc pas alors soulever la moindre équivoque: il s'agit bel et bien de remplacer la ville historique, jugée inadaptée, par des aménagements modernistes. Cette politique contrastait radicalement avec les initiatives isolées visant à préserver des fragments privilégiés de la ville historique, quitte à encourager la construction de pastiches. Le plan particulier de l'«îlot sacré» défini à l'initiative de la Ligue esthétique belge autour de la Grand-Place distinguait à cet effet les façades «à conserver et à restaurer» de celles qui étaient «à reconstruire dans le style d'époque (XVII^e et XVIII^e s.) ou encore, «à ériger dans un style moderne s'harmonisant avec le caractère de la rue»¹⁰. À noter qu'aucune n'était «à rénover».

Au cours de la seconde moitié des années 1960, tant la politique de «rénovation urbaine» que celle de «restauration et reconstruction» des quartiers anciens sont remises en question par l'avancée des réflexions internationales



[fig. 2] Projet d'aménagement du quartier de la place du jeu de Balle par R. Courtois, primé au concours de 1962, d'après: De Saulnier, 1963.

menées, notamment, à l'initiative du Conseil de l'Europe. Peut-être est-ce à ce moment que s'installe le flou terminologique. Parmi les acteurs de cette mutation figure Raymond Lemaire (1921-1997), alors professeur à l'université de Louvain et Secrétaire général de l'ICOMOS nouvellement fondé. À travers l'association «Quartier des Arts», Lemaire est amené à conseiller la Ville de Bruxelles à propos de plusieurs îlots urbains, sur base de l'expérience acquise au cours de ce qu'il nomme lui-même, à cette époque, la «rénovation» du Grand béguinage de Louvain, menée depuis 1962 et considérée comme un projet-pilote à l'échelle européenne¹¹. Bien que les options de ce projet soient en tous points opposées à la «rénovation urbaine» telle que préconisée par l'échevin de Saulnier quelques années auparavant, le même terme est donc employé pour les désigner. La «rénovation» est pourtant absente des réflexions menées par le Conseil de l'Europe qui, suite à une recommandation «relative à la défense et la mise en valeur des sites et ensembles historiques ou artistiques», adoptée en 1963, organise une suite de rencontres où les maîtres-mots sont la «conservation», la «sauvegarde», la «mise en valeur» ou encore, la «réanimation»¹². Dans un texte programmatique rédigé pour l'une de ces rencontres, en 1967, Lemaire lui-même évite son usage en parlant de «l'assainissement, la restauration et l'aménagement des ensembles» et en préconisant d'«assainir, restaurer, adapter les intérieurs» des édifices qui les composent¹³. Et pourtant, lorsqu'il rédige une proposition d'étude à effectuer pour la Ville de Bruxelles, portant sur un groupe d'îlots du quartier des Sablons, en 1968, il les inscrit d'emblée dans un «programme de rénovation»¹⁴,

11 Lemaire, Raymond M., «La rénovation des villes historiques. Un cas concret: Le Grand Béguinage à Louvain», *Handelingen van de Koninklijke Kring voor Oudheidkunde, Letteren en Kunst van Mechelen*, 74, 1970, p. 22-34.
12 Houbart, *Du monument à la ville*, op. cit., p. 165-169.
13 Lemaire, Raymond M., «Restauration et réanimation des ensembles historiques», in: *Principes et méthodes de la conservation et de la réanimation des sites et ensembles d'intérêt historique ou artistique. Confrontation C. Défense et mise en valeur des sites et ensembles d'intérêt historique ou artistique*, Bath, 3 au 7 octobre 1966, Conseil de l'Europe, Conseil de la Coopération culturelle, 1967, p. 57-62.
14 Lemaire, Raymond M., *Étude destinée à éclaircir les décisions concernant le programme de rénovation des îlots entourant les places du Sablon et la rue aux Laines dans le «quartier des Arts»*, 13 mai 1968, KULeuven, *Universiteitsarchief*, Fonds Lemaire, 192.

peut-être pour adopter la terminologie en vigueur à l'époque pour désigner les interventions visant à assainir les quartiers anciens, fût-elle sur le fond totalement à l'opposé de ce qu'il préconise.

Les documents produits autour de la notion de «conservation intégrée», à laquelle mènent ces projets pilotes réalisés au tournant des années 1970, confirment l'adoption d'une nouvelle terminologie, correspondant à la mutation des principes et pratiques envers le patrimoine architectural et urbain. Dans un rapport rédigé dans le cadre du Congrès d'Amsterdam sur le patrimoine européen (1975), l'autrichien Peter Breiting clarifie les choses:

Afin d'éviter les malentendus (...) j'utilise pour désigner des mesures visant à sauvegarder un édifice historique de qualité tout en améliorant ses possibilités d'utilisation, le terme de «conservation intégrée» ou de «réhabilitation».

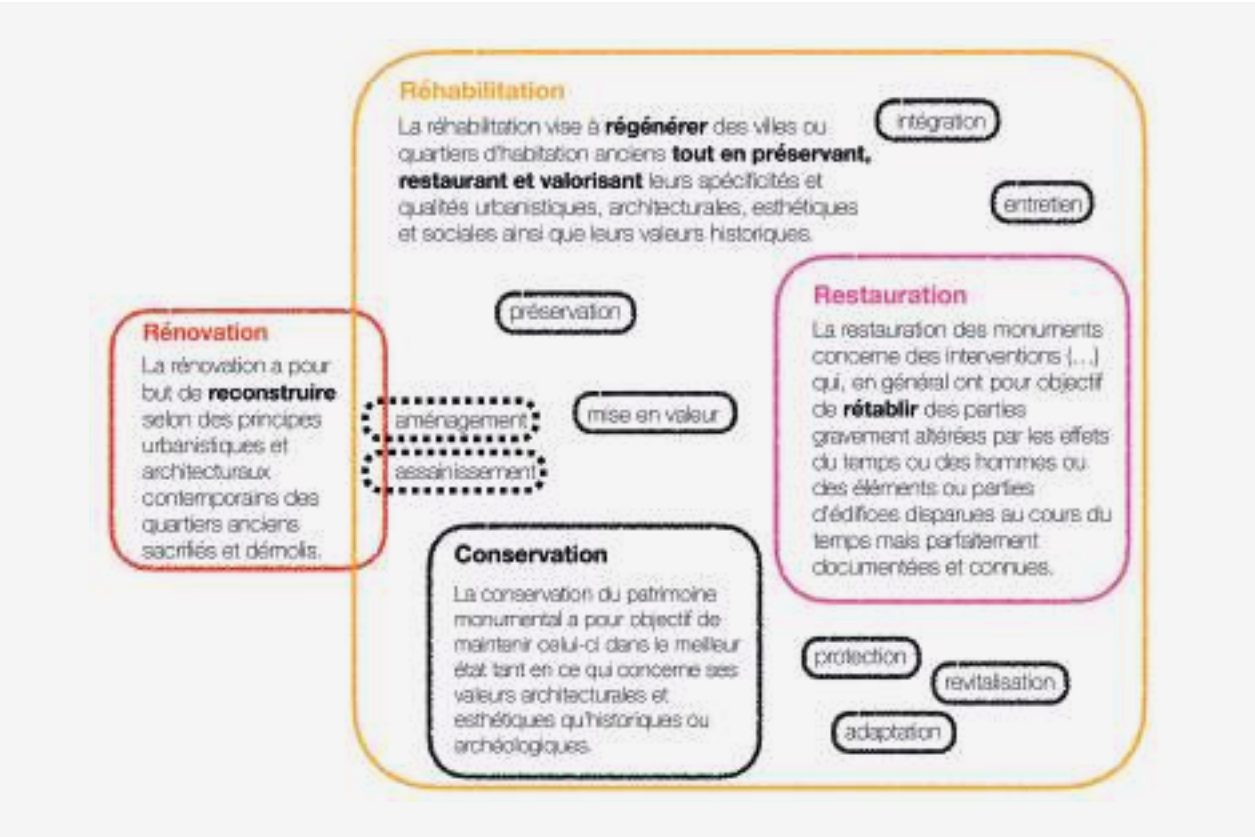
Par mesure de réhabilitation urbaine, j'entends des mesures permettant notamment par une affectation judicieuse, une diminution de la circulation et une restauration exemplaire, de conserver et de régénérer un quartier d'intérêt architectural et historique négligé sur le plan de la réfection et de la qualité de l'environnement.

*Lorsque nous parlons de réhabilitation, il s'agit donc de conservation et de restauration au sens large du terme. Il s'agit de mesures visant à assurer à des édifices et des quartiers historiques un avenir vivant*¹⁵.

La «réhabilitation» est donc désormais le juste terme pour désigner ces nouvelles politiques urbaines plus respectueuses du bâti existant. Mais le terme peinera à s'imposer largement et en 1989, suite aux ateliers internationaux de San Kiriko, placés sous la direction de Pierre Vago, Lemaire jugera à nouveau utile de rédiger une série de définitions. Alors que la rénovation «a pour but de reconstruire selon des principes urbanistiques et architecturaux contemporains des quartiers anciens sacrifiés et démolis», la réhabilitation «vise à régénérer des villes ou quartiers d'habitation anciens tout en préservant, restaurant et valorisant leurs spécificités et qualités urbanistiques, architecturales, esthétiques et sociales ainsi que leurs valeurs historiques». Quant à la restauration, elle concerne plus spécifiquement les opérations «qui, en général ont pour objectif de rétablir des parties gravement altérées par les effets du temps ou des hommes, ou des éléments ou parties d'édifices disparues au cours du temps mais parfaitement documentées et connues»¹⁶. Rénovation et réhabilitation apparaissent donc comme deux stratégies distinctes: l'une opérant par le vide, et l'autre, prenant appui sur l'existant à partir de ses spécificités et dans le respect de ses valeurs culturelles en faisant appel, entre autres moyens possibles, à la restauration (fig. 3).

15 Breiting, Peter, *Thème 7. Moyens techniques et pratiques de la conservation et de la restauration*. Congrès sur le patrimoine architectural européen, Amsterdam, 21-25 octobre 1975, p. 1. Accessible à l'adresse: <http://rm.coe.int/090000168067b37c>
16 Lemaire, Raymond M., *Notes suite au séminaire Habitat sur la réhabilitation des centres historiques dans les pays en voie de développement, San Kiriko (Bulgarie)*, 1989, KULeuven, *Universiteitsarchief*, Fonds Lemaire, 4851.





[fig. 3] Relations entre les termes liés à l'intervention sur l'existant (établi d'après Lemaire, 1989)

On le voit, au terme de cet aperçu historique, les termes de « rénovation », « restauration » et « réhabilitation » sont loin d'être synonymes. Par ailleurs, l'usage du terme « rénovation » semble inapproprié pour désigner une approche du bâti ancien qui ne relève pas de la table rase. L'importance de cette distinction dépasse à mes yeux le simple attachement universitaire à la précision terminologique. À travers l'usage généralisé de ce terme inapproprié, c'est toute la dimension culturelle de la réhabilitation de l'environnement bâti qui est oubliée. Au moment où la culture peine à exister explicitement au sein des objectifs de développement durable¹⁷, et paraît à certains une priorité de second ordre face aux défis démographiques, économiques et écologiques qui pèsent sur le patrimoine architectural et urbain, le choix des termes n'est pas anodin. Si nous tenons à ce que la dimension culturelle de notre environnement fasse partie de la réflexion sur son avenir, commençons par la faire exister dans les termes que nous utilisons et à travers lesquels nous communiquons tant vers le public que vers les décideurs.

17 Duxbury, Nancy, Hosagrahar, Jyoti et Pascual, Jordi, *Why must culture be at the heart of sustainable urban development?* Culture 21. Agenda 21 for culture, UCLG, 2016, disponible à l'adresse: [https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/44016/1/Why must culture be at the heart of sustainable urban development.pdf](https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/44016/1/Why%20must%20culture%20be%20at%20the%20heart%20of%20sustainable%20urban%20development.pdf).

L'inventaire du foncier et des bâtiments vacants : un outil pour l'avenir des projets urbains bruxellois ?

S'occuper de la vacance



Découvrir les méthodologies à mobiliser pour diagnostiquer, inventorier et cartographier la réalité de la vacance et de la sous-occupation.

L'inventaire du foncier et des bâtiments vacants : un outil pour l'avenir des projets urbains bruxellois ?

(Coordinatrice de la Cellule Analyse territoriale, Perspective Brussels. En charge de l'inventaire du foncier et des bâtiments vacants)

En 2020, l'Inventaire a élargi son scope. L'accroissement démographique était moindre, et d'autres fonctions faibles méritaient d'être maintenues et développées sur le territoire régional. Nous avons donc réorienté les objectifs de notre inventaire, en nous focalisant sur l'accompagnement des projets de logements à finalité sociale, les activités productives et les espaces verts et ouverts.

L'inventaire a par la suite connu une période de stand-by. Par manque de moyens humains, les données n'ont pas pu être mises à jour pendant quelques années. Mais ce travail a été relancé en 2023 ; entre-temps, les terrains sont évidemment devenus de moins en moins nombreux et nous avons dû réorienter notre collecte de données vers les bâtiments inoccupés. L'objectif final de cet inventaire est d'en faire un outil partagé et ouvert au grand public, permettant de lutter contre la vacance, avec tous les acteurs concernés.

I. CONTEXTE ET OBJECTIFS

Pour présenter notre outil, je commencerai par un rappel historique du contexte et des objectifs initiaux, car cet inventaire a déjà quelques années. Nous avons débuté cette aventure en 2014, lorsque je travaillais à l'Agence de Développement Territorial (ADT). Nous prenions conscience à ce moment-là de la rareté grandissante du foncier. Nous manquions d'une connaissance fine des terrains et bâtiments potentiellement disponibles encore en réserve sur le territoire régional. S'ajoute à cela, l'important boom démographique que connaissait la Région qui se traduisait par des besoins importants en logements et en équipements. Ces fonctions étaient considérées à cette époque dans le PRDD (Plan Régional de Développement Durable) comme des fonctions faibles, qu'il fallait observer et développer de manière plus approfondie dans le cadre de projets urbains. C'est à partir de ces constats que nous avons d'abord créé un outil « d'observation et de veille » des terrains et des bâtiments vacants (via la réalisation d'une base de données et d'une cartographie). Cet outil était aussi utilisé comme un outil « de facilitation », qui visait à accompagner en priorité les opérateurs publics, mais aussi les opérateurs privés lorsqu'ils avaient un projet à vocation sociale. Il permettait ainsi de faciliter la recherche de biens adéquats pour développer un projet urbain d'équipement ou de logements.



© Perspective

II. NOTION DE VACANCE ET DE DISPONIBILITÉ

D'un point de vue méthodologique, il faut préciser ce que nous entendons par les notions de vacance et de disponibilité, car nous avons une définition propre. Nous traitons de la vacance dans un sens très large : un site n'est pas vraiment « vacant » dans l'inventaire, mais plutôt « disponible » ou « potentiel » pour y développer des projets. Un site est considéré comme disponible s'il remplit une ou plusieurs de ces conditions :

- * Être inoccupé de manière permanente (ou en passe de l'être)
- * Être occupé de manière temporaire
- * Être occupé par des fonctions convertibles

Par ailleurs, le bien ne doit pas faire l'objet d'un projet avéré (octroi ou demande de permis en cours).

III. LES SOURCES DE L'INVENTAIRE

Cadastres, études et inventaires régionaux et fédéraux

Le premier type de données que nous utilisons est issu de différents cadastres et inventaires gérés par des institutions fédérales ou régionales.

Nous collectons d'abord des données auprès du Cadastre fédéral. Celui-ci renseigne la nature cadastrale des parcelles dont les « zones à bâtir » qui nous intéressent spécifiquement. Il recense également les propriétés publiques que nous ajoutons à notre analyse. Notre dernière collecte de données auprès du Cadastre fédéral date de 2017, une nouvelle demande visant à récupérer les données actualisées est en cours.

Nous intégrons aussi dans notre inventaire des données extraites d'une étude réalisée en 2013 dans le cadre du PRAS (Plan Régional d'Affectation du Sol) démographique. Cette étude consistait en une photographie de toutes les



parcelles potentiellement densifiables, car non-bâties et présentant des possibilités de développement de projets (il s'agissait d'une analyse essentiellement axée sur le développement de logements).

Nous collectons ensuite des données auprès de Citydev. Cette institution publique régionale gère le registre Inventimmo qui inventorie les bureaux, dépôts et ateliers mis en vente ou en location. Ces données sont accessibles sur le site web de Citydev.

Nous essayons aussi actuellement de récupérer les données de l'Inventaire des logements inoccupés, hébergé par Bruxelles Logement. La convention de partage de données est également en cours, mais des questions de RGPD (Règlement général sur la protection des données) complexifient la procédure d'échange.

Enfin, nous espérons pouvoir intégrer à notre inventaire la liste des commerces vacants gérée par Hub.Brussels.

Cadastres et inventaires de Perspective

En plus des données générales issues de cadastres régionaux et fédéraux, nous collectons aussi les données rassemblées par nos collègues à Perspective. Dans le cadre de son travail de matching entre offre en équipements et sites disponibles, la Task Force Équipements recense différents sites vacants. De même pour le Guichet d'occupations temporaires, ainsi que dans le cadre des grands projets urbains que sont les PAD (Plan d'Aménagement Directeur), les CRU (Contrat de Rénovation Urbaine) ou les PPAS (Plan Particulier d'Affectation du Sol). Enfin, nous suivons de près le travail élaboré dans le cadre de la SitEx (Situation existante de l'occupation du bâti et non bâti) et les données qui sont collectées et qui alimenteront aussi notre Inventaire. Cet outil est en cours d'actualisation (voire de création, sa dernière mise à jour datant de 1997) via notamment des enquêtes de terrain et des partenariats avec les administrations publiques.

Partenariats

Nous collectons un troisième type de données, issu de partenariats que nous avons mis en place depuis 2014. Il s'agit d'abord de partenariats avec les administrations/opérateurs régionaux : Urban.Brussels et la Direction Rénovation Urbaine, à travers le listing de sites potentiels identifiés dans le cadre Contrats de quartiers durables, la SLRB (Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale), Citydev, le FDL (Fonds du logement de Bruxelles), Bruxelles-Mobilité, Bruxelles Environnement, la SAU (Société d'Aménagement Urbain), le Port de Bruxelles, la STIB, la Régie foncière régionale... Pour la plupart, ils nous ont fourni de manière très collaborative leurs propriétés, ainsi que d'autres sites pouvant potentiellement nous intéresser. Nous avons conclu des partenariats similaires avec les administrations communautaires et communales. Nous sommes d'ailleurs actuellement en pleine actualisation des données communales : nous réalisons, un « tour des communes » (de

janvier à avril 2024), au cours duquel nous rencontrons différents services communaux pour actualiser et développer nos données.

Observations et relevés de terrain

Pour finir, nous disposons de données issues de nos observations et analyses de terrain réalisées dans le cadre de diagnostics territoriaux et de la planification urbaine : si on repère un site vacant au cours de ces missions, nous l'intégrons à notre listing.



IV. L'INVENTAIRE, C'EST...

Concrètement, l'inventaire est une grande base de données qui géoréférence l'ensemble des sites (terrains et bâtiments) via la parcelle. Une série d'attributs renseigne ces sites : on y précise la superficie, le propriétaire, la localisation, s'il y a une occupation, la morphologie du terrain, la typologie...

À partir de cette base de données, on génère une cartographie (qui sera bientôt partagée sur le site web de Perspective), ainsi que des « fiches techniques ». Ces fiches permettent de préciser le cadre urbain entourant les parcelles : l'affectation du sol, l'accessibilité, la pollution, la planification en cours, l'offre en équipements, l'offre en logements...

Actuellement, l'inventaire enregistre plus ou moins 1500 parcelles. Évidemment, la mise à jour n'est pas encore finalisée. La dernière date de 2019, il s'agissait d'une enquête de terrain réalisée par un bureau d'études. Ce chiffre de 1500 parcelles n'est plus pertinent aujourd'hui et c'est pour cela que nous effectuons un travail d'actualisation. C'est un travail qui se veut itératif : l'idée est aujourd'hui de renforcer l'Inventaire et d'effectuer une mise à jour permanente et régulière des données.

Champs	Description
Identifiants parcelles	
TYPE	type: terrain à bâtir, bureaux, ateliers, commerces, dépôts...
NOM	Nom du lieu-dit, du projet...
CAPAKEY	Identifiant de la parcelle cadastrale
LOC_ACH	Location/achat
SURF_PA	Surface parcelle (UrbIS)
SURF_SOURCE	Surface données par la source
SURF_BAT_ADM	Surface bâtie de la parcelle(UrbISAdm)
SURF_BAT_CAD	Surface bâtie de la parcelle(UrbIS P&B)
P_BAT_ADM	Pourcentage de la superficie de l'ensemble qui est bâti(UrbISAdm)
P_BAT_CAD	Pourcentage de la superficie de l'ensemble qui est bâti(UrbIS P&B)
SURF_N_BAT_A	Surface non bâtie (UrbISAdm)
SURF_N_BAT_C	Surface non bâtie (UrbISCad)
SURF_DISPO	surface libre (à louer/à acheter)

Extrait de la base de données. © Perspective

V. EXPLOITATIONS DE L'INVENTAIRE

Collaboration avec les autres départements de Perspective

Premièrement, nous travaillons avec les autres départements de Perspective : dans le cadre des PAD, des CRU ou des Contrats-Écoles, les différents départements font appel à la Connaissance territoriale pour identifier des sites potentiellement disponibles dans le territoire en projet, ainsi qu'une cartographie des propriétaires publics pour lesquels la mobilisation de sites est plus facile.

Accompagnement d'opérateurs extérieurs

Ensuite l'inventaire répond à des demandes plus ponctuelles, d'opérateurs, principalement publics mais aussi privés (dans ce cas leur projet doit répondre à une ambition sociale). Ces acteurs sont le plus souvent des associations et pendant une longue période des opérateurs publics du logement, ce qui est moins le cas actuellement. Par exemple, nous avons répondu au Service École et Vie étudiante de Perspective qui souhaitait une cartographie des bureaux potentiellement reconvertis. Sohonet nous a fait récemment une demande afin de rechercher des terrains sur lesquels développer du logement à caractère social. On peut citer aussi des demandes pour de l'habitat intergénérationnel (pour l'association Pass-ages) ou pour la relocalisation des abattoirs (pour la SAU). Pour chacune de ces demandes, nous rencontrons au préalable l'opérateur pour bien cibler la recherche. Nous réalisons ensuite une carte reprenant les sites que nous jugeons intéressants à présenter aux demandeurs ainsi qu'un extrait de la base de données avec l'ensemble des attributs du site. Lorsqu'un lieu semble bien correspondre à la demande, nous pouvons aussi affiner son analyse en réalisant des fiches techniques.

Recherche ciblée de biens pour la Task Force Équipement et le Guichet d'occupation temporaire

Enfin, nous travaillons de manière très rapprochée avec deux services de Perspective : la Task Force Équipement et le Guichet d'occupation temporaire (avec lesquels nous avons fait le « tour des communes » pour présenter en parallèle de l'Inventaire, les objectifs de ces deux services). Des demandes nous arrivent régulièrement et nous accompagnons avec la Task Force Équipement, les opérateurs qui sont à la recherche de terrains ou de bâtiments. On peut citer comme exemples : le Hub humanitaire, les terrains d'accueil pour les Gens du voyage, les casernes du SIAMU, les déchèteries...



Q5 : Vous avez parlé de l'accord en cours de conclusion avec Bruxelles Logement pour cartographier les immeubles vides affectés à du logement. Il me semble tout à fait important de rendre cette cartographie accessible, parce que cela permettrait à tout le monde de compléter les données de Bruxelles Logement. Le vrai problème aujourd'hui, c'est que beaucoup de personnes identifient des logements vides, mais ne peuvent pas savoir s'ils ont déjà été répertoriés par un acteur ou un autre. Personnellement, je pense bien entendu que nous devons respecter le RGPD, mais que nous devrions signaler que ces logements vides sont connus de l'administration publique. Cela pourrait permettre à ce que d'autres participent à l'élaboration d'un inventaire complet.

[AG] : C’est exact. Cependant, cela fait déjà plusieurs années que nous tentons, d’administration régionale à administration régionale, de partager ces données : le RGPD revient à chaque fois. Donc nous essayons une nouvelle fois d’avoir accès et de partager ces données de Bruxelles Logement, ainsi que d’autres observatoires récupérés par le Département de la Connaissance Territoriale de Perspective.

Q6 : Dans le contexte d’un important besoin en logements abordables, lorsque l’on s’adresse aux communes pour avoir une idée du nombre de logements vacants communaux (c’est-à-dire des logement auxquels la commune a directement accès), il est très difficile d’obtenir des informations. J’aimerais donc savoir si nous pourrions avoir accès à ces données via vos partenariats ?

[AG] : Dans l’idée oui, nous souhaiterions que ça soit accessible. Mais beaucoup de conditions entrent en jeu, dont le RGPD et les accords avec Bruxelles Logement, la Région, le Gouvernement... De plus, nous nous sommes aussi rendu compte dans le cadre de notre « tour des communes » qu’aucune commune ne recense de la même manière les logements inoccupés. Certaines communes envoient l’information à la Région, d’autres pas vraiment. Donc je pense que les données ne seront jamais exhaustives, mais on essaie de trouver tous les moyens possibles d’accéder au maximum à ces informations, l’idée étant de les partager.

Q7 : Je travaille pour Bruxelles Logement au service logements inoccupés et je suis en charge notamment de cet inventaire. Je voudrais ajouter que ce n’est pas une question de collaboration avec l’administration, mais une question de légalité : il n’y a pas de base légale qui permette cet échange de données. Actuellement, il y a deux finalités qui permettent à Bruxelles Logement de transmettre ces informations. Ce partage se fait uniquement à destination des communes, soit pour leur politique de logements inoccupés soit pour leur politique fiscale. Ce sont les seules finalités prévues par le législateur dans le cadre de l’échange de données. Donc tant qu’il n’y aura pas une modification du Code du Logement ou d’une autre ordonnance, il n’y aura aucun échange de données possible.

Variations des entrées dans la base de données

Q8 : Par rapport aux identifiants donnés aux parcelles et au cadre urbain : la liste est-elle exhaustive, ou bien y a-t-il d’autres critères qui constituent aussi des entrées pour cette base de données ? Je pense par exemple à l’âge ou à la morphologie du bâti.

[AG] : À l’origine, il y avait une soixantaine d’attributs, parce que nous étions très ambitieux en 2014. Puis nous nous sommes rendu compte qu’il était très complexe de mettre à jour toutes ces informations. La base de données est donc en cours de reconstruction, et nous essayons de limiter les attributs pour pouvoir assurer le suivi plus facilement. En revanche, dans le cadre d’un focus sur les bâtiments inoccupés, il serait effectivement intéressant de remettre l’information de l’âge du bâti, que l’on retrouve parfois dans le registre Inventimmo. Mais le problème de

la charge de travail demeure : nous ne sommes que deux personnes à travailler sur l’Inventaire (Xavier Courtois et moi-même) et cela prendra du temps.

Inventorier la sous-occupation

Q9 : Je voudrais faire le lien avec l’exposé du professeur Halleux et la question de la sous-occupation⁴, qu’il me paraît essentiel d’intégrer à l’inventaire dans le cadre d’une mobilisation politique et foncière. Je voudrais savoir si votre inventaire prend en considération des espaces vides mais affectés ? Je pense par exemple aux cours d’écoles. Je trouve depuis des années que les écoles constituent un capital dormant pendant toutes les vacances (donc une grande partie de l’année). Comment mobiliser ce capital-là ? Car on ne manque pas de foncier ; je pense simplement que l’on manque de mobilisation du foncier.

[AG] : Je pense que nous manquons tout simplement d’une stratégie foncière régionale sur la mobilisation des espaces vacants. Chez Perspective, nous n’étudions pas le sujet de la sous-occupation, mais c’est effectivement une dimension à analyser pour essayer de rééquilibrer les choses. Par rapport aux cours d’écoles, le Service École et Vie Étudiante de Perspective réfléchit beaucoup à cette question et à la mutualisation des espaces libres des écoles. Il y a déjà eu plusieurs opérations pour utiliser les cours d’écoles hors horaires scolaires et hors vacances. Mais il est vrai comme pour les autres suggestions, qu’il serait intéressant d’élargir notre collecte et d’intégrer cette donnée dans notre inventaire.

4 Voir l’exposé de Jean-Marie Halleux.

Logements vacants à (re)mobiliser

Etude du contexte wallon



Découvrir les méthodologies à mobiliser pour diagnostiquer, inventorier et cartographier la réalité de la vacance et de la sous-occupation.

Logements vacants
à (re)mobiliser
Etude du contexte wallon

Mathilde Flas 35
(Assistante-chercheuse en architecture et urbanisme à l’Université de Liège
Autrice d’une thèse en cours de réalisation sur la thématique des logements vacants)

I. IDENTIFICATION : QUEL EST LE STOCK
POTENTIEL DE LOGEMENTS INOCCUPÉS
EN WALLONIE ?

A. Définition

Dans ma recherche, j’appelle « logements vacants » la vacance structurelle, en plaçant un seuil à douze mois. Mais il y a évidemment des exceptions (des travaux à long terme, des hospitalisations de longue durée...) qui ne doivent pas être considérées comme des vacances problématiques. La vacance structurelle est à différencier de la vacance frictionnelle : une vacance de plus courte durée, indispensable pour pouvoir rénover le bâti et pour conserver une certaine mobilité au sein du parc de logements.

B. Méthode de recherche

La recherche a été effectuée selon une méthode « en entonnoir ». Nous avons d’abord observé différentes situations à l’international. Puis nous avons sondé toutes les communes wallonnes. Enfin, nous avons testé une nouvelle méthode d’identification sur le territoire d’Herstal.

B. 1. État de l’art des méthodes
d’identification

À l’international, on remarque que l’identification visuelle est une méthode assez courante, mais qui pose plusieurs problèmes : c’est une méthode subjective, chronophage, et inapplicable à un territoire élargi.

L’enquête statistique, elle, a le grand avantage de pouvoir fournir des taux et une quantification du phénomène à large échelle. Mais ce sont souvent des démarches coûteuses et qui se focalisent sur le logement en général. De plus, elle présente généralement peu de finesse sur la variation locale de la vacance.

L’utilisation des données administratives (comme les domiciliations) est la méthode la plus courante en Région bruxelloise et en Wallonie. Ces données sont maintenant complétées par des données parapubliques (consommation de gaz ou d’électricité, données postales...).

Enfin, dans certains pays (comme la Chine par exemple), les données satellites sont utilisées pour calculer l’éclairage des villes et essayer de détecter les quartiers et les villes fantômes, des espaces laissés vacants à cause d’une urbanisation trop rapide.

B. 2. Enquête des 262 communes
wallonnes

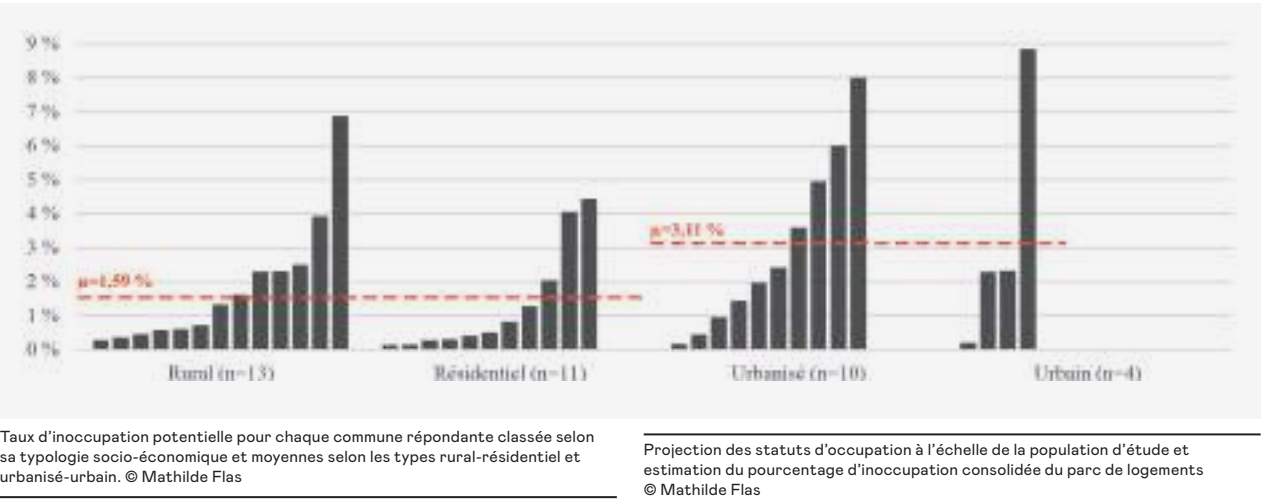
En Wallonie, nous avons sondé toutes les communes et nous avons eu un taux de réponse assez positif pour un mémoire (108 réponses), ce qui a démontré l’intérêt que les communes avaient pour le sujet. La plupart d’entre elles effectuent un recensement annuel, mais nous avons directement remarqué qu’elles avaient toutes une méthode différente. Souvent, l’absence de domiciliation prévaut.

Dans mon travail de doctorat et dans cet exposé, quand je parle de la vacance (de façon générale mais aussi résidentielle), j’ai tendance à opposer une vacance de déclin à une vacance de spéculation (consciente ou non). Mais il faut garder à l’esprit que la réalité se situe toujours entre les deux : c’est là toute la complexité de la vacance. Par exemple, dans le contexte wallon, dont je vais parler dans cet exposé, on observe surtout des friches et une vacance plutôt héritées d’un déclin industriel. Mais on observe également une pression croissante sur le logement et des besoins dans ce secteur. Cela pousse à envisager un recyclage de ces friches et une mobilisation de la vacance pour assurer une offre de logements suffisante, décente et abordable.

La vacance est un sujet complexe et il est nécessaire de démêler le vrai du faux. Il faut comprendre quel est le réel potentiel de la mobilisation de la vacance, à travers une identification du stock et un développement des outils de mobilisation. Dans cet exposé, je présenterai donc comment en Wallonie sont actuellement identifiés les logements vacants, et comment ce recensement peut être amélioré. Dans un second temps, j’aborderai une problématique plus particulière : celle des coûts de la remise en état de ces logements.

Ma présentation s’articulera donc, comme mon doctorat, en trois axes (qui sont pour moi indissociables pour traiter de cette thématique). D’abord un axe fondamental : l’appréhension du phénomène de manière quantitative, afin de savoir de quelle ampleur on parle. Ensuite, on ne peut pas passer directement à la mobilisation. Il est indispensable de savoir caractériser cette vacance, de comprendre les raisons de l’inoccupation et l’état des biens vacants. Enfin nous pourrions envisager les moyens de mobiliser ces logements.





	Échantillon sans adresses non concluantes (n=291)		Projection à l'échelle de la population d'étude (± 5,6 %)		Pourcentage du parc de logements (17 704 unités)
	Effectif	Fréquence	Effectif	Fréquence	Fréquence
Occupé	101	34,7 %	[1513 ; 2096]	[29,1 % ; 40,3 %]	/
Inoccupé	66	22,7 %	[888 ; 1470]	[17,1 % ; 26,3 %]	[5,0 % ; 8,3 %]
Non applicable	124	42,6 %	[1924 ; 2507]	[37,0 % ; 48,2 %]	/

Beaucoup utilisent également la vérification visuelle. Et certaines utilisaient déjà les consommations d'eau et d'électricité (cette pratique s'est seulement accrue depuis qu'elle a été soutenue par le Code wallon de l'habitat durable). Les communes nous confient également avoir tendance à sous-estimer le nombre de logements qu'elles recensaient.

À partir de ces réponses, nous avons essayé d'établir une quantité de logements inoccupés en Wallonie. Pour cela, nous avons demandé aux communes combien de logements elles suspectaient d'être vacants sur leur territoire. Les résultats obtenus étaient très variables, comme le montre le graphique.

Cela montre que les communes ont chacune un niveau de détail différent dans le recensement, et que les situations peuvent être très différentes selon les communes. Sur base de ces réponses, nous avons pu extrapoler à l'ensemble de la Wallonie. Le résultat est d'un ordre de grandeur d'environ 45 000 logements suspectés de vacance. Ceci est cohérent avec les résultats de M. Halleux en 2004, qui avait avec une même démarche obtenu une estimation de 35 000 logements inoccupés¹.

Face à ces chiffres, la comparaison est souvent faite dans la presse avec le nombre de ménages en attente d'un logement social (37 500 en Wallonie²). Mais ce raccourci est

trop rapide: ces 45 000 logements potentiellement inoccupés sont sûrement loin d'être tous facilement mobilisables, et leur mobilisation est loin d'être la méthode la plus aisée et la plus économe de créer du logement social.

B. 3. Entretien auprès des communes sélectionnées

Nous sommes entrés plus précisément dans le détail des méthodes de recensement en interrogeant douze communes. Cela a montré que les démarches de recensement sont extrêmement chronophages et que les communes n'ont pas vraiment l'ingénierie pour le faire. De plus, les variétés des recensements sont tellement nombreuses qu'il est impossible de comparer les taux que l'on obtient entre différentes communes.

Pour mieux appréhender le phénomène à une échelle régionale, il est donc nécessaire d'envisager une méthode de recensement harmonisée. Cela permettrait d'alléger le travail des communes, et par conséquent de libérer plus de temps pour contacter les propriétaires afin de comprendre chaque situation individuelle. Cette meilleure compréhension pourrait inciter à mieux cibler les taxations (qui rentabilisent les efforts investis dans le recensement).

B. 4. Travail de terrain sur le territoire communal d'Herstal

Nous avons donc testé une méthode multicritère sur la commune d'Herstal, en collaboration avec la SPI³. Cet organisme avait justement été sollicité à Herstal pour essayer d'établir des scores de vacance à partir des données d'absence de domiciliation et de consommation, afin que nous puissions repérer les logements les plus susceptibles d'être vacants.

C'est ici que je suis intervenue, en allant sur le terrain pour essayer de vérifier cette vacance et transformer ces scores en une probabilité plus forte. Selon les données transmises par la SPI, en regroupant tous les logements concernés par au moins un des critères, on trouvait 5 200 logements suspectés d'inoccupation à Herstal. Ce chiffre était considérable par rapport à la taille du parc de logements de la commune (17 704). Nous avons donc pris un échantillon sur lequel nous avons effectué une vérification visuelle. Cette méthode a ses défauts: elle est subjective, sujette à une part d'erreur, et ne peut pas toujours être appliquée (s'il s'agit d'appartements ou de logements invisibles depuis le domaine public par exemple). Sur 375 unités, 84 n'ont pas pu être vérifiées. Par ailleurs, nous avons identifié 124 unités « parasites ». Beaucoup d'adresses polluaient en fait les données de la SPI: par exemple des logements qui avaient été détruits mais qui étaient toujours présents dans le registre de la population, ou bien des logements qui avaient été fusionnés. Ces nombreux cas inapplicables expliquaient finalement le nombre important de logements potentiellement inoccupés. Finalement, nous n'avons trouvé que 66 logements inoccupés, pour 101 occupés. Grâce à cet échantillon, nous avons pu projeter les résultats sur l'ensemble du territoire d'Herstal pour avoir une estimation de la vacance.

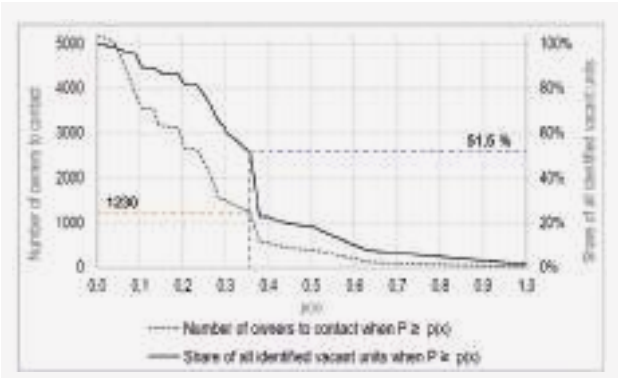
Nous sommes arrivés à un résultat de 888 à 1470 logements inoccupés, soit 5,0 % à 8,3 % du parc. Nous avons préféré garder l'estimation basse pour rattraper le biais que pouvait induire la vérification visuelle, puisqu'il se peut que l'on ait considéré comme inoccupés des logements peut-être simplement en trop mauvais état (qui correspondent alors plutôt à du mal-logement).

Encore une fois, il n'est pas pertinent de comparer ce chiffre à celui des 777 ménages en attente d'un logement social à Herstal⁴. Mais il peut être plus intéressant de le comparer avec le nombre de logements créés par an en moyenne par construction neuve ou transformation, qui est de 90⁵. Donc, si seulement un dixième du nombre de logements vacants recensés à Herstal pouvaient être mobilisés, on pourrait obtenir le même nombre de logements produits qu'avec les projets de construction et de transformation.

B. 5. Comparaison des méthodes principales

L'absence de domiciliation est la méthode permettant de trouver le plus de logements inoccupés, mais qui est aussi agrémentée de plus de « parasites »: beaucoup de kots ou de secondes résidences faussent les données. Finalement, c'est la combinaison de l'absence de domiciliation et de la faible consommation qui donne les meilleurs résultats.

Pour établir les probabilités que j'évoquais plus tôt, nous avons créé un modèle statistique, qui permet de tester le poids d'autres variables. Nous avons testé si la valeur exacte de la consommation permettait d'améliorer le modèle, et si le nombre d'années sans domiciliation avait une influence. Il en est ressorti qu'uniquement le nombre d'années sans domiciliation avait une réelle influence. D'un point de vue opérationnel, nous nous sommes donc rendus compte que si la ville d'Herstal voulait identifier 50 % de ses logements vacants (donc entre 450 et 750 logements), il faudrait qu'elle prenne contact avec 1230 propriétaires pour vérifier cette vacance.



Modèle Logit. Evolution de la part de logements inoccupés identifiés et du nombre de prises de contact nécessaires en fonction du seuil choisi. © Mathilde Flas

Phase	Identification criteria		Probability of vacancy
	Years without registered address	Low consumption	
1	≤ 5	water & electricity	0.727
	6 - 10	water & electricity	0.633
2	≤ 5	electricity	0.591
	≤ 5	water	0.504
3	6 - 10	electricity	0.483
	none	water & electricity	0.441
	6 - 10	water	0.397
4	≤ 5	none	0.356
	none	electricity	0.301
	6 - 10	none	0.264
	none	water	0.232
5	≥ 10	none	≤ 0.189

Probabilités découlant du modèle statistique précédent © Mathilde Flas

Le plus intéressant à remarquer dans ce tableau concerne le nombre d'années sans domiciliation: c'est un nombre d'années inférieur à dix ans qui donne la meilleure probabilité de vacance. Au-delà de dix ans sans domiciliation, on retrouve en fait toutes ces adresses « parasites » qui polluent les bases de données. On se rend alors compte de la durée assez limitée de la vacance, et donc de l'intérêt à la surveiller pour éviter que des situations ne s'enlisent et que l'état des bâtiments ne se détériore.

1 Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., 2004, «Friches d'habitat et désurbanisation en Wallonie», Géocarrefour, Vol. 79, n°2, pp. 153-161.
2 IWEPS, 2021

3 Agence de développement territorial de la Province de Liège.
4 IWEPS, 2021
5 Statbel, 2020

En résumé, la démarche multicritère est tout à fait pertinente pour identifier les probabilités de vacance. Une étude publiée récemment par des chercheurs de l’ULB le montre d’ailleurs très bien aussi⁶.

II. CARACTÉRISATION: POURQUOI CES LOGEMENTS SONT-ILS VACANTS? SONT-ILS MOBILISABLES?

Une fois la vacance recensée, il est plus important encore de la caractériser, afin de comprendre les raisons de la vacance. Il s’agit de la partie de mon doctorat sur laquelle je travaille actuellement. À ce stade, je ne peux donc que vous présenter des pistes de recherche.

A. État de l’art: une classification de la vacance en trois thèmes

A. 1. Vacance du fait des propriétaires

Il s’agit peut-être de la vacance la plus difficilement appréhendable, parce qu’une multitude de situations se cache derrière cette catégorie. On peut y retrouver une vacance de désintérêt (que ce soit pour louer ou pour vendre), une vacance de projet (vente, location ou rénovation), une vacance expectative (qui implique des comportements spéculatifs conscients ou non), ou encore une vacance d’attachement. Il est important de comprendre que les réactions face à cette vacance doivent être en accord avec la situation. Par exemple, une vacance de projet est peut-être plus positive, parce qu’elle débouche souvent sur quelque chose. Il s’agit plutôt d’une vacance qu’il convient de surveiller, en vérifiant les démarches en cours et leur aboutissement.

A. 2. Vacance par inadéquation du marché

On classe dans cette catégorie plus problématique une vacance d’obsolescence ou de faible rentabilité économique. Il se peut que des logements soient mis en vente ou en location mais ne trouvent pas d’acquéreur. Il faut donc essayer de comprendre (car c’est encore assez mal compris) quels sont les types de logements qui entrent dans cette catégorie. On sait déjà que l’on y retrouve notamment les logements au-dessus des commerces, à cause de leurs difficultés d’accès. Mais identifier des patterns permettrait d’envisager des stratégies plus globales, peut-être à l’échelle d’un quartier, d’une rue ou d’un ensemble d’immeubles, pour pouvoir remédier à ces situations.

A. 3. Vacance par blocage juridique

On a très peu d’emprise sur cette vacance. On retrouve par exemple dans cette catégorie la vacance de succession. Si l’héritier n’est pas connu, on peut toujours essayer de faire

des recherches pour le retrouver. Mais il y a aussi la vacance d’incapacité à agir sur le bien, qui est encore plus bloquante. Cela arrive par exemple quand le propriétaire est sous tutelle ou sous curatelle, ou bien que des individus ou des propriétaires sont en désaccord.

B. Cas d’étude

À ma connaissance, seules deux études ont analysé les raisons de la vacance, en 2004⁷ et en 2016⁸. De ces deux publications ressort un consensus: le plus souvent, la raison principale de la vacance est la nécessité de réaliser des travaux. C’est pourquoi nous avons voulu en premier lieu investiguer cette piste.

Nous avons étudié six cas, qui nous ont été transmis par l’AIS de Liège et la Régie autonome de Seraing. Il s’agissait de logements assez variés: un appartement, des maisons mixtes comprenant commerces et logements, ainsi qu’une maison unifamiliale. Les durées d’inoccupation étaient très variables (d’un an à plusieurs décennies). Nous avons étudié les coûts de rénovation de ces logements à travers un double exercice: d’abord avec un scénario « minimum » respectant simplement les critères de salubrité (ce qui n’est évidemment pas suffisant), puis un scénario « de qualité » qui correspond en réalité aux normes de mise en location des AIS. Il est important de préciser qu’il n’était pas question pour cette étude d’une rénovation énergétique, mais d’une simple rénovation pour rendre le bien habitable.

Pour le scénario « de qualité » (qui nous semblait finalement être le scénario minimum pour un habitat décent), les chiffres atteignaient rapidement un ordre de grandeur de l’ordre de 1000 euros/m². Dans le cas le plus extrême (un logement vacant depuis plusieurs décennies), on atteignait des coûts de rénovation tout à fait ahurissants: 2101 euros du m². Ces chiffres étaient au-dessus des prix de la construction neuve de 2020 (année de réalisation de cette étude), que nous estimions à 1800 euros/m² en adaptant les chiffres obtenus par le professeur Halleux en 2004 grâce à l’indice ABEX. Ils atteignaient même presque les prix d’une démolition-reconstruction (estimés à 2300 euros/m² avec la même méthode).

Ces chiffres posent donc vraiment question. Certaines aides (comme celles des AIS) permettent d’obtenir presque 130 200 euros sous forme de subventions et des prêts à taux zéro pour rénover les logements inoccupés. Mais dans ces cas-là, on excède tout à fait les aides potentielles et la situation est réellement bloquante. Nous n’avons toujours pas de réponse aujourd’hui face à ce type de situation.

7 Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., 2004, « Fiches d’habitat et désurbanisation en Wallonie », Géocarrefour, Vol. 79, n°2, pp. 153-161.
8 La vacance immobilière résidentielle. Analyse comparative des territoires de Charleroi, Namur et Seraing. Rapport final du Centre d’Études en Habitat Durable. Juillet 2016.

6 Voir l’exposé de Benjamin Wayens.



III. COMMENT MOBILISER LES LOGEMENTS VACANTS?

Pour terminer, je voulais simplement vous présenter les outils qui existent pour mobiliser les logements vacants. Je rappelle à nouveau que ces outils doivent être utilisés en ayant bien compris les caractéristiques et les raisons de l’inoccupation.

Les outils wallons de mobilisation (en bleu les outils encadrés par le Code wallon de l’habitat durable). Ces outils sont directement inspirés des outils bruxellois et sont donc tout à fait comparables. © Mathilde Flas

Remis sur le marché...			
...à l’initiative du propriétaire privé		...par les opérateurs immobiliers compétents sur le territoire communal	
Dispositif	Incitatif	- Prise en gestion volontaire (conventionnement des travaux par une AIS et le FLW + gestion locative + avantages fiscaux) - Vente amiable	/
	Coercitif	- Taxe communale sur les logements/ immeubles inoccupés - Amende administrative - Action en cessation	- Réquisition des immeubles abandonnés (Loi Onkelinx de 1993) - Saisie et vente publique - Prise en gestion judiciaire - Prise en gestion unilatérale

S’occuper de la vacance



QUESTIONS/RÉPONSES

Q1 : Vous parlez d’une vacance de « déclin ». Cela veut-il dire qu’il y a moins de vacance dans les zones « tendues » ?

Mathilde Flas : Pas du tout. J’ai axé ma présentation sur la Wallonie, mais je pense que les réalités de la vacance sont tout à fait différentes à Bruxelles. Les réactions et les outils face à cette vacance ne doivent donc pas être similaires : c’est pour cela que j’insiste sur le fait de comprendre les raisons de l’inoccupation. Face à une vacance de déclin, il faut plutôt essayer d’encourager la rénovation. Alors que face à une vacance de spéculation (plus répandue en région bruxelloise), il faut plutôt trouver des outils de lutte contre cette spéculation.

Q2 : Votre étude est réalisée en excluant les questions de rénovation énergétique. Or, la rénovation énergétique devient obligatoire. Quels sont alors les coûts de rénovation si on intègre la rénovation énergétique ?

[MF] : Malheureusement, l’étude a été réalisée avant que les obligations de rénovation ne s’officialisent, et nous avons fait exprès de mettre cette question de côté pour montrer que même sans rénovation énergétique, nous sommes déjà dans une situation critique. Par exemple, dans le cas à 2100/m², on atteindrait plus de 3000 euros/m² si on voulait réisoler la toiture et les murs. On atteint alors vraiment des coûts complètement démesurés. Il est donc évident que la rénovation énergétique pose une réelle question quant à la remise sur le marché de ces logements déjà extrêmement dégradés.

Q3 : Avez-vous une idée de la part de logements dont on peut imaginer que la mise en location puisse financer les coûts de rénovation ?

[MF] : C’est un ordre de grandeur sur lequel je ne peux pas me prononcer, parce que je n’ai pas la donnée. Et c’est pour cela qu’il faut continuer à essayer d’identifier l’état en général de ces logements, pour essayer de voir dans combien de cas une rénovation n’est économiquement pas envisageable (ou pas intéressante vis-à-vis de la rentabilité par la location). Mais c’est un sujet tout à fait intéressant⁹.

Q4 : Avez-vous observé un lien entre la vacance et le tissu urbain ? Y a-t-il à vos yeux une relation entre le phénomène urbain et le phénomène de périphérie propre à Herstal ? Car cela me paraît très différent en termes d’habitabilité.

[MF] : Dans la recherche qui a été menée jusqu’à ce jour, nous n’avons identifié que 66 logements inoccupés sur notre échantillon, ce qui n’était pas passez pour pouvoir vraiment évaluer les caractéristiques des logements au regard de leur proximité avec des infrastructures. Mais ce point est à l’ordre du jour dans la recherche actuellement. Je suis en train de récolter des données sur l’ensemble de l’arrondissement de Liège pour étudier les caractéristiques des logements inoccupés, notamment en

9 Au sujet de la distinction entre rénovation et réhabilitation, voir l’exposé de Claudine Houbart.



Vacance résidentielle, commerciale et des bureaux à Bruxelles : mythes, tendances, opportunités et enjeux

S’occuper de la vacance

Découvrir les méthodologies à mobiliser pour diagnostiquer, inventorier et cartographier la réalité de la vacance et de la sous-occupation.

Vacance résidentielle, commerciale et des bureaux à Bruxelles : mythes, tendances, opportunités et enjeux

Benjamin Wayens
(Logisticien de recherche et maitre d’enseignement, réseau des études bruxelloises de l’Université Libre de Bruxelles [EBxl]ww)



Édition du Soir du 26 février 2024

Cet exposé s’inscrit dans la continuité de celui de Mathilde Flas, et j’en suis très heureux car de nombreux parallèles peuvent être faits entre nos deux champs d’études. Il est rassurant de voir que deux chercheurs qui travaillent indépendamment obtiennent des résultats convergents, notamment sur le plan de nos méthodes de travail.

Dans cet exposé, je ne vais pas exclusivement parler de la vacance résidentielle, mais j’estime nécessaire de l’aborder, dans le cadre d’une analyse des trois angles « classiques » de la vacance (logements, commerces, bureaux).

I. LA VACANCE RÉSIDENTIELLE

Vous avez sûrement entendu parler de ce chiffre de 4500 logements vides et en infraction il y a quelques semaines, une information relayée par la Secrétaire d’État au Logement Nawal Ben Hamou.

Je crois qu’il est important contextualiser cette estimation, qui a beaucoup évolué au fil des années. Nicolas Bernard l’avait déjà montré en 2009¹, en faisant cet exercice de recenser tous les chiffres qui circulaient à propos de la vacance résidentielle: 30 000 d’après la SitEx en 2002², 15 000 d’après Vivaqua en 2003³, 43 000 dans une étude d’Éric Deny en 2003 également⁴, ou encore 20 000 d’après une étude du SEGEFA⁵. En tant que chercheur,

une telle variation dans les chiffres m’interpelle évidemment et il m’apparaît essentiel de remettre les compteurs – pas à zéro malheureusement – mais du moins au bon ordre de grandeur. Je veux surtout mettre cela en parallèle avec l’augmentation du nombre de ménages en région bruxelloise⁶. La population s’accroît, mais je ne pense pas qu’on ait produit tout à fait autant de logements en parallèle. Cette trajectoire pas tout à fait parallèle mérite d’être investiguée.

Au départ, nous ne devons pas travailler sur les chiffres du logement vides *sensu stricto*. On avait demandé à une équipe de l’ULB et de la VUB (notamment Rembert de Blander qui a beaucoup travaillé sur les bases de données) de produire un code informatique pour Bruxelles Logement. Ce code informatique, en croisant différentes données, devait fournir un indice de risque par bâtiment. Cela permettrait d’identifier la vacance non plus en allant sur le terrain au hasard ou sur base de renseignements transmis par diverses administrations locales, mais avec un ordre de priorité. L’objectif de Bruxelles Logement était d’améliorer par-là les méthodes de contrôle et de sanction des logements vides.

1 N. Bernard, « La politique du logement en Wallonie et à Bruxelles : dix pistes de travail à l’aube des législatures régionales 2009-2014 », Annales de droit de Louvain, 2009, p.551-552.
2 Étude SitEx préalable à l’adoption du Plan Régional de Développement (PRD) tel qu’arrêté par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 12 septembre 2002, MB., 15 octobre 2002.
3 14.642 très exactement, suivant le rapport d’activités 2003 de l’Intercommunale bruxelloise de distribution d’eau (IBDE). Ce chiffre est calculé sur la base statistique d’une consommation annuelle inférieure à 5 m³.
4 E. Deny, Le marché locatif privé en Région de Bruxelles-Capitale. Analyse des loyers demandés, Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (Direction des Études et de la Statistique), 2003.
5 Enquête Ulg-SEGEFA menée auprès des propriétaires de logements bruxellois affiliés au Syndicat National des Propriétaires.

6 474.622 en 2001; 531.862 en 2011; 559.260 en 2021 selon les données de l’IBSA (<https://ibsa.brussels/themes/population/menages>)



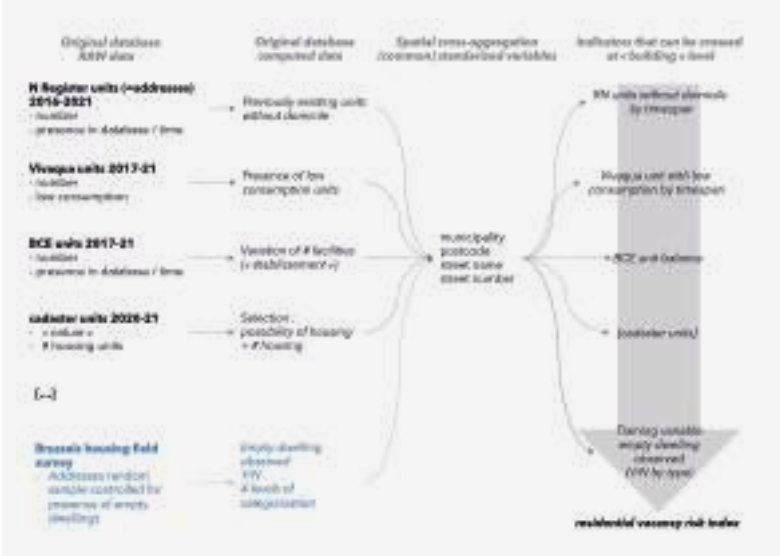
II. RASSEMBLER ET TRAITER LES DIFFÉRENTES BASES DE DONNÉES

Pour ce travail, nous avons travaillé selon la logique présentée par Mathilde Flas. D’abord, il faut rassembler et croiser les données du registre national et des différentes consommations (eau, électricité...). Ensuite, il faut trouver la bonne variable et mettre en places des algorithmes pour lier ces données. Chaque base de données est produite par un opérateur qui a sa propre logique et son propre type d’unité: le registre national a des adresses, le cadastre a des parcelles ou des parties de bâtiment (mais ne définit pas toujours explicitement de logement). Il faut tenter de regrouper tout cela et d’en déduire des indicateurs synthétiques. C’est en appliquant cette méthode que l’on peut obtenir un ordre de grandeur.

La première difficulté dans la liaison des bases de données est que les adresses ne sont jamais écrites de la même manière. Vous en avez tous fait l’expérience, surtout si vous habitez dans un immeuble. Vous êtes tantôt enregistré par votre numéro de boîte, tantôt par votre numéro d’appartement. À cela s’ajoutent les numéros ambigus (*bis, ter...*), les problèmes liés au bilinguisme et les variations d’orthographe. Évidemment, ces problèmes sont moins courants dans un lotissement quatre façades à Waterloo, mais à Bruxelles ce sont des difficultés fréquentes qui peuvent vite faire perdre beaucoup de temps. Une première recommandation que je souhaite faire est de donner un identifiant unique à chaque logement bruxellois, sans quoi nous devons toujours commencer les études par l’interprétation des adresses. Comme cet identifiant n’existe pas (encore), nous avons dû apprendre à l’ordinateur à lire les adresses et à les interpréter avec un certain degré de sûreté (qui se situe dans notre cas à l’échelle du bâtiment).

La deuxième difficulté de notre travail a été la définition de la variable dépendante. Même en étant en possession d’indicateurs multiples (taux de consommation, nombre de ménages enregistrés dans le bâtiment dans les dernières années, nombre de logements recensés dans le cadastre, nombre de compteurs dans l’immeuble), vous n’êtes jamais qu’en possession d’une liste d’indicateurs. Or, en statistiques, on a toujours besoin de deux types de variables. D’abord les variables explicatives, constituées justement par tous ces différents indicateurs. Mais on a surtout besoin d’une variable dépendante, qui correspond à ce que l’on cherche à expliquer, à analyser. Dans ce cas-ci, ce sont les bâtiments pour lesquels on veut savoir s’ils contiennent du vide ou non. Pour le vérifier, il n’y a pas de secret: il faut aller voir sur le terrain. Cela va même plus loin, puisqu’il faut aller sur le terrain tout en ayant la possibilité de regarder dans les banques de données administratives (notamment le registre national de domiciliation). Seul le personnel de Bruxelles Logement a le droit de le faire, les chercheurs n’y sont pas autorisés. Je dois donc saluer la collaboration, parce que c’est la première fois qu’une administration aide à constituer des données de la sorte. En revanche, pour que nous ayons accès aux données de Vivaqua, une des variables explicatives potentielles, l’administration a dû rédiger une ordonnance qui a ensuite été portée par l’exécutif. Nous en sommes arrivés à un point où donner accès à des données nécessite un processus législatif. Ce n’est pas la faute des administrations, mais

plutôt le résultat d’une application un peu tatillonne, faute d’une exemption claire pour la recherche, du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD). En tout cas, ce travail législatif a été fait et nous avons pu avoir accès aux données.



Les bases de données utilisées pour calculer l’indice de vacance. Source: Brussel Studies, 2024

III. CONSTITUER UN JEU D’APPRENTISSAGE STATISTIQUEMENT SOLIDE

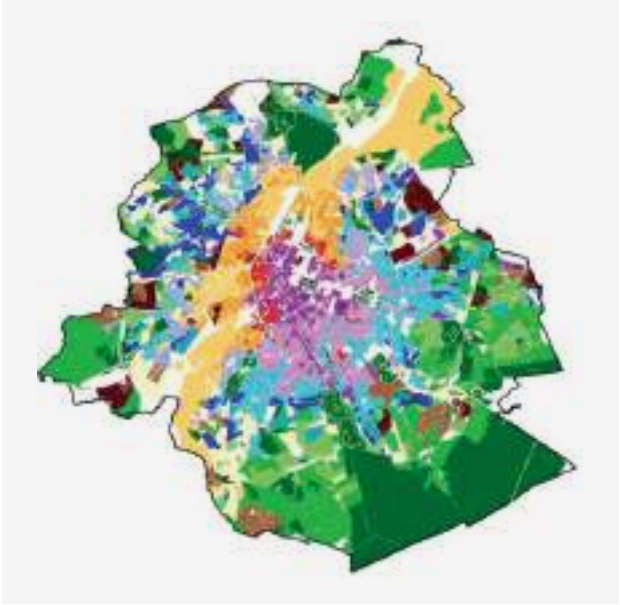
Pour constituer la variable dépendante, nous avons organisé pour Bruxelles Logement 5000 visites de terrain, ce qui constitue déjà un bel échantillon. Cet échantillon a été constitué aléatoirement: nous avons divisé Bruxelles en types d’ilots, puis des bâtiments ont été sélectionnés aléatoirement dans chaque strate.

Variables prises en compte dans la définition des types d’ilots:

- * Type de bâti, densité, jardins, garages, date de construction...
- * Type de fonctions (logement, bureaux, entrepôts/industrie...)
- * Accessibilité par transports en commun (centralité urbaine)
- * Statut occupation du logement, types de propriétaires
- * Niveau socioéconomique des habitants, taux de suroccupation
- * Type de ménages, taux de rotation des habitants

Le caractère aléatoire est essentiel pour un modèle statistique. Mais le fait d’avoir sélectionné aléatoirement dans chaque strate plutôt qu’à l’échelle de la ville nous a permis d’avoir un échantillon représentatif de Bruxelles. Par ailleurs, nous nous sommes aussi assurés de toucher toutes les communes bruxelloises (parce qu’on imaginait que certaines contrôlaient mieux le vide et que ça aurait un effet sur l’échantillon).

S’occuper de la vacance



Bruxelles classée par type d’ilot Source: IGEAT, 2023

Grâce aux visites de terrain, on obtient une série d’information sur chaque bâtiment. Dans neuf cas sur dix, les inspecteurs ne trouvent pas de vide. On peut donc souligner que l’administration a accepté de «perdre» du temps, même si c’était pour en gagner par la suite. Grâce à ce travail de terrain, on sait pour ces 5000 bâtiments s’ils contiennent du vide ou non⁷. Ce qui signifie que pour la première fois depuis très longtemps, nous avons un échantillon traité de manière cohérente sur l’ensemble de la région bruxelloise et spécifiant si le bâtiment contient du vide ou pas.

IV. QUELS SONT LES RÉSULTATS?

A. Une observation valide et un modèle de risque

Grâce à nos résultats, on peut construire ce fameux modèle de risque de vacance: tous les bâtiments bruxellois sont classés de «risque élevé» à «risque faible».

B. La vacance résidentielle n’est pas (ou plus) massive en 2022

Grâce à l’extrapolation du travail de terrain à l’ensemble de la Région, on peut avoir une estimation du taux de logements vides. Les observations de terrain complétées d’un contrôle administratif permettent d’estimer la vacance en région bruxelloise à un taux se situant entre 0,7 % (estimation minimaliste) et 4,6 % (estimation maximaliste). L’écart est grand entre ces deux chiffres, ce qui s’explique par notre méthode de travail par bâtiment. Dans l’hypothèse

7 Ce qui a permis à Bruxelles Logement par la même occasion, si besoin d’ouvrir et d’instruire des dossiers en cas de logements vacants.

basse, si un bâtiment plurifamilial est codé avec du vide, on compte seulement un appartement de l’immeuble comme vide. Dans l’estimation haute, c’est tout le bâtiment qui est compté comme vide. L’estimation maximaliste est donc probablement irréaliste. Le chiffre réel se situe probablement quelque part entre ces deux estimations, et se rapproche plutôt de l’estimation basse.

Si on se concentre maintenant sur la vacance sanctionnable (au sens de la législation actuelle), on arrive à un taux compris entre 0,2 % et 1,8 % de vacance résidentielle sanctionnable. Cela représente entre 720 et 9 000 logements si on estime le parc de logements bruxellois à 500 000 (même si c’est un dénominateur que nous ne connaissons pas précisément). C’est en choisissant le milieu de cette tranche que l’on obtient ce fameux chiffre de 4 500 logements vides et remobilisables.

C. Les banques de données ont des limites

Ce que montre finalement cette étude est que nous avons besoin du terrain *et* de la vérification administrative pour obtenir des chiffres un minimum crédibles. Il faut combiner ces deux sources à l’échelle de l’unité d’observation.

V. IMPLICATIONS

Tout d’abord, il faut noter que ce chiffre n’est pas très élevé, même si on se concentre sur la vacance en général et pas seulement sur la vacance sanctionnable. Mais vu l’écart entre ces deux estimations, on peut se douter que les chiffres de la vacance non sanctionnables sont parasités par de nombreuses situations anormales (comme l’évoquait Mathilde Flas précédemment): des travaux, des hospitalisations, des successions, des rénovations. Il est courant par exemple que plusieurs années soient nécessaires pour vider et rénover une tour de logements sociaux... mais aussi parfois quelques années pour enchaîner une succession et une rénovation dans le privé. Ce sont toutes ces réalités qui expliquent pourquoi une ville sans vacance résidentielle, ce n’est pas possible. Cela voudrait dire qu’on ne rénove pas, qu’on ne meurt pas, qu’on n’hérite pas... Il y aura toujours de la vacance et il est important de le garder en tête. Ce qui est important c’est de lutter contre la vacance structurelle.

A. Réorienter l’utilisation vers des usages plus adéquats plutôt que faire la chasse aux logements vides?

En revanche, un problème important est soulevé par ces chiffres, notamment par l’écart entre l’estimation sur base d’un premier contrôle et les chiffres obtenus après approfondissement des dossiers: il y a aussi beaucoup d’usages inadéquats. Il s’agit de tous ces logements qui ne sont pas utilisés pour du logement. À mon sens, c’est là le vrai problème auquel Bruxelles doit s’attaquer. Ce problème pourrait d’ailleurs être traité de manière assez large, en intégrant les logements sous-occupés par exemple. Ce n’était pas l’objet de l’étude, mais je pense que nous devons sortir



de cette vision binaire vide/occupé. Beaucoup de situations ne se rapportent pas simplement à l'une ou l'autre de ces catégories. Il faut donc chercher ce qui se cache derrière les situations d'inoccupation. Et pour cela, nous devons passer par la question de l'adéquation des usages.

B. La création de logements abordables et la lutte contre les sur- et sous-occupations doivent rester des priorités

Le deuxième point à souligner est que nous sommes fort en dessous de ce que la plupart des économistes de l'immobilier appellent la vacance frictionnelle (la vacance liée au renouvellement, à l'entretien et à la transmission du parc immobilier). Cela signifie que la situation est extrêmement tendue, et que les loyers montent tellement que ça en devient contre-productif pour mettre en œuvre les besoins de rénovation. Avec une telle pression sur le marché et les prix, on peut louer n'importe quoi, y compris des logements dans des situations inoccupables. Mais cela résulte en un manque de vide et empêche de rénover, ce qui entraîne de nouveaux problèmes. Pour moi, il faut donc aussi défendre le vide. Bien-sûr, du vide transitionnel et non du vide structurel. Mais une ville sans vide est une ville paralysée. C'est d'ailleurs une situation que connaissent actuellement les sociétés de logements sociaux, qui repoussent des besoins de rénovation parfois beaucoup trop loin à cause de cette impossibilité de créer du vide suite à la demande.

VI. LA VACANCE COMMERCIALE

Je crois qu'il n'est pas inintéressant de se poser des questions autour de la vacance commerciale. On a beaucoup parlé de cette vacance de manière indirecte, au travers des étages vides au-dessus des commerces. Mais je vais me concentrer ici sur les rez-de-chaussée, ce qui est pertinent puisque nous sommes dans une période de reconfiguration du commerce⁸, et dans une ville où 20 000 rez-de-chaussée sont utilisés par des commerces.

A. Évolution de la vacance commerciale entre 2009 et 2019

J'ai étudié cette vacance sur la période 2009-2019, c'est-à-dire hors période Covid, qui est une période plus difficile à traiter⁹. Mais avec un peu de travail en plus, je pourrai bientôt vous présenter les chiffres de 2024.

On observe un accroissement du vide commercial à Bruxelles durant cette période (de 5 % à 13 %). Il est intéressant de noter que l'on trouve ce vide aussi bien dans le centre qu'en périphérie, alors que pendant très longtemps il était plus commun d'associer ce phénomène au centre-ville. Aujourd'hui, la vacance commerciale touche bien



Évolution de la vacance commerciale entre 2009 et 2019
Calculs Université libre de Bruxelles, service de géographie appliquée et géomarketing, d'après inventaires de terrain Locatus (2009 et 2019)

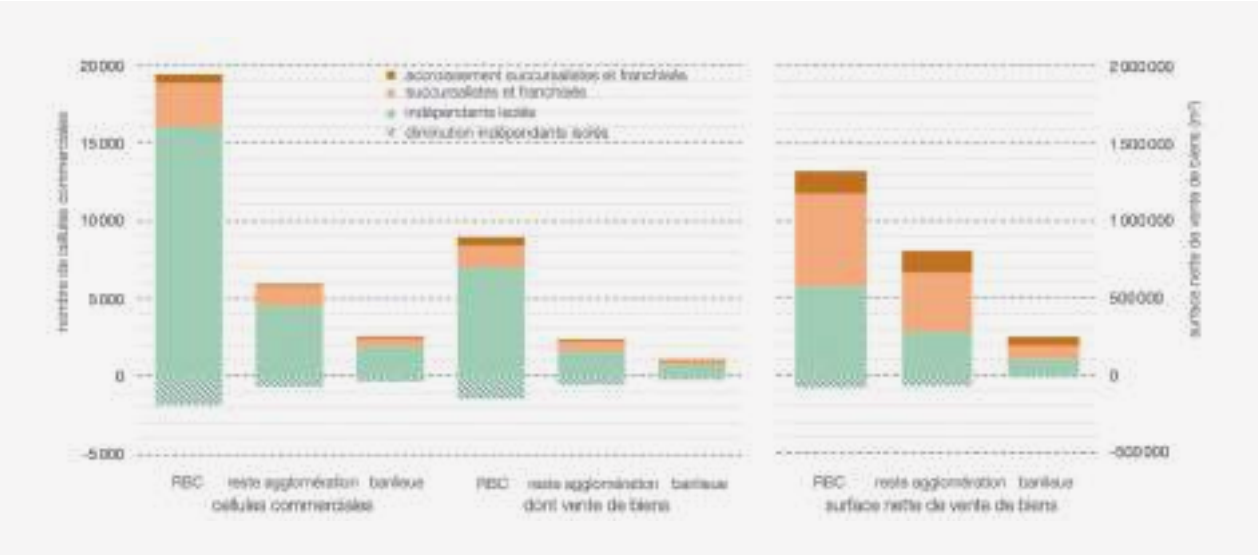
l'ensemble de l'agglomération urbaine: en périphérie, le taux se situe à 12 % et en banlieue (c'est-à-dire en intégrant le Brabant) à 11 %. Cela signifie que ce phénomène se diffuse, et qu'il y a bien quelque chose qui évolue dans le secteur du commerce. En observant de plus près les durées d'inoccupation, on note qu'un tiers correspondent à de l'inoccupation de courte durée. Mais un quart d'entre elles sont aussi des inoccupations de longue durée (plus de trois ans).

B. Évolution du commerce 2009-2019

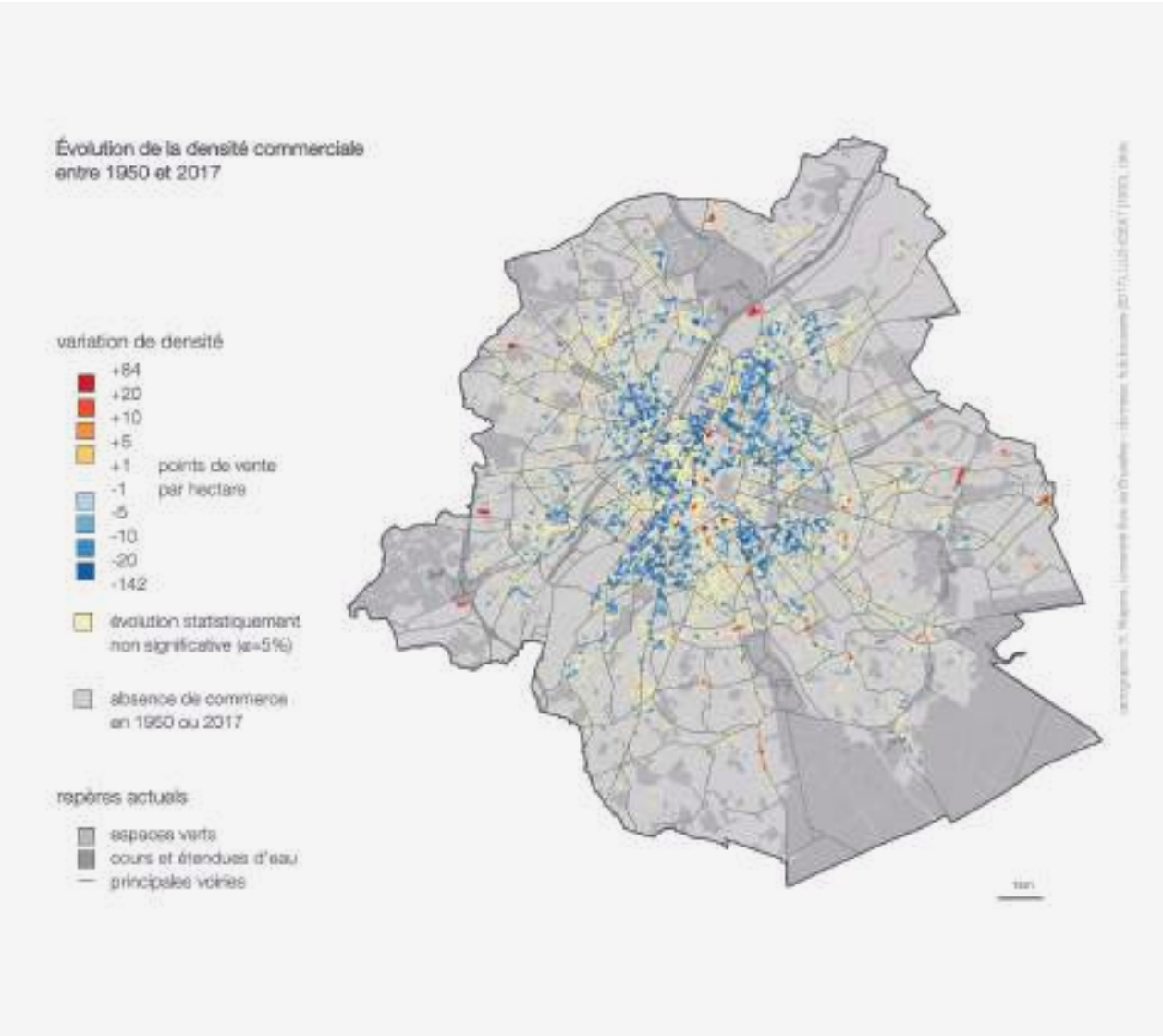
J'ai donc cherché à comprendre cette situation, pour savoir d'où venait cette vacance. Plus précisément, j'ai cherché à connaître le type de commerce qui avait le plus tendance à disparaître.

Ce graphique montre que les commerces qui disparaissent correspondent essentiellement à du commerce indépendant isolé. Alors qu'en parallèle, on observe aussi de la création de commerces, mais qui correspondent cette fois plutôt à des succursalistes et des franchisés. Cela n'est pas surprenant et a déjà été observé dans le secteur du commerce. Ce qui est intéressant c'est cette différence entre la diminution du nombre de commerces et l'augmentation du nombre de m² de surface commerciale à Bruxelles. Cela signifie que les commerces qui ferment sont les petites cellules commerciales, qui ont de plus en plus de difficultés à être rentables. Aujourd'hui, on fait donc face à une création de vide par la disparition de petits points de vente auparavant exploités par des indépendants, mais qui est largement compensée par la création de m² commerciaux par des acteurs franchisés.

S'occuper de la vacance



Évolution du commerce 2009–2019
Calculs Université libre de Bruxelles, service de géographie appliquée et géomarketing, d'après inventaires de terrain Locatus (2009 et 2019)



⁸ Voir à ce sujet la question stations-essences – Exposé d'Annabelle Guérin.
⁹ Pour aller plus loin sur la question de la vacance commerciale, consulter les différentes analyses sur le site de Géomarketing. <https://geomarketing.hypotheses.org/>





© ARAU

C. 1950: 42 712 commerces. 2017: 20 696 commerces. Et pas 22 000 cellules vides !

Les espaces de vide créés ont donc une typologie bien précise: souvent, ce sont des cellules commerciales de 50 m² à 100 m², généralement dans des espaces en déclin commercial. Ce n'est pas une situation nouvelle, cela fait cinquante ans que l'on observe cette tendance. Cette carte nous rappelle qu'en 1950, il y avait 42 712 rez-de-chaussée commerciaux actifs en région bruxelloise, contre 20 696 en 2017. Pourtant, on ne s'est pas retrouvé avec 22 000 cellules vides, ce qui veut dire que la mutation des typologies a bien eu lieu.



Voilà un bel exemple de «fantomisation». Il s'agit de deux anciennes cellules commerciales, aujourd'hui devenues des logements. Dans le cadastre, elles apparaissent encore comme des commerces. Parfois les propriétaires effectuent des travaux, et on a la bonne surprise de voir le revenu cadastral diminuer. Cela arrive normalement assez rarement à Bruxelles, où les rez-de-chaussée commerciaux sont très chers depuis les années 1970 © Benjamin Wayens

J'appelle ce processus la «fantomisation» du commerce bruxellois. Cela signifie qu'il ne reste plus que l'empreinte, l'ectoplasme de l'activité.

Les surfaces de commerces ont donc connu beaucoup de transformations, même si ces transformations ne sont pas toujours très qualitatives. On ne peut pas dire que 22 000 logements ont été produits depuis 1950 simplement par la «fantomisation» du commerce, mais quand on se balade dans certaines rues bruxelloises, on observe tout de même ce processus à l'œuvre.

Alors aujourd'hui, peut-être qu'au lieu de lutter pour le maintien de la fonction commerciale dans certaines rues, il serait plus judicieux d'accompagner la transformation et de l'effectuer de manière un peu plus qualitative. En tout cas, ce processus est déjà à l'œuvre et permet à une partie du problème de la vacance commerciale de s'auto-résoudre, du moins en ville.

VII. LES BUREAUX

A. Vacance des bureaux en 2022

Cette étude de Perspective.Brussels¹⁰ fait l'effort de détailler et de typologiser tout ce qui est vide. Il en ressort que nous avons 82 000 m² de bureaux vides dans des immeubles résidentiels. C'est peu, mais ce sont des bureaux assez rapidement convertibles en logements. En revanche, on a aussi 27 000 m² de bureaux vides dans des anciens locaux industriels, et 259 000 m² dans des immeubles de bureaux récents. Pour ces derniers, cela m'étonnerait que les propriétaires veuillent les convertir en logements tout de suite.

10 Perspective.brussels (2022) La conversion des bureaux à l'appui du projet de ville bruxellois, Rapport de Synthèse.

B. Le potentiel de bureaux rapidement convertibles en logement n'est pas si élevé qu'attendu

On s'en rend bien compte à la lecture de cette étude de Perspective. Si on prend les différents critères (durée d'inoccupation, typologie du bâtiment...) et qu'on divise la surface disponible de bureaux en logements de 100 m² environ¹¹, on voit bien que par la typologie du bâti et par sa durée de mise en marché, on perd très vite en termes de capacité de production du logement. De plus, il faut aussi prendre en compte la taille de l'immeuble et le taux de vacance. On ne peut pas transformer en immeuble résidentiel un immeuble dans lequel il y a moins de 20 % de bureaux vides.

Donc finalement, ce sont seulement les immeubles de la dernière tranche (voir le schéma suivant), qui contiennent beaucoup de bureaux vides, que l'on peut réfléchir à transformer.

Ces immeubles tout à fait vides représentent 200 000 m². C'est beaucoup, mais encore faut-il qu'ils soient transformables en logements: il faut aussi penser à la question des hauteurs de plafond et des profondeurs de bâtiments. Théoriquement, on ne peut pas créer du logement dans des bâtiments de plus de quinze mètres de profondeur (pour des questions de luminosité). Beaucoup de contraintes se posent donc dans la transformation d'un bureau en logement classique.

VIII. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

A. On surestime généralement la vacance structurelle, surtout dans le résidentiel

Par simple observation visuelle, on a forcément tendance à surestimer. Mais en prenant le temps de comptabiliser, les chiffres fondent comme neige au soleil. Cela s'est vérifié dans les inventaires que nous avons réalisés pour Bruxelles Logement, mais aussi pour le potentiel de reconversion des bureaux en logements¹². Je pense donc qu'il faut consacrer l'essentiel de notre énergie à lutter contre le vide structurel, notamment en identifiant les durées d'inoccupation concernées.

B. Le marché est déjà largement à l'œuvre pour assurer les reconversions

C'est peut-être la plus forte différence entre Bruxelles et la Wallonie: à Bruxelles, le marché est déjà à l'œuvre dans la réalisation de ces reconversions, et ce de manière

rentable. Le problème est que cela peut aussi générer du vide spéculatif, ou du vide dans les périodes d'attente de permis ou de reventes de projets entre opérateurs. Mais il faut tout de même noter que beaucoup de choses se transforment d'elles-mêmes, sans réelle politique de reconversion des commerces en logements (reprenons ici l'exemple de la «fantomisation»).

Ce dont il faut prendre conscience maintenant, c'est l'incapacité (ou le manque de volonté) du marché à créer des logements sociaux (ou aux prix équivalents à ceux-ci). Nous devons créer et renforcer les outils qui permettent d'encadrer les reconversions (même spontanées), afin qu'elles intègrent la prise en compte des besoins sociaux.

C. La typologie du bâtiment limite le champ des possibles en matière de reconversion

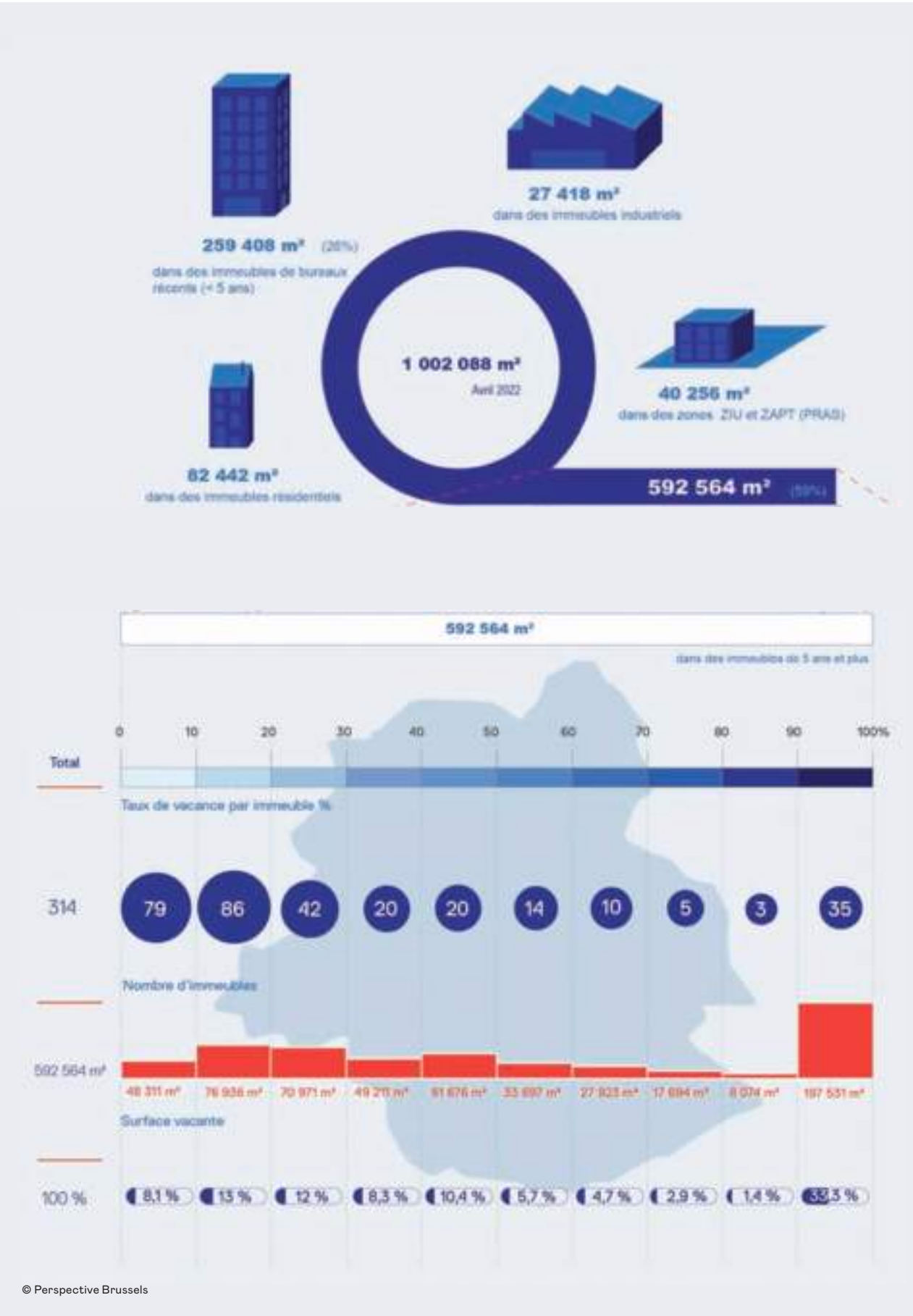
Cette troisième constatation a très bien été montrée par les différentes études de Perspective citées plus haut, et nous empêche de croire à une reconversion massive du parc de bureaux. En revanche, je crois que nous devons lancer un grand jeu de chaises musicales. Il faut faire sortir toutes les activités illégales ou inadéquates occupant des logements, et réinstaller ces activités, quand c'est possible, dans les bureaux vides. Cela impliquera peut-être de créer de nouvelles typologies de bureaux low-cost. Pourquoi l'ARAU n'est-il pas installé dans un rez-de-chaussée d'un immeuble du quartier européen vide par exemple? Cela serait possible pour de nombreux acteurs. Et d'ailleurs, plusieurs communes l'ont déjà fait (Schaerbeek, Uccle par exemple). Alors que leurs administrations s'étaient étendues dans les immeubles autour de leur maison communale, elles ont choisi de délocaliser vers un autre pôle de bureaux, qui n'était peut-être pas aux standards du marché mais qui correspondait à leurs besoins. Nous sommes ici dans cette logique de chaises musicales (même si je ne dis pas que tous les immeubles autour des maisons communales sont redevenus des logements). Dans la même logique, les immeubles de bureaux sont peut-être plus facilement reconvertibles en kots étudiants ou en Airbnb. À Paris par exemple, plusieurs immeubles de bureaux ont été transformés en hébergements touristiques. Et si on arrive à canaliser ce type d'hébergement dans les immeubles de bureaux, cela peut peut-être éviter qu'ils prennent trop de place dans le parc de logements classique.

Évidemment, toutes ces solutions restent complexes à mettre en place, parce que cela suppose de travailler au cas par cas tout en optimisant les fonctions de façon globale. Et il faut avouer que pour mobiliser ce potentiel de réoccupation, nous n'avons pas encore tout à fait les outils.

11 C'est une grande surface pour un logement à Bruxelles, mais il ne faut pas oublier qu'en transformant un bureau on perd forcément une part de surface, parce que les ratios de plancher sont bien meilleurs pour l'affectation bureau. Pour les logements, on a besoin d'un couloir de circulation.

12 Perspective.brussels (2024), La conversion des bureaux à l'appui du projet régional. Un outil pour accélérer la production de logements? About.brussels, n°8





S'occuper de la vacance



QUESTIONS / RÉPONSES

Q1: Combien y a-t-il d'enquêteurs de terrain à Bruxelles Logement ?

Benjamin Wayens: Il y a onze agents actuellement. En plus, il s'agit non seulement d'aller sur le terrain mais aussi d'instruire les dossiers pas la suite. Mais je dois quand même souligner l'investissement sur ce volet ces derniers temps. On peut trouver que onze personnes c'est peu, mais il faut savoir qu'on revient de beaucoup plus loin.

Q2: Je tiens aussi à dire que certaines communes ont un règlement pour la taxe sur les immeubles inoccupés, et que des inspections ont aussi lieu dans ce cadre. Ce n'est pas la majorité des communes, je vous rassure. Mais celles qui font ce travail transmettent les données à Bruxelles Logement.

Q3: Quand tu proposes de rediriger les fonctions inopportunes installées dans des immeubles résidentiels classiques vers les bureaux, tu imagines quel type d'outil « carotte-bâton » pour remplir ces objectifs ?

[BW]: D'abord je crois qu'il y a des choses à faire du côté de la planification et du PRAS. Je pense qu'il faut aussi réfléchir à des logiques de taxation différentielles si vous n'occupez pas un immeuble adapté à votre activité. Et après, il y a aussi simplement le travail de sanction urbanistique: il y a quand même encore beaucoup de cas pas tout à fait cohérents entre l'affectation de l'immeuble et ce qui s'y trouve réellement. Se pose ici la question d'une réelle remise à plat et d'un contrôle systématique des affectations, ce qui implique aussi autre chose à mon sens: une nécessaire amnistie urbanistique à l'échelle de Bruxelles, afin de remettre les compteurs à zéro pour pouvoir se concentrer sur ce qui est socialement le plus problématique. C'est un avis personnel bien-sûr.

Q4: Je suis vraiment déçu du résultat de votre étude, parce qu'on se rend compte que le potentiel de reconversion est en fait assez limité. Aujourd'hui, au vu des enjeux d'adaptation au changement climatique et d'urbanisme durable, on pensait pouvoir tendre vers une diminution de la construction neuve (c'est visiblement l'objectif de nombreuses villes). Ce manque de potentiel est-il dû à des questions de financement des reconversions (au-delà des contraintes techniques) ? Et pensez-vous que la situation peut évoluer positivement par rapport à ce que vous avez présenté ?

[BW]: Je savais que cet exposé allait avoir un effet douche froide. Mais il faut bien un peu de lucidité. Je pense que ce que vous soulevez par rapport aux questions d'adaptation au changement climatique permet d'abord de se rendre compte que la transition va coûter cher, et qu'il faut arrêter d'imaginer qu'on pourra en baisser les coûts en rénovant nos bâtiments déjà existants. Ce n'est pas vrai, car la plupart de ces bâtiments sont difficilement rénovables car occupés par des habitants. Il faut surtout se rendre compte qu'il y a bien des reconversions qui se font, mais qu'elles sont toujours dictées par le marché et mènent assez systématiquement à une augmentation des loyers. Le marché ne créera jamais spontanément de logements sociaux dans des anciens bureaux du quartier



européen. On crée du coliving, des appart-hôtels, du logement de luxe, mais tout sauf du logement social. Et c'est une tendance normale tant qu'on est dans la logique classique du marché et qu'on rajoute des couches réglementaires (comme les obligations de performance énergétique ou les limitations de démolitions). C'est pour cela que la question des outils que l'on met en place pour répondre au besoin en logement social (y compris en prenant en compte l'éloignement géographique), c'est aussi une question de choix d'investissements.

Q5: D'abord, j'avais une remarque par rapport à l'étude de la Task Force Bureaux. Il faut préciser qu'elle date déjà de 2022. Donc plusieurs annonces ne sont pas prises en compte: je pense à la Commission Européenne qui se sépare de 300 000 m² de bureaux, mais aussi à la Régie Fédérale des bâtiments (200 000 m²), aux projets de la SNCB (plus ou moins 150 000 m²). Il faut donc quand même dire qu'il y a aussi un potentiel futur et que nous ne devrions pas nous limiter au potentiel actuel identifié en 2022. Mais concernant le jeu des chaises musicales, c'est effectivement ce qu'il se passe dans le marché bruxellois, il y a très peu de nouveaux entrants; ils tournent entre le Quartier Européen, le centre-ville (Total par exemple).

Ensuite, ma question concerne ces immeubles seulement en partie vides, qui sont difficilement reconvertibles parce que tout de même occupés par quelques activités. Quels seraient les moyens d'inciter ces occupants à se regrouper dans les mêmes bâtiments afin de créer des bâtiments entièrement vides potentiellement reconvertibles ?

[BW]: Sur la réduction des surfaces de bureaux de grands acteurs, je peux préciser que beaucoup associent ce changement au télétravail, ce qui est partiellement vrai pour la Commission Européenne mais nettement moins pour les administrations fédérales par exemple. Je rappelle aussi qu'entre 2005 et 2015, une grande partie de la création de vide dans les bureaux s'explique aussi par la disparition du secteur bancaire. Sur le jeu de chaises musicales, je vais reprendre l'exemple de l'ARAU. Pour ce type d'acteur, évidemment, il est difficile d'investir spontanément la moitié d'un plateau de bureaux dans l'étage d'un immeuble. À mon sens, il faut aussi créer ce que j'appelle un marché du bureau low-cost. J'entends par là des bureaux qui ne répondent pas forcément à tous les standards recherchés par les entreprises privées, mais qui répondent aux besoins de beaucoup d'autres acteurs: associations, professions libérales... Cela veut dire qu'on doit créer un nouveau métier, une sorte d'AIS de bureaux low-cost. Il faut collationner les besoins, créer des espaces de coworking abordables (les acteurs publics doivent se saisir de ce marché pour l'instant dicté par les acteurs privés). L'idéal serait qu'on ait une coordination d'acteurs semi-publics qui permettent à des acteurs associatifs de venir occuper des bureaux et de transformer les logements qu'ils occupaient auparavant en logements sociaux. Je pense qu'il faut commencer à réfléchir à ce type de modèle, parce que finalement, un immeuble de bureaux reste difficile à remplir car il faut créer un assemblage. C'est pour ça aussi qu'il est plus facile de s'installer dans un logement: on peut avoir un bail pour 90 ou 150 m², alors que dans les immeubles de bureaux les plateaux font 500 m² et nécessitent un intermédiaire pour les diviser et les gérer.

La mise en valeur du foncier aérien : effets escomptés vs effets réels

Découvrir les méthodologies à mobiliser pour diagnostiquer, inventorier et cartographier la réalité de la vacance et de la sous-occupation.

La mise en valeur du foncier aérien : effets escomptés vs effets réels

Géraldine Bouchet-Blancou 55
(Chercheuse associée au laboratoire AMUP, Strasbourg)

Dans une troisième et dernière partie, nous verrons les raisons de la « sous-exploitation » de ce potentiel, et concluons sur une mise en perspective de l’usage de la surélévation comme outil au service des enjeux urbains.

I. DE LA SURÉLEVATION AU « FONCIER AÉRIEN »

Une pratique ancienne et éprouvée

La surélévation est une pratique très ancienne : elle a accompagné la constitution des villes sur elles-mêmes aussi loin qu’on peut le documenter, *a fortiori* dans les communes qui étaient fortifiées. Beaucoup de ces villes se sont bâties avec et grâce à la surélévation. À Paris par exemple, 20 % des bâtiments ont déjà été surélevés (certains même à deux reprises), ce qui est considérable. La plupart de ces rehausses anciennes sont invisibles, car elles consistaient à poursuivre l’immeuble sur lui-même selon les mêmes configurations. Aujourd’hui on ne voit que les surélévations plus récentes, car la Charte internationale sur la conservation, la restauration des monuments et des sites de 1964 (communément appelée Charte de Venise) a changé le paradigme d’intervention sur le patrimoine bâti. Depuis, il faut distinguer l’ajout de la partie existante.

Des problématiques nouvelles : ressources foncières

Cette pratique ancienne et courante a évolué et commencé à être considérée comme une ressource urbaine à partir des années 2000, lorsque de nouvelles problématiques sont apparues. La question des ressources foncières a été

Quel potentiel offre la surélévation à l’échelle urbaine, ce qu’on appelle le « foncier aérien » ? Pour répondre à cette question, voyons premièrement comment nous sommes passés de la pratique très ancienne de la surélévation de bâtiments, à quelque chose qu’on envisage maintenant à l’échelle urbaine. Nous examinerons ensuite les différents types de mesures et de cartographies de ce potentiel, établies dans des objectifs différents – estimer l’ampleur du foncier aérien, connaître la localisation des surélévations autorisées, ou bien situer les potentiels les plus exploitables – ainsi que les politiques urbaines qui en découlent.

La surélévation est très variée et concerne aussi bien des micro-projets (le rajout d’une pièce sur un toit par exemple) que des opérations d’envergure qui permettent de créer des centaines de logements. Cette pratique est éprouvée d’un point de vue architectural et constructif. Les maîtres d’œuvre la maîtrisent très bien. Pour toutes les images de cet exposé : © Géraldine Bouchet-Blancou, 2024 (sauf mention contraire)



Bâtiment surélevé à 2 reprises, bld de Sébastopol, Paris 1^{er}



Immeubles surélevés, place Dauphine, Paris 1^{er}



Surélévation d’un immeuble, rue Vauquelin, Paris 5^{ème}

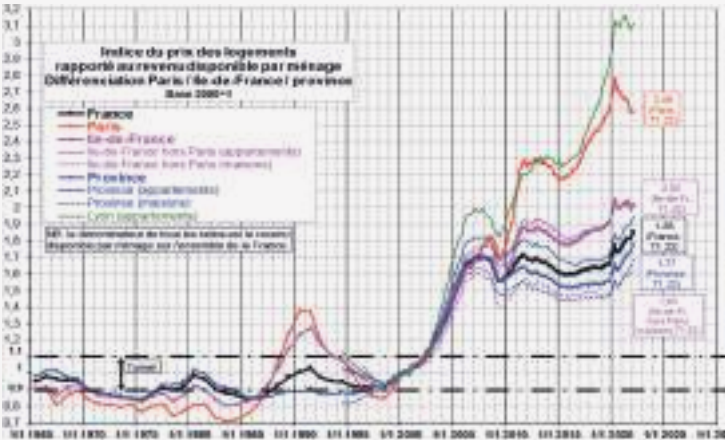


Surélévations du début du XX^e siècle, Quai de Béthune, Paris 4^{ème}





Source : J. Friggit, CGEDD, 2010, Indice de prix des logements rapporté au revenu disponible par ménage, actualisé le 3 juin 2022. Données d'après Insee, bases de données notariales et indices Notaires-Insee désaisonnalisés.



Source : J. Friggit, CGEDD, 2010, Indice de prix des logements rapporté au revenu disponible par ménage, actualisé le 3 juin 2022. Données d'après Insee, bases de données notariales et indices Notaires-Insee désaisonnalisés.



Source : J. Friggit, CGEDD, 2010, Indice de prix des logements rapporté au revenu disponible par ménage, actualisé le 3 juin 2022. Données d'après Insee, bases de données notariales et indices Notaires-Insee désaisonnalisés.



Source : J. Friggit, CGEDD, 2010, Indice de prix des logements rapporté au revenu disponible par ménage, actualisé le 3 juin 2022. Données d'après Insee, bases de données notariales et indices Notaires-Insee désaisonnalisés.



Source : J. Friggit, CGEDD, 2010, Indice de prix des logements rapporté au revenu disponible par ménage, actualisé le 3 juin 2022. Données d'après Insee, bases de données notariales et indices Notaires-Insee désaisonnalisés.



Source : J. Friggit, CGEDD, 2010, Indice de prix des logements rapporté au revenu disponible par ménage, actualisé le 3 juin 2022. Données d'après Insee, bases de données notariales et indices Notaires-Insee désaisonnalisés.

S'occuper de la vacance

le point d'entrée de ce changement. C'est une problématique partagée par de nombreux pays européens, qui ont des difficultés à bien répartir les différents usages du sol sur leur territoire.

Des problématiques nouvelles : crise du logement

Cette situation de crise du logement est particulièrement prégnante dans certaines grandes métropoles. On constate un renchérissement sans précédent de l'immobilier, devenu inaccessible pour de plus en plus de personnes, c'est explicite sur la courbe à gauche de l'image, réalisée par J. Friggit et actualisée chaque année. La raréfaction des terrains, due à l'application de l'objectif de réduction de l'artificialisation, légitime et renforce cette montée des prix. Cela engendre un contre-effet terrible, faute de moyens urbanistiques pour construire plus densément, ou de « faire la ville sur la ville », que les pouvoirs publics auraient dû donner aux maires en accompagnement des objectifs ZAN.

Ce phénomène a une incidence directe sur la mobilité résidentielle, et se reporte évidemment sur le logement social : avec des locataires qui ne peuvent plus accéder au parc privé, des demandes de plus en plus grandes, contre une provision qui décroît. En bout de chaîne, ce sont les situations de sur-occupation, de mal-logement et de sans-abrisme qui se multiplient.

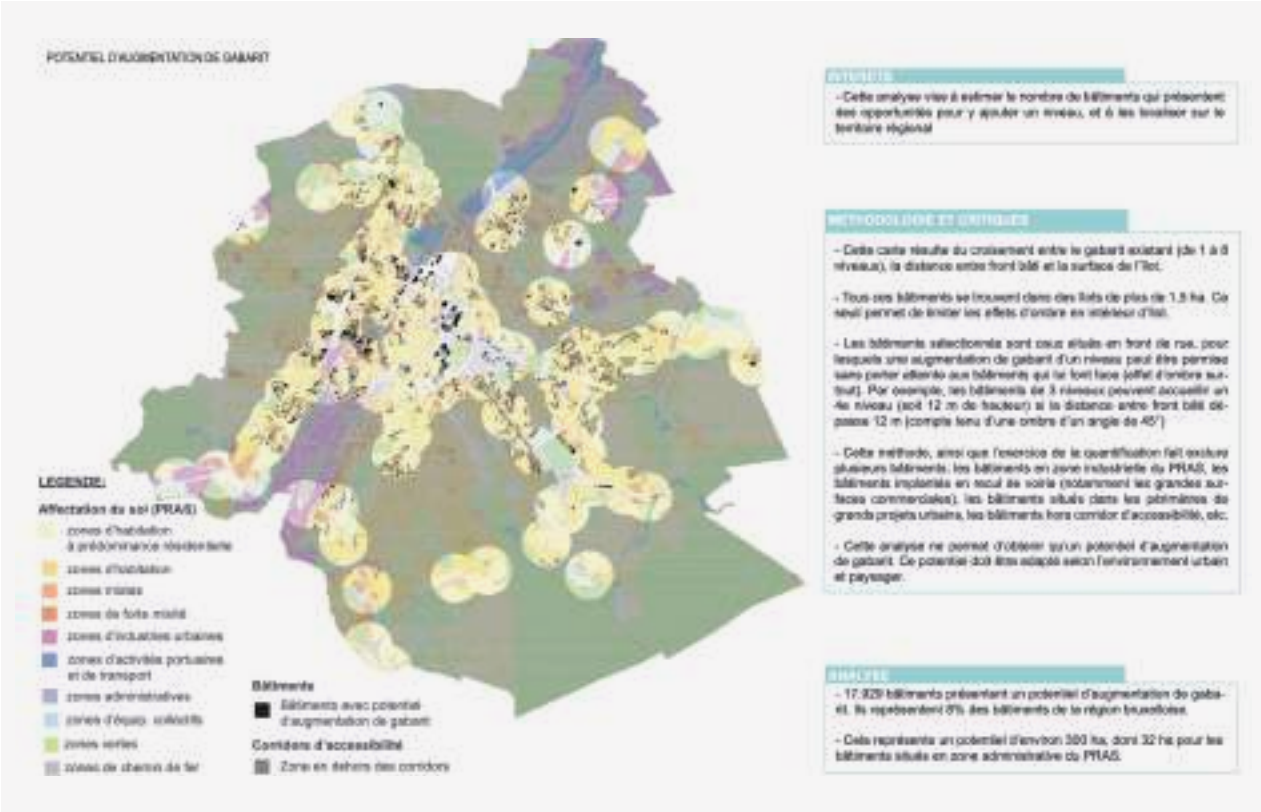
Étude de potentiel d'augmentation de gabarit de la région bruxelloise, source : COOPARCH-RU, 2013

Des problématiques nouvelles : besoins de rénovation

La problématique de l'énergie et de la rénovation du bâti s'est renforcée dans les années 2000 et s'est intensifiée depuis. Le bâti existant ne correspond plus à nos attentes en termes de dépenses énergétiques ni à la nécessité de limiter nos émissions carbone. Tout cela mène à l'idée que la surélévation pourrait financer la rénovation du bâti. Cette association a été d'emblée soutenue par les politiques publiques et se retrouve dans un certain nombre d'opérations de surélévation. Cela passe par une mécanique de vente des droits à bâtir (par exemple si on est en copropriété) : cette vente du toit permet de financer des travaux. Seulement, comme nous le verrons plus loin, cette logique ne fonctionne pas de façon globale et s'oppose aux objectifs de production de logements abordables.

Le « foncier aérien » : une ressource « mobilisable » [Grand Paris]

Ces problématiques - usage du sol, logement et rénovation - ont été le point de départ d'un intérêt pour la surélévation d'un point de vue plutôt urbain. Parmi les architectes consultés sur l'avenir du « Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne » à partir de 2008, plusieurs ont mis l'usage des toits au centre de leurs propositions. Pourquoi ne pas investir les toits pour construire tous les logements dont on a besoin ? Pourquoi ne pas créer une nouvelle strate urbaine pour répondre à nos problématiques contemporaines ? La surélévation, et plus largement l'usage des toits, fut dès lors considérée comme une solution d'ampleur urbaine.



À partir de ce moment, l'objectif fut de massifier la pratique de la surélévation. Plusieurs collectivités à travers l'Europe ont alors développé des stratégies incitatives afin de susciter des opérations, et certaines d'entre elles ont établi des politiques publiques vers un usage des toits intensifié.

Ces stratégies et politiques se sont accompagnées de moyens de cartographier et de recenser les potentiels de surélévation, nécessaires à estimer la capacité de production de logements du foncier aérien, à situer les potentiels admissibles car ne portant pas atteinte aux bâtiments voisins, et à identifier les secteurs où une densification pourrait advenir afin d'anticiper une intensification possible : des transports en commun, du stationnement automobile, des équipements publics. La mesure et la cartographie du foncier aérien sont donc intrinsèquement liées aux politiques publiques.

II. CARTOGRAPHIER LE FONCIER AÉRIEN

Au cours de ces dix dernières années, un certain nombre d'études ont été produites pour recenser le foncier aérien de tel ou tel secteur. Ces études sont soit universitaires (à but de recherche), soit commerciales (menées par des entreprises privées), soit publiques (réalisées par des collectivités). Voyons quelques exemples, classées par ordre chronologique, afin de distinguer les approches, les outils et les objectifs de ces recensements.

Étude de potentiel de densification, Région de Bruxelles, 2013

En 2013, la COOPARCH-RU a établi un rapport à la demande de la collectivité, établissant l'« Inventaire des lieux de densification potentielle de la RBC [Région Bruxelles Capitale] ». L'étude cartographie notamment le potentiel d'ajout d'un niveau sur les bâtiments en région bruxelloise situés en front de rue, selon un critère de superficie minimum à la parcelle et avec un critère restrictif : les surélévations ne devaient pas porter d'ombre sur les bâtiments voisins. Résultat : 17929 bâtiments présentent un potentiel de surélévation, soit 8 % des bâtiments de la région bruxelloise.

Étude de potentiel suite au passage de la loi ALUR, Paris, 2014

Suite au passage de la loi ALUR¹, l'Atelier Parisien d'Urbanisme (Apur) a établi pour le compte de la collectivité, un rapport déterminant l'« Incidence de la loi ALUR sur l'évolution du bâti parisien », c'est-à-dire le potentiel de surélévation des bâtiments de la ville. L'étude est réalisée sur les bâtiments situés là-aussi en front de parcelle, à partir d'un échantillon de rues représentatif du tissu parisien, classées en fonction de leurs largeurs, ainsi qu'à partir du recensement des bâtiments situés en angle de rue. Ce recensement a ensuite été extrapolé statistiquement afin

d'estimer le potentiel de surélévation sur l'entièreté de la ville. Résultat : 9000 parcelles avec potentiel de surélévation des immeubles sur rue, soit 12 % du parc bâti.

Étude de potentiel « SKYWARD », Londres, 2017

La société Knight Frank LLP, bureau de conseil privé, a réalisé en 2017 une étude cartographiée qui a porté sur le potentiel réglementaire de l'entièreté de la ville de Londres. Cette cartographie est géo-référencée et a permis d'extraire le nombre exact de bâtiments pouvant à être surélevés. Pour cela, Knight Frank a utilisé un Système d'Information Géographique (SIG). Ils ont intégré les gabarits constructifs prescrits par la ville de Londres et l'ont comparé au volume déjà bâti au sein des gabarits, en intégrant également les cônes de vue, desquels les potentiels ont été exclus. Résultats : 41000 logements pourraient être construits sur les toits de 23000 immeubles susceptibles d'être surélevés. L'exploitation de l'ensemble de ce potentiel permettrait de générer 51 milliards de livres sterling.

Cartographie des potentiels de surélévation, Barcelone, 2017

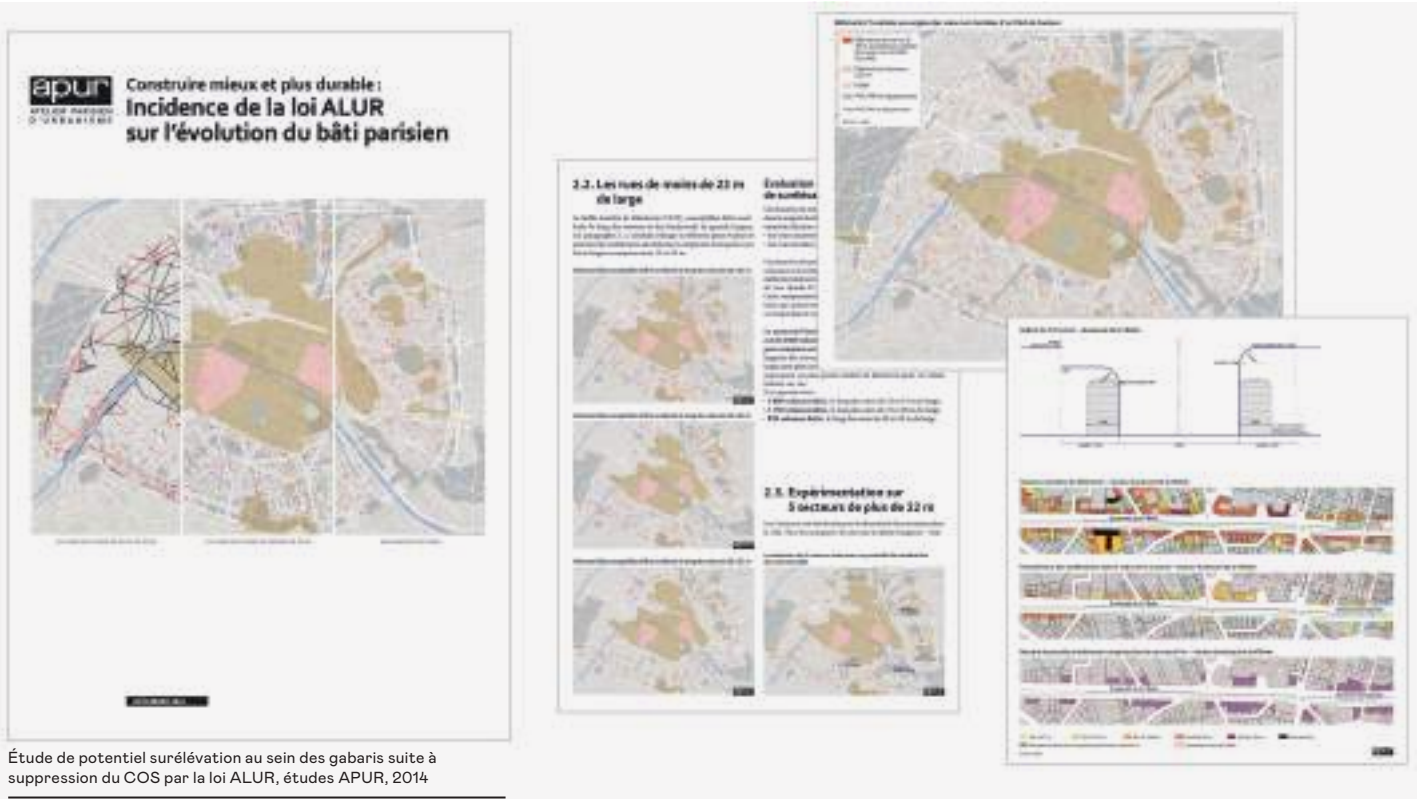
La société barcelonaise La Casa por el Tejado a réalisé une carte situant les immeubles présentant un reste à bâtir en toiture, au centre du quartier de l'Eixample à Barcelone. Cette carte a été publiée dans un article de recherche en 2017, écrit par J. Artés, G. Wadel et N. Marti. *A priori*, ce travail a été réalisé de manière visuelle, adresse par adresse.

Étude de potentiel [recherche univ.] de Bruxelles, 2017

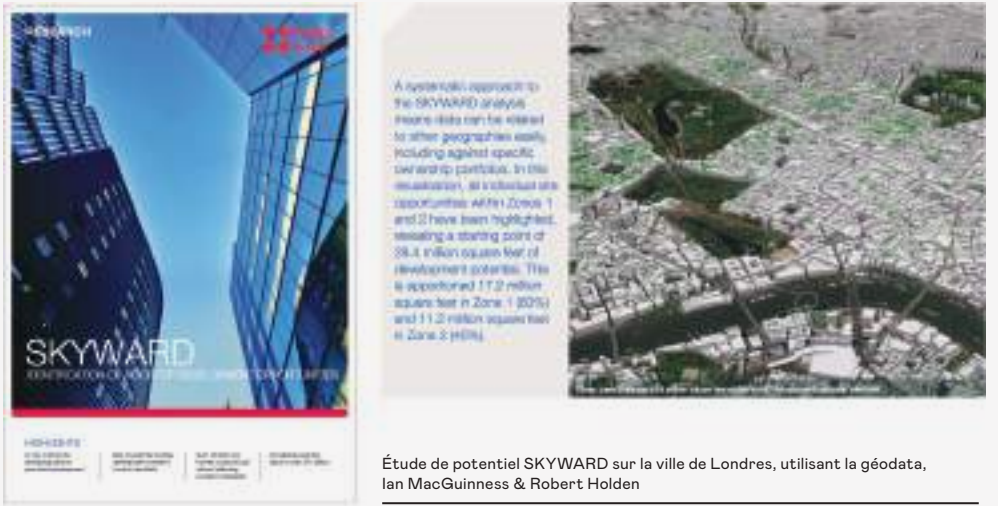
Sur le territoire de Bruxelles Région Capitale, une recherche universitaire réalisée par M. Amer, S. Reiter et S. Attia de l'Université de Liège dans le cadre du European Network for Housing Research, a établi le potentiel de surélévation en utilisant le logiciel ArcGIS. Le potentiel est établi selon différents scénarii, qui croisent des critères d'application plus ou moins stricts de la réglementation, en faisant varier les critères dans le logiciel. Cette étude est donc intéressante en ce qu'elle implique d'emblée des variations dans l'application des règles, notamment l'application « stricte » ou « détendue » de la règle de hauteur. L'étude a également intégré la capacité des bâtiments à supporter la charge additionnelle moyenne d'une surélévation, critère déterminé selon la donnée de l'âge du bâtiment. Résultats : le foncier aérien permettrait d'accueillir environ 30 % de la croissance démographique prévue d'ici 2040, en cas d'application souple de la règle de hauteur.

Étude de potentiel [recherche univ.], Pampelune, 2020

En 2020, une recherche universitaire a été réalisée par E. Aparicio-Gonzalez, S. Domingo-Irigoyen et A. Sanchez-Ostiz sur un secteur de la ville de Pampelune. Cette étude a établi le potentiel d'un quartier de la ville à partir des typologies des bâtiments, en prenant en compte les besoins



Étude de potentiel surélévation au sein des gabarits suite à suppression du COS par la loi ALUR, études APUR, 2014

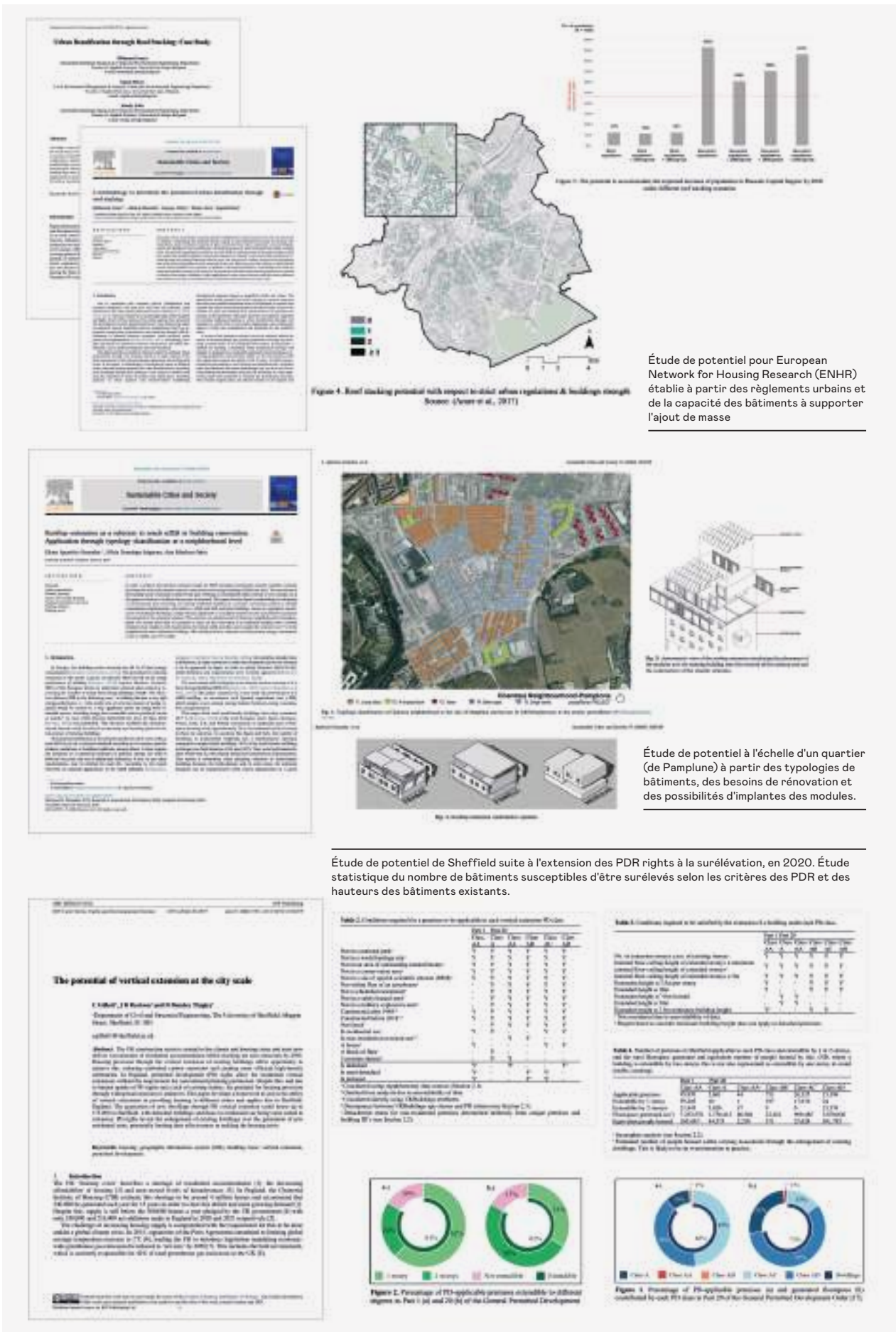


Échantillon de l'Eixample de Barcelone, dont les « restes à bâtir en surélévation » a été analysé par La Casa por el Tejado



1 Voir dans la partie suivante "Des politiques publiques" les origines et implications de cette loi.





de rénovation et les possibilités d'implanter des modules tri-dimensionnels pour surélever. Il est intéressant dans ce cas, qu'un certain nombre de critères architecturaux et techniques, et non plus seulement réglementaires, ont été pris en compte. Cette étude ne se situe plus seulement dans l'urbanisme réglementaire mais déjà dans l'opérationnalité des projets de surélévation. Résultats: 27 % des bâtiments du secteur étudié pourraient bénéficier d'une surélévation-rénovation, leur mise en œuvre permettrait de réduire de 62 % (NZE^B) et 74 % (ZEB) la consommation d'énergie primaire de ces bâtiments.

Étude de potentiel [recherche univ.]
issu des PDR, Sheffield,
Angleterre, 2022

Cette étude réalisée par C. Gillott, J.B. Davison et D. Densley Tingley, a été conduite afin d'identifier le potentiel numérique du nombre de bâtiments de la ville de Sheffield susceptibles d'être concernés par la loi mise en place en Angleterre en 2020⁵ : l'extension des Permitted Development Rights à la surélévation, autorisant les bâtiments à être rehaussés jusqu'à deux niveaux additionnels sans autorisation d'urbanisme (grâce à une pré-autorisation, en réalité, appelée fast-track) en fonction de leur typologie existante, en plus de bénéficier d'une défiscalisation des opérations. Résultats : après application de l'ensemble des critères de la loi au territoire de Sheffield, les chercheurs ont identifié que le potentiel de surélévations issu de la loi pourrait loger jusqu'à 175 000 personnes.

Cet échantillon d'études ayant cartographié ou estimé le potentiel de foncier aérien est intéressant pour comprendre les différents enjeux qui apparaissent lorsqu'on se lance dans ce genre d'exercice. D'abord il faut connaître le contexte réglementaire et visualiser ce qu'il est encore possible de faire au sein des gabarits prescrits. Au-delà de ça, il faut aussi pouvoir rapidement caractériser ce potentiel, puisque ce n'est pas parce que la surélévation est possible réglementairement qu'elle l'est techniquement. Cela pose donc la question de l'outil de mesure, et de son usage. Le développement des outils informatiques a facilité ce type d'étude, et la disponibilité de données chiffrées permet d'affiner la connaissance du territoire et d'utiliser les informations comme des critères filtrants. Enfin, il s'agit de se questionner sur le but d'une telle cartographie du potentiel de foncier aérien : savoir dans quelle mesure la croissance démographique peut trouver à se loger sur les toits de nos villes ? connaître la valeur qu'engèrerait leur développement immobilier ? ou bien dénombrer les immeubles dont la rénovation serait susceptible d'être financée ?

Étude de potentiels de foncier aérien :
territoire de l'Eurométropole, 2023

Ces deux dernières années, j'ai mené un travail de recherche post-doctoral en partenariat avec la société Upfactor, bureau d'étude spécialisé en surélévation basé

à Paris. Nous avons réalisé une étude exhaustive du potentiel de foncier aérien du territoire de l'Eurométropole de Strasbourg, collectivité partenaire de la recherche.

Nous sommes partis d'un questionnaire : que signifie « identifier » le foncier aérien ? Comment le cartographe ? Quelles informations sont utiles à caractériser ce foncier ? Et comment utilise-t-on ces informations ensuite et quels curseurs établir ?

Cette étude s'est déroulée en deux phases. La première était similaire aux autres études que j'ai présentées plus haut : il s'agissait de l'identification du potentiel réglementaire, du gisement « brut ». L'utilisation d'un SIG est la méthode la plus répandue actuellement pour intégrer l'ensemble des données disponibles. Dans le cas de Strasbourg, nous avons été avantagés par le grand nombre de données disponibles publiquement.

Puis une deuxième phase avait pour but de caractériser ce foncier aérien « brut », c'est-à-dire de trier parmi les potentiels de surélévation, en excluant ceux que l'on estimait être trop peu faisables pour être comptabilisés dans le potentiel final, ou potentiel « net ». Pour faire cela, nous avons utilisé des données concernant les bâtiments (la morphologie de leur toits, leurs usages, leurs protections patrimoniales et les superficies des potentiels réglementaires, leurs besoins de rénovation thermique, etc), et leur situation géographique (distance aux transports en commun, secteurs à risque, monofonctionnels, avec restriction, etc). Ces multiples indicateurs nous ont servi de filtres pour identifier la pertinence d'une surélévation, et se rapprocher de sa faisabilité opérationnelle. Cette seconde phase nous permettait de déterminer si le bâtiment supporterait ou simplement se prêterait architecturalement à la surélévation. Typiquement, les bâtiments industriels avec des toits shed impliquent des coûts de déconstruction trop élevés. C'est aussi plus difficile de surélever un immeuble avec des combles occupés ou un bâtiment soumis à tutelle patrimoniale par exemple. Par ailleurs, nous avons intégré la norme sismique, assez élevée à Strasbourg. Au-dessus de deux étages additionnels, on a considéré que la norme sismique imposait des travaux de mise aux normes impactant le bilan économique de la surélévation, qui n'était alors plus suffisamment rentable pour être gardée dans le compte. Cela ne veut pas dire que ces projets ne se feront jamais, mais le but de notre étude était de déterminer de manière réaliste quel était le potentiel de surélévation de la métropole. *A fortiori*, les potentiels identifiés et jugés très faisables ne se feront peut-être jamais. Tout dépend de la maîtrise d'ouvrage, bien entendu.

Résultats : nous avons 65 000 bâtiments à analyser (100 % du parc bâti strasbourgeois). Parmi ces bâtiments, 16 500 (25 % du parc) ont été identifiés en première phase comme du potentiel « brut », donc purement réglementaire. Puis en deuxième phase, nous sommes arrivés à 3 500 bâtiments (5,4 % du parc), tous programmes confondus. C'est, en toute logique, bien moindre que le potentiel réglementaire, mais cela reste un nombre considérable.



S'occuper de la vacance

III. DES POLITIQUES PUBLIQUES

Un certain nombre de politiques publiques ont suivi, voire initié ce mouvement d'intérêt croissant envers le foncier aérien, en s'attachant à transformer la surélévation en un outil utile à l'échelle urbaine.

Genève, 2008

La première ville ayant intégré la surélévation comme un outil à l'échelle urbaine a été Genève en Suisse. Il est intéressant de voir que c'est le sujet de la vacance qui a poussé le canton de Genève à mettre en place cette loi. Entre 2005 et 2007, la vacance à Genève était extrêmement faible (du fait de l'attractivité de la ville), ce qui était problématique, d'autant plus que le bâti faisait aussi l'objet d'achats spéculatifs. Face à cela, le canton de Genève a considéré que la surélévation était la solution pour créer de nombreux nouveaux logements sans étendre la ville. Le canton a alors choisi de rehausser les gabarits autorisés de deux étages additionnels, sur deux des trois secteurs de la ville de Genève, à travers la loi 10088, qu'on a appelée par la suite « la loi des surélévations ». Le canton a établi une série de cartes pour accompagner cette loi, afin d'identifier les bâtiments nouvellement susceptibles d'être surélevés.

Les attentes étaient très fortes face à ce nouveau potentiel, qui promettait de résoudre la crise du logement à laquelle Genève faisait face. Mais les choses ont été un peu plus compliquées. Dix ans après le passage de la loi, je me suis rendue sur place dans le cadre de mon doctorat, pour recenser les différents projets nés de cette loi. J'ai observé un grand décalage entre les documents statistiques et la réalité des projets. Ce recensement a montré que seulement 67 opérations de surélévation avaient été réalisées en dix ans, ce qui était très peu. Ce qui était étonnant surtout c'était que le nombre d'opérations réalisées dans les dix ans après le passage de la loi était presque le même que celui des surélévations réalisées dans les dix ans qui précédaient la loi. Comment un dégagement de potentiel aussi important avait-il pu produire aussi peu de surélévations supplémentaires ? Il y a évidemment eu un engouement très fort des promoteurs, et de nombreuses demandes d'autorisation d'urbanisme déposées, mais très peu de projets réalisés.

On observe effectivement une forte hausse des demandes entre 2008 et 2010, suivie d'un essoufflement. La raison à cela est le contexte législatif anti-spéculatif qui préexistait. Ces réglementations ont vocation à préserver la production immobilière des effets spéculatifs à outrance, en encadrant les loyers (dans les cinq ans après rénovation ou réhabilitation) et les prix de vente. Le problème est que la surélévation fait aussi partie intégrante des options de cette loi, avec les mêmes critères que pour la réhabilitation ou la construction neuve. Mais la surélévation nécessite une forme de flexibilité, parce qu'elle suscite souvent des imprévus et des surcoûts qui ne passaient pas dans cette loi. La « fenêtre de tir » est donc extrêmement fine pour arriver à faire valider un projet viable et rentable, qui ne soit pas perçu comme spéculatif. La loi des surélévations a donc été un échec quantitatif en raisons d'une réglementation certes utile pour contrer la spéculation, mais non adaptée à la surélévation.

France, loi ALUR, 2014

Comme je l'évoquais plus haut, les consultations sur l'avenir du Grand Paris avaient montré un intérêt des urbanistes et des architectes pour la surélévation. Le contexte français est très différent de celui de la Suisse. Avant 2014, un des grands freins à l'usage de la surélévation était le Coefficient d'Occupation des Sols (COS), une règle d'urbanisme qui empêchait la pleine utilisation des gabarits constructifs dans un certain nombre de situations. Concrètement, soit les bâtiments s'établissaient dans la profondeur de la parcelle et étaient plus bas que la hauteur autorisée, soit ils s'établissaient en front de rue, en hauteur, et pas aussi profondément que cela était possible. La loi ALUR en 2014 a supprimé ce COS. Cela signifie que du jour au lendemain, tous les bâtiments qui étaient établis plutôt dans la profondeur de la parcelle et qui n'avaient pas atteint la hauteur maximale autorisée ont été dotés d'un potentiel de surélévation. Comme abordé plus haut, ce potentiel a été quantifié par l'APUR, qui a estimé que 11 520 bâtiments avaient la possibilité d'être surélevés, soit 12 % du parc bâti, ce qui est considérable pour une ville comme Paris.

En plus d'avoir supprimé le COS, la loi ALUR a ouvert des droits supplémentaires de gabarits, uniquement sur les angles de rues qui étaient identifiés comme ne nuisant pas sur le reste des bâtiments par leur ombre portée.

Paris, PLU bioclimatique, 2024

Plus récemment, la ville de Paris a intégré elle aussi la question des surélévations dans son PLU (Plan Local d'Urbanisme) bioclimatique, qui sera mis en application au courant de l'année. Ce n'est pas forcément un pas supplémentaire en termes de droits, mais plutôt en termes de précision et d'usage de la surélévation : la ville a réduit les hauteurs constructibles dans les rues étroites et les a légèrement relevées dans les rues moyennes et larges. C'est une vision des choses tout à fait pertinente : la ville de Paris a choisi de coupler les droits supplémentaires au fait de dés-imperméabiliser les cœurs d'îlots. Il est intéressant de voir cette association de sujets très contemporains.

Angleterre, Permitted Development Rights, 2020

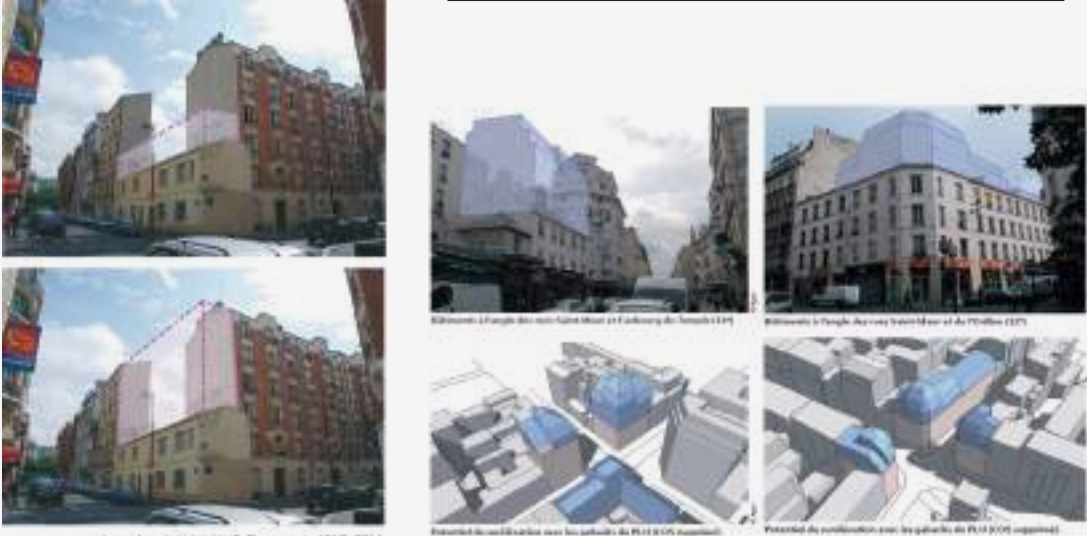
L'Angleterre, dans une loi en 2013, avait voulu cibler la question de la vacance au sein des bureaux (qui dans ce cas, était bien trop élevée) en dérégulant le droit de transformation de bureaux en logements. En 2020, cette loi des PDR (*Permitted Development Rights*) a été étendue à la surélévation. Comme à Genève, cela a été fait par augmentation des gabarits constructifs, de deux étages également. Mais cette fois, la loi n'a pas établi de cartographie indicative, ni de secteurs appropriés : le droit supplémentaire est fonction des typologies de bâtiments (immeuble de logements isolé, maisons en bande, etc). Il est encore trop tôt pour établir le bilan de cette loi, qui n'a que trois ans, mais d'après les premiers chiffres, les résultats quantitatifs sont pour l'instant assez faibles. En revanche, en termes de qualité le bilan semble plutôt positif.





1. CHARCH, 2010
2. DPK Architectes, 2009-2012
3. Jacques Chassans, 2012-2020
4. Bero Architecture, 2011-2012
5. Arnoldi Pissot Architectes, 2018-2019
6 + 7. Omas architectes, 2019

Surélévations réalisées à Genève depuis 2008.



1. James Goldreich Architects, Londres
2. Alex Monroe Studio / OGDMA, Londres
3. Bentley Redkenner Architects, Londres
4. Conley Architects, Londres
5. Matthew Giles Architects, Londres
6. Dick Nixon (Mn), Londres

Surélévations récentes réalisées en Angleterre



PLU actuel
➢ Faibles exigences d'espaces libres et de pleine terre.
➢ Faible protection des espaces végétalisés et arbres existants
➢ Construction neuve sur les espaces libres

PLU Bioclimatique
➢ Renforcement des exigences d'espaces libres et de pleine terre et de la protection des espaces végétalisés et arbres existants
➢ Règles permettant les surélévations et épaississements

Source : PLU bioclimatique, Ville de Paris.

S'occuper de la vacance



1 July 1948 5 March 2018 28 October 2018

Illustrations par Urbislot Architecture, Londres



1. James Goldreich Architects, Londres
2. Alex Monroe Studio / OGDMA, Londres
3. Bentley Redkenner Architects, Londres
4. Conley Architects, Londres
5. Matthew Giles Architects, Londres
6. Dick Nixon (Mn), Londres

Surélévations récentes réalisées en Angleterre



Ville de Paris : demandes et autorisation d'urbanisme pour une surélévation

IDF/Ville de Paris : production de logement neuf VS en surélévation

IV. RAISONS DE LA « SOUS-EXPLOITATION » DU FONCIER AÉRIEN

Dans ces différents contextes, le rythme de production des surélévations demeure assez faible malgré le contexte législatif plus que favorable, et en dépit de réels besoins. Examinons les raisons de cette « sous-exploitation ».

La surélévation, un projet en complexité

La première raison est que la surélévation demeure un projet en complexité. À Paris, on le voit très clairement dans les chiffres de 2021 : une demande d’urbanisme sur trois est rejetée. La surélévation est une pratique plus complexe que celle des projets classiques, et qui n’est pas, en tant que telle, productrice de beaucoup de logements neufs. Elle reste évidemment incomparable à la production de logement issus de la construction neuve, notamment en Île-de-France.

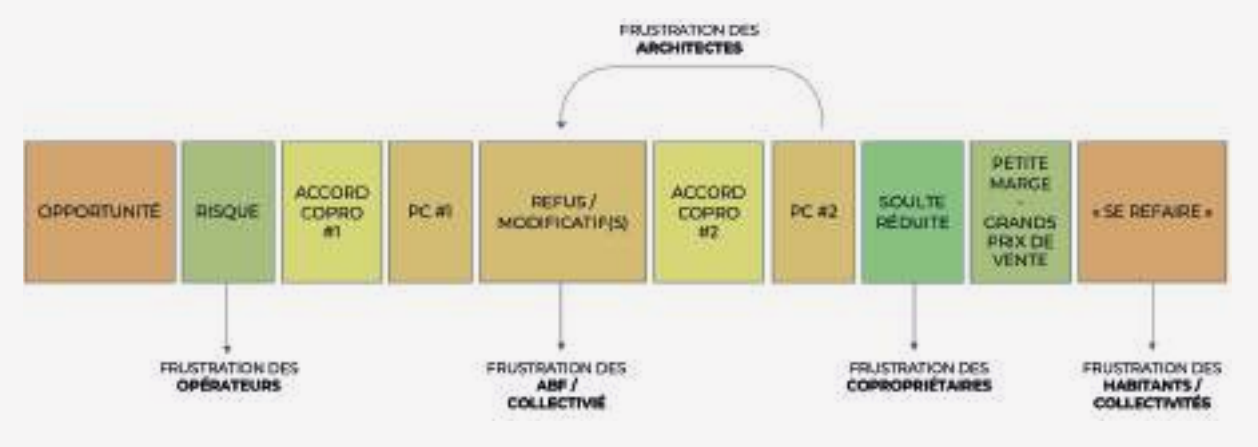
Type de maîtrise d’ouvrage, aspects juridiques

Une des raisons de ces complexités est la variété des maîtrises d’ouvrage : selon le propriétaire (une instance publique, un bailleur social, une copropriété), la maîtrise d’ouvrage est différente et les aspects juridiques sont donc particuliers.

Exemple : vente du droit à bâtir d’une copropriété à un promoteur

La complexité est plus grande encore dans le cas des copropriétés qui vendent leur droit à bâtir à un promoteur, des situations où se jouent des logiques de compte-à-rebours. Ce sont des logiques assez classiques dans le cadre de la promotion, mais qui dans le cas des surélévations se heurtent à des difficultés liées à l’incertitude. Ce n’est pas parce qu’une loi autorise un certain gabarit que la décision d’urbanisme va correspondre à ce gabarit (une situation

Schéma représentatif des différentes étapes d’une opération de surélévation en copropriété avec vente des droits à un promoteur. Schéma : Géraldine Bouchet-Blancou.



particulièrement courante à Paris). On a souvent des surprises, avec un étage qu’on appelle « sacrificiel » : si par exemple le bâtiment a un potentiel de trois niveaux et que le promoteur veut faire une demande sur ces trois niveaux, la mairie peut imposer de limiter ce projet à deux niveaux, ce qui peut déséquilibrer le bilan économique du projet et décourager les copropriétaires.

Leviers économiques, montage et équilibrage de l’opération

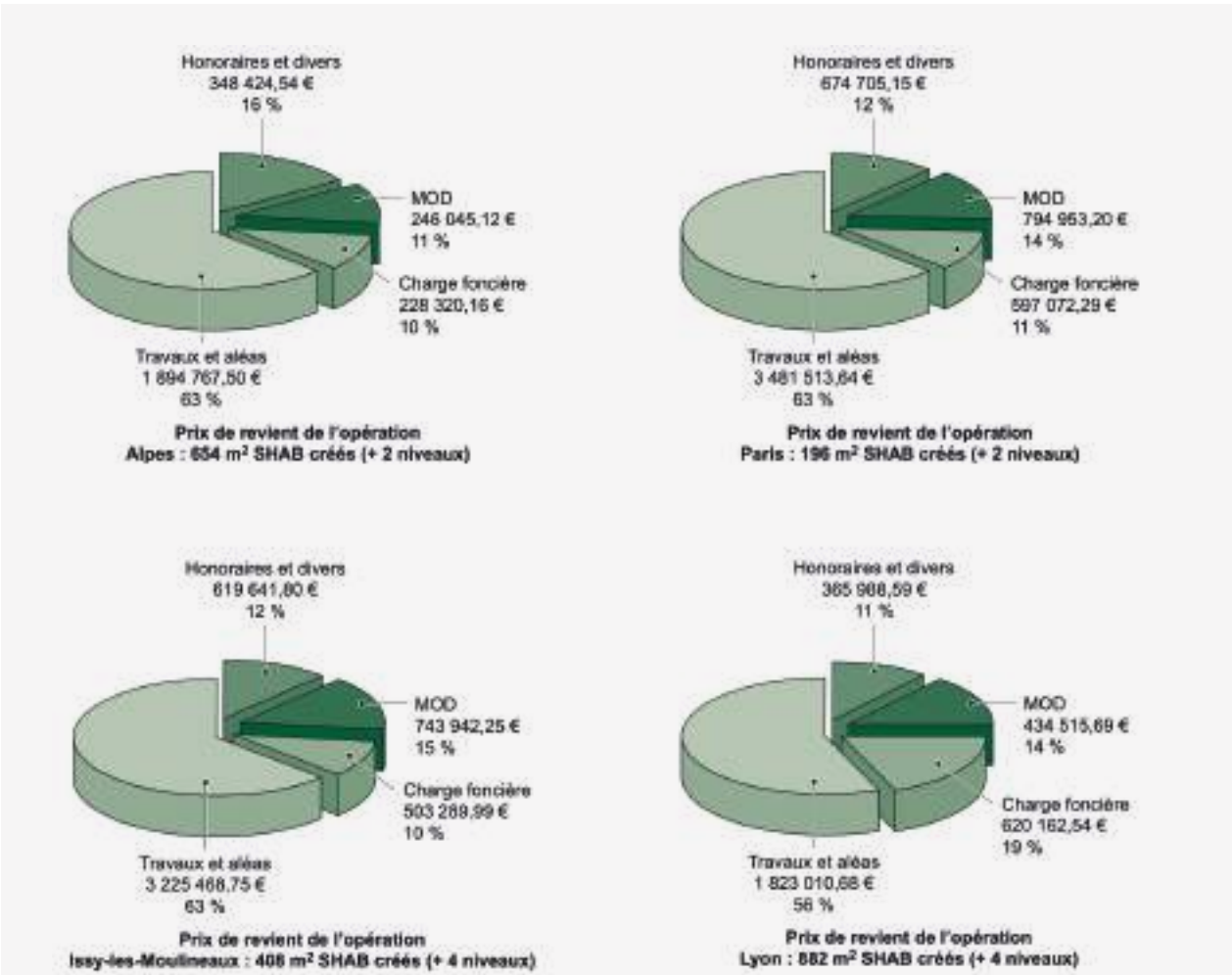
Toutes les villes ne possèdent pas un encadrement comme celui que l’on trouve à Genève. Pourtant, il faut trouver des moyens de vendre les lots créés à des prix relativement raisonnables (les prix pour ce type de bien sont parfois très élevés). Il faut donc équilibrer son budget et anticiper certaines choses qui sont par nature difficiles à anticiper, ce qui fait aussi la complexité des surélévations.

Le PLU, ses règles, ses règles additionnelles, ses spécificités et ses interprétations

Rien que par son écriture, le PLU aussi est complexe. Il est difficile de simplement comprendre ce qu’il est possible de faire en termes de surélévation. Ce n’est pas pour rien que des sociétés se créent pour fournir cette donnée et pour identifier le potentiel des bâtiments. La difficulté réside surtout dans la multiplicité de règles additionnelles : des servitudes de vue, des normes d’application de hauteur... À Paris en plus, la ville a ses propres règles qui s’ajoutent à la loi française. Cela mène à des projets avec parfois trois hauteurs différentes sur un même immeuble.

Le patrimoine

La protection patrimoniale est également un sujet épineux pour tout opérateur ou maître d’œuvre d’un projet en surélévation. Pour autant, des exemples aboutis montrent que si les instances patrimoniales en place jouent leur rôle d’encadrement, les projets réalisés sont exemplaires et montrent que nous pouvons transformer un patrimoine, le surélever et le mettre en valeur.



Bilans financiers de quatre opérations avec répartition des coûts. Source : Matteo Garbi à partir des données UpFactor, dans : La surélévation des bâtiments, G.Bouchet-Blancou, Le Moniteur, 2023



Exemples de surélévations contemporaines de bâtiments à caractère patrimonial.



S'occuper de la vacance



V. BONNES PRATIQUES ET PERSPECTIVES

Paris : surélévation d'immeubles de logement social

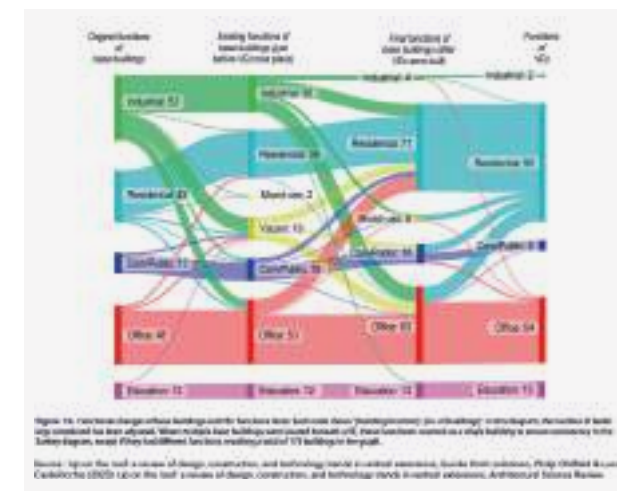
Comme évoqué, à Paris le problème principal est de produire des logements en surélévation qui restent accessibles. Il est normal que la surélévation présente un surcoût. En revanche, sans régulation on atteint parfois des prix exorbitants (jusqu'à 28 000 euros le m²!). Il s'agit souvent de penthouses qui surfent sur l'effet de halo de ce genre de produit immobilier d'exception : neuf, en hauteur, avec une vue qui fait rêver.

Une bonne pratique consisterait alors simplement à envisager la surélévation pour produire du logement social sur le toit des copropriétés. Il y a eu plusieurs tentatives de ce type en France. Mais quinze ans après, on se rend compte que c'est extrêmement difficile à faire, sans l'aide des pouvoirs publics. Les projets de ce type sont exceptionnels. En revanche, il est de plus en plus fréquent de surélever les immeubles de logements sociaux avec du logement social. Cela fonctionne bien car c'est un parc qui se prête plutôt bien à l'exercice.

Une autre option est celle du droit de préemption, qui est utilisé par certaines communes en cas de vente dans le logement privé du droit à bâtir en surélévation. C'est une pratique plutôt innovante et prospective, mais qui demande là aussi une prise de position de la collectivité.

Leviers économiques: démolition/ reconstruction VS surélévation

Une autre bonne pratique est de toujours se poser la question de surélever plutôt que de démolir et reconstruire. Dans le cas d'une coopérative de logements à Genève, les architectes ont accompagné la maîtrise d'ouvrage pour établir différents scénarii. Ils ont mis en évidence que démolir et reconstruire coûtait deux fois plus cher que de surélever. Je ne crois évidemment pas que ce soit applicable à l'entière des projets. Mais en tout cas c'est *a priori* quelque chose qui fonctionne très bien dans le cas du logement social. Et c'est sans parler de l'économie des matériaux et du carbone.



Mise en valeur par le contraste
ou par la continuité

Enfin, la qualité architecturale est primordiale en surélévation. Il faut toujours surélever le plus qualitativement et esthétiquement possible pour mettre en valeur l'existant. Quelques malheureuses opérations peuvent ruiner une politique publique. Pourtant, cette mise en valeur de l'existant peut se faire aussi bien avec des architectures très contrastées qu'avec une continuité stylistique, ou même une discrétion, en se faisant passer pour un toit.

VI. LA SURÉLEVATION ASSOCIÉE À LA VACANCE

Surélévation et changement de destination des édifices

Ce schéma est issu d'une recherche de E. Kristi Julistiono menée en 2023. Il montre, tout à gauche, les fonctions d'origine du bâtiment, puis dans la deuxième colonne ses fonctions juste avant la surélévation, et dans la troisième ses fonctions après surélévation. Tout à droite, on voit les fonctions et usages de la partie surélevée. En jaune dans la deuxième colonne, on voit les bâtiments qui étaient vacants juste avant la surélévation. Ces bâtiments sont essentiellement issus de l'industrie mais ont ensuite permis en grande partie des usages résidentiels et de bureaux. Néanmoins, il faut garder du recul sur cette étude, qui n'est basée que sur 173 projets de surélévation, il serait intéressant d'élargir le scope.

Friches industrielles

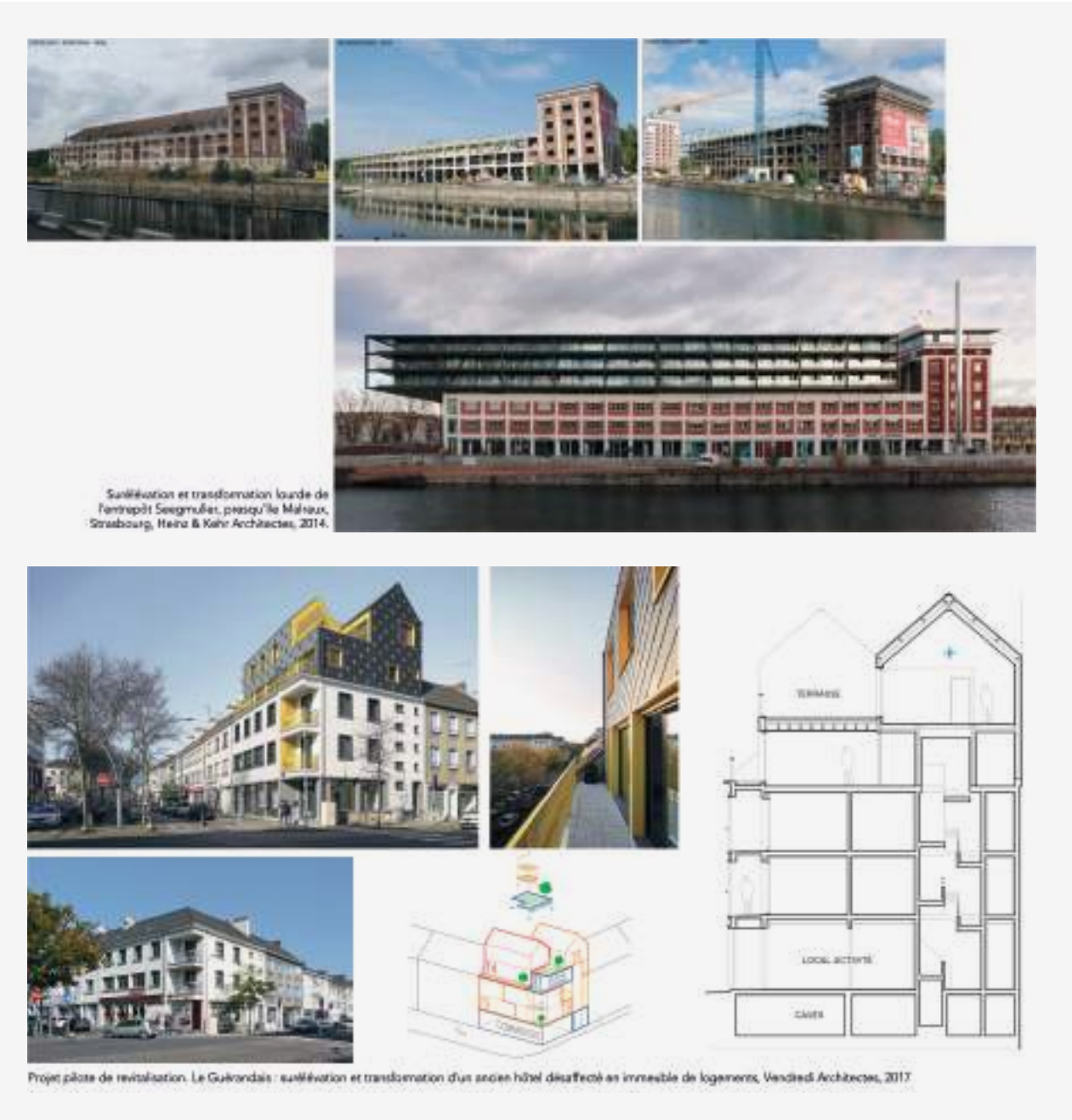
Voyons quelques exemples qui illustrent cette pratique du changement de destination. En voici un à Strasbourg, la ville où j'exerce. Ce sont d'anciens entrepôts qui avaient été laissés à l'abandon pendant des décennies. C'est toute une presque île à Strasbourg qui a été complètement réhabilitée. Ici le bâtiment accueille aujourd'hui des fonctions mixtes, et la surélévation correspond à des logements. Cet exemple est assez intéressant car la surélévation ici, outre le fait de créer des surfaces supplémentaires et donc d'équilibrer le bilan de la réhabilitation, prend aussi une posture architecturale de mise en valeur du patrimoine industriel qui a permis de revitaliser tout le quartier.

Quartiers issus de la reconstruction : désaffectation et taux de vacance élevé

Enfin je terminerai par cette opération qui illustre le cas des villes en décroissance. Elle se trouve à St-Nazaire, qui est une ville largement reconstruite après la guerre et où beaucoup de bâtiments de logements sont vacants, les gens ayant préféré construire des maisons en périphérie de la ville, plutôt que d'habiter ces immeubles. Ici, on a le cas d'une opération pilote portée par la ville, qui cherche justement à utiliser la surélévation à cette fin de lutte contre la vacance.

Conclusion

Faire la ville sur la ville est une bonne idée pour faire face aux besoins de production de logements sans artificialiser les sols. La surélévation est un des outils du « déjà-là » qui permet de créer de très belles choses. Mais comme tous les outils, on peut l'utiliser à des fins différentes, plus ou moins heureuses et plus ou moins pertinentes face aux enjeux urbains et environnementaux auxquels on fait actuellement face. Nos métropoles regorgent de foncier aérien, au sein des gabarits prescrits, et seule une infime partie est effectivement exploitée. Pour l'heure, cette pratique est essentiellement laissée au marché, qui en tire profit sans forcément que cela ne réponde aux enjeux. Intégrer la surélévation comme un outil au service des politiques urbaines pour le bien commun me paraît donc essentiel.



S'occuper de la vacance

Lutter contre la vacance et la sous-occupation en Région bruxelloise : tour d'horizon et actualités des outils juridiques

Stimuler nos actions urbaines et prises de position en valorisant les outils urbanistiques, juridiques et coopératifs qui offrent une réponse intéressante (et plus ou moins structurelle, tactique, ou transitoire) à la vacance.

Lutter contre la vacance et la sous-occupation en Région bruxelloise: tour d’horizon et actualités des outils juridiques

Nicolas Bernard 73
(UCLouvain – Saint-Louis Bruxelles)

logement, mais c’est tout l’inverse. Du fait de l’inoccupation, le bien n’est pas entretenu, les éléments peuvent s’y engouffrer, il peut y avoir du vol de matériaux dans les logements vides, etc.

De plus, il est clair que si on ne s’occupe pas du vide, cela oblige les pouvoirs publics qui voudraient construire du logement social à construire ailleurs, sur des terrains pas encore artificialisés. Donc on va urbaniser, artificialiser parfois de manière un peu fâcheuse ces terrains, alors qu’on aurait pu réhabiliter le vide (et je le dis parce que le foncier est sans doute la réserve la plus précieuse à Bruxelles).

Vous l’aurez compris, la situation n’est pas brillante, et elle risque encore de s’assombrir avec la perspective à venir de l’éventuelle interdiction de la mise en location des passoires énergétiques. Cela arrivera un jour, j’en suis sûr; en France c’est déjà le cas depuis le 1^{er} janvier 2023. On interdira purement et simplement de mettre en location des logements G ou F. À ce moment, la vacance s’exacerbera d’autant plus.

II. UN ARSENAL JURIDIQUE QUI S’ÉTOFFE (ET VA DANS LE BON SENS)

Les enjeux sont donc lourds, et les pouvoirs publics – ce qui est peut-être la seule bonne nouvelle – en sont bien conscients. Ils ont déployé un vaste arsenal de mécanismes juridiques et de mesures destinés à lutter contre la vacance immobilière. J’aborderai ici ces éléments dans un ordre plus ou moins chronologique.

A. Taxes communales

Les taxes communales constituent l’un des premiers outils de lutte contre la vacance. Quand j’ai commencé ma carrière (il n’y a pas 55 ans, mais la moitié plus ou moins), les communes n’avaient pas toutes une taxe contre les logements vides. Maintenant, c’est quasiment le cas, ce qui est tout à fait notable et à saluer.

B. Réquisition fédérale au profit des sans-abris

En 1993, une loi a été créée pour la réquisition fédérale des logements vides au profit des sans-abris¹. C’était là triplement révolutionnaire. D’abord, ce n’était pas uniquement une mesure d’ordre pécuniaire, mais plutôt une mesure matérielle de réquisition, qui implique l’arraisonnement du bien d’autrui. Ensuite, cette loi profitait à un public particulier (les sans-abris), qui n’est pas le public le plus facile pour le bourgmestre qui devait mettre en œuvre cette réquisition. Enfin, c’était aussi révolutionnaire car il ne fallait pas passer par un juge: le bourgmestre seul pouvait enclencher la réquisition. Ce droit de réquisition n’a pas connu un succès débridé, loin de là. Mais il a malgré tout

Le but de cet exposé est de dresser un panorama des outils juridiques de lutte contre la vacance, et de montrer en quoi il est nécessaire de s’attarder sur le droit. Je n’ai pas la prétention de croire que celui-ci va changer automatiquement le réel, comme par effet magique. Mais malgré tout, le droit peut vous donner des outils pour faire pression sur les autorités. Et on ne peut exercer ses droits que si on les connaît en premier lieu.

I. LE CERCLE VICIEUX DE LA VACANCE IMMOBILIÈRE

La vacance immobilière n’est pas un phénomène anodin: elle entraîne des effets négatifs en cascade.

D’abord, la vacance va faire peser la pression immobilière sur le marché résiduel disponible: plus il y a de vide, plus il y a de pression sur le bâti restant, avec plus de pression sur les loyers notamment.

Ensuite, un quartier où il y a des logements vides est marqué par une certaine insécurité. D’ailleurs, la politique de la ville, dans son axe de lutte contre les logements abandonnés, a officiellement comme objectif de lutter contre le sentiment d’insécurité généré par la vacance immobilière.

Troisièmement, un quartier mité par de la vacance immobilière perd de sa valeur globale.

La vacance est aussi un puissant désincitant à la rénovation individuelle. Si votre voisin laisse son logement vide, vous n’avez pas envie de vous occuper ou de rénover le vôtre, puisque de toute façon la présence du logement voisin vide et dégradé entraîne tout le quartier vers le bas. C’est un cercle vicieux.

De manière plus individuelle, le logement en lui-même connaît une accélération de sa dégradation s’il est vide. On croit parfois que c’est l’occupation qui dégrade un



¹ Art. 134bis de la Nouvelle loi communale

servi d’aiguillon aux Régions pour créer ce qu’on a appelé une « réquisition douce ». Ce dispositif-ci est précédé par une phase de négociation préalable avec le propriétaire, mais il garde les fondamentaux de la réquisition, c’est-à-dire : une prise en gestion du bien contre le gré du propriétaire, pas de passage devant le juge, et une destination à un public fragilisé.

C. Droit de gestion publique

Le droit de gestion publique² (2003) est plutôt destiné aux personnes expulsées pour cause d’insalubrité, et qui entrent par ailleurs dans les conditions d’attribution du logement social. La grande différence entre la réquisition et le droit de gestion publique est que ce dernier est limité aux immeubles à vocation résidentielle, tandis que la réquisition est destinée à tout immeuble inoccupé.

D. Amende régionale

En 2009 est créé un autre outil : l’amende régionale³. Là aussi, c’est un outil révolutionnaire parce qu’il a permis de déclarer l’inoccupation comme une infraction. Cela signifie que l’inoccupation est un fait qui vaut l’imposition d’une amende, et ne génère pas simplement des taxes (ce qui n’est pas nécessairement illicite). De plus, on a confié la perception de cette amende à la Région, qui a considéré que les communes n’en faisaient pas assez et que la levée des taxes communales devait être centralisée pour rendre cette lutte plus efficace. Il pourrait paraître incohérent qu’un bien abandonné soit à la fois sujet à une taxe communale et à une amende régionale. Mais ce sont bien deux choses différentes, et leur juxtaposition a d’ailleurs été validée par la Cour constitutionnelle. Par contre, on a tout de même invité les communes à ne plus taxer les immeubles qui pouvaient entrer dans le champ d’application de l’amende régionale : en supprimant sa taxe, la commune se voit ristourner 85 % du produit de l’amende régionale, sans avoir rien à faire.

E. Action en cessation

L’action en cessation⁴ (2009) est encore une autre révolution : c’est ici un juge qui intime au propriétaire d’un logement inoccupé l’ordre de mettre fin à cette inoccupation, de la manière qu’il entend. On pourrait trouver cela inutile, car la justice est lente, mais le processus est ici similaire à un référé : la décision du juge est rendue dans les deux jours. Cet outil est utile face aux limites des décisions de type pécuniaire. Les grands spéculateurs, qui en ont les moyens, payent l’amende, même la deuxième ou la troisième année. Cela restera toujours bien inférieur aux profits qu’ils peuvent escompter de la spéculation. Ici, le juge ordonne, et son jugement peut même être assorti d’une astreinte, c’est-à-dire un montant imposé par jour de retard mis à s’exécuter. Enfin, l’action en cessation est révolutionnaire car elle est ouverte aux

acteurs privés et aux associations agréées, et pas uniquement à des autorités publiques. Ces acteurs se voient ainsi en quelque sorte conférer une parcelle de la puissance publique.

F. Définition (extensive) de l’inoccupation

On assiste par ailleurs à des progrès législatifs dans la définition même de l’inoccupation. On dit aujourd’hui qu’un logement est inoccupé lorsqu’il n’est pas occupé conformément à sa destination urbanistique en logement⁵. Cela veut dire que même si un logement est occupé factuellement (par exemple dans le cadre d’une reconversion vers des bureaux ou une location Airbnb), il ne l’est pas conformément à sa destination en logement. Ces occupations sont illégales. Sur le plan du droit, ces logements doivent donc être vus comme inoccupés. À cette définition s’ajoutent les présomptions d’inoccupation. Ces présomptions prennent en compte des critères classiques : consommation insuffisante d’eau et d’électricité, absence de mobilier..., mais aussi d’autres critères tels que l’absence de bail enregistré ou l’infraction urbanistique de modification illicite de la destination du bien.

G. Inventaire régional

Une autre mesure tout à fait intéressante est celle de l’inventaire régional⁶. Là encore, c’est une petite révolution. Jusque-là, les communes étaient chargées de recenser sur leur territoire les données relatives à l’inoccupation et de les transmettre à la Région. Mais on a vite constaté là aussi que les communes manifestaient une certaine défaillance, notamment car elles n’étaient pas toujours harmonisées entre elles au niveau de la détection des immeubles inoccupés. La Région a donc centralisé la tâche et s’est chargée elle-même de l’établissement annuel d’un inventaire. Les communes ne sont cependant pas mises complètement hors-jeu : elles doivent alimenter cet inventaire régional. Elles doivent par ailleurs y avoir accès, car cet inventaire régional doit permettre de déclencher d’éventuelles actions de lutte contre l’inoccupation.

H. Conventions d’occupation précaire

La vague suivante de consécration législative a trait à la convention d’occupation précaire⁷. L’occupation précaire – ou temporaire – renvoie à une occupation informelle dans des bâtiments vides soumis à une réaffectation prochaine dont on ignore la date. Cela peut être dû à l’attente d’un permis d’urbanisme, à une rénovation, une liquidation, une succession, etc. Pour éviter que ce bien reste vide dans l’intervalle, on ne conclut pas un bail (trop rigide) mais une convention d’occupation précaire. Celle-ci est plus souple, car elle n’est pas régie par une loi. Elle constitue elle aussi une sorte de révolution : plutôt que de

2 Art. 15 à 19 du Code bruxellois du logement
3 Art. 20 à 22 du Code bruxellois du logement
4 Art. 23 du Code bruxellois du logement

5 Art. 19/1 et 19/2 du Code bruxellois du logement
6 Art. 14/1, § 2, du Code bruxellois du logement
7 Art. 41, 16°, 67, 8°, 180, 5° et 6°, 233septies, § 1°, et 233undecies, § 1°, du Code bruxellois du logement. Art. 2/6 de l’arrêté du Gouvernement bruxellois du 13 novembre 2008.

chasser des squatteurs qui iraient de toute façon investir un autre lieu, on passe un contrat avec eux, identifiant les droits et les obligations des uns et des autres. Cette vision est à peine caricaturale : la toute première convention d’occupation précaire en région bruxelloise (au 123 Rue Royale) avait été conclue dans l’idée d’une régularisation du squat. L’occupation précaire s’est aujourd’hui évidemment émancipée de cet évènement fondateur. Au début, la convention d’occupation était surtout passée par les pouvoirs publics, mais aujourd’hui on retrouve aussi des acteurs privés. Parfois c’est même le propriétaire lui-même qui suscite l’occupation temporaire de son bien vide et qui cherche des occupants. Les projets avaient généralement des fins de logement, mais maintenant il y a aussi beaucoup de projets culturels. La consécration juridique tient essentiellement à permettre aux sociétés de logement social de faire de l’occupation précaire, mais aussi à dispenser de permis d’urbanisme certains types d’occupation temporaire.

I. Suppression de la réduction du précompte immobilier pour « improductivité » de l’immeuble

Un élément également intéressant est la suppression de la réduction du précompte immobilier pour « improductivité » de l’immeuble. C’était un scandale absolu à une certaine époque : le propriétaire recevait un allègement fiscal si son bien était vide. C’était d’autant plus scandaleux que cette réduction s’agrandissait à proportion de la durée d’inoccupation. On a donc supprimé cette réduction, mais par exemple la région wallonne l’a maintenue, contre toute logique.

J. Direction administrative Allocations Loyer & Logements Inoccupés (DALLI), Agence Occupations Temporaires, Guichet des occupations temporaires

Les trois derniers éléments que je souhaite évoquer sont moins d’ordre législatif qu’administratif. On a créé une Direction administrative dans Bruxelles Logement, spécialisée dans la lutte contre l’inoccupation. On a aussi créé l’Agence Occupations Temporaires, une association informelle pilotée par la FéBUL encadrant des occupations temporaires à finalité résidentielle. Elle accompagne les porteurs de projets, mais est aussi elle-même partie prenante de la convention. Le Guichet des Occupations temporaires, quant à lui, est piloté par les acteurs publics (Citydev et Perspective.Brussels) et ne gère pas uniquement des occupations de type résidentiel mais des occupations de tout type.

III. DES LEVIERS QUI DEMEURENT MÉCONNUS

Les éléments évoqués ci-dessus sont ceux qui viennent directement à l’esprit quand on évoque la lutte juridique contre la vacance. Mais beaucoup d’autres outils passent

sous les radars. En tant que juriste, je souhaite ici porter à votre connaissance ou vous rappeler ces outils qui sont peut-être un peu moins connus.

A. Réquisition fédérale au profit des candidats réfugiés

Tout d’abord, on a un autre type de réquisition, qui se fait cette fois au profit des candidats réfugiés⁸. Ce dispositif est toujours en vigueur, mais je ne sais pas si les pouvoirs publics le connaissent. Dans ce cadre, c’est le ministre de l’Intégration Sociale qui – toujours sans passer par un juge (sauf pour fixer le montant du dédommagement) – peut réquisitionner des immeubles.

B. Subvention régionale à l’acquisition communale d’immeubles à l’abandon ou inoccupés

J’aborderai ensuite les outils incitatifs qui s’inscrivent dans le cadre de la politique de la ville. D’abord, la Région donne une subvention aux communes et aux CPAS qui achètent des immeubles à l’abandon ou inoccupés pour les affecter à du logement assimilé social⁹. Les occupants doivent donc se situer dans les revenus d’attribution du logement social, ce qui rend cet outil d’autant plus intéressant. Le taux de la subvention se situe à 85 % du prix d’achat, et jusqu’à 95 % si le bien est inscrit dans l’inventaire régional (justement mentionné ci-dessus).

C. Subvention régionale à la rénovation, réhabilitation ou démolition-reconstruction d’immeubles communaux à l’abandon ou inoccupés

Dans le même esprit, une autre subvention régionale aux communes et aux CPAS existe. Elle leur permet de rénover leur propre bâti insalubre ou inadapté¹⁰. Là aussi c’est une subvention qui couvre 85 % des frais, avec une double particularité : ces frais doivent inclure les frais de relogement de l’occupant, et l’attribution du bien une fois rénové doit se faire prioritairement à celui qui l’occupait précédemment.

D. Droit de préemption

J’évoquerai ensuite le droit de préemption. On fait généralement écho à la revitalisation des noyaux commerciaux, mais il faut savoir qu’il existe aussi « pour lutter contre l’existence d’immeubles abandonnés »¹¹. Contrairement à la réquisition ou au droit de gestion qui sont limités dans le temps, le droit de préemption est pérenne : le pouvoir préemptant devient propriétaire du bien. Ce pouvoir préemptant peut être représenté par la Région, les communes, ou la SLRB.

8 Art. 74 de la loi du 2 janvier 2001 et arrêté royal du 11 décembre 2001
9 Art. 60 de l’ordonnance du 6 octobre 2016 et art. 24 de l’arrêté du Gouvernement bruxellois du 19 janvier 2017.
10 Art. 60 de l’ordonnance du 6 octobre 2016 et art. 24 de l’arrêté du Gouvernement bruxellois du 19 janvier 2017.
11 Art. 258 et s. du Code bruxellois de l’aménagement du territoire



Quelle est la procédure ? Il faut d’abord que le gouvernement établisse un périmètre de préemption. La bonne pratique veut que ce soit le pouvoir préemptant qui souffle à l’oreille du gouvernement l’existence du périmètre qu’il appelle de ses vœux. Ensuite, si une vente a lieu dans le périmètre, elle est alors automatiquement frappée d’une condition suspensive, c’est-à-dire du non-exercice par le pouvoir préemptant de son droit de préemption. Le titulaire a deux mois pour se décider : soit il s’aligne sur le prix, soit il se couche (s’il ne dit rien, c’est comme s’il se couchait).

De façon intéressante, ce droit de préemption a prospéré dans le domaine urbanistique et a déteint sur la police du logement intenté. En effet, dans le droit de gestion publique (réforme de 2022), on dote maintenant d’un droit de préemption les opérateurs de gestion publique (dans l’hypothèse où le bien en gestion publique devait être vendu par son propriétaire).

E. Expropriation

L’expropriation est un outil assez connu dans le cadre des grands travaux publics. Mais il est aussi utilisable dans la lutte contre les logements inoccupés¹². Normalement, l’expropriation doit prouver son utilité publique, autrement elle ne peut pas porter atteinte au droit de propriété. Mais dans l’article 270 du Code Bruxellois de l’Aménagement du Territoire (CoBAT), on lie l’expropriation au droit de préemption. Or, le droit de préemption repose déjà sur l’invocation de raisons d’intérêt général. Donc, si l’expropriation a lieu dans un cadre de droit de préemption, l’utilité publique est présumée et n’est plus à prouver. Il n’est ainsi plus nécessaire de commencer par la préemption, on peut directement utiliser l’expropriation.

F. Primes communales à l’accès séparé aux étages au-dessus des commerces

Un autre outil quelque peu méconnu concerne les primes communales à l’accès séparé aux logements au-dessus des commerces. Le problème de l’inoccupation cachée est bien connu. Les étages vides au-dessus des commerces sont difficilement détectables, parce que généralement il n’y a qu’un bail couvrant tout l’immeuble. Le locataire n’a pas toujours un besoin très aigu d’occupation des logements, et le propriétaire ne peut pas entrer dans le logement du locataire pour les occuper, car ce n’est plus son logement. Il y a donc d’abord un problème juridique. À cela s’ajoute un problème matériel : parfois il n’y a même pas d’accès à ces étages au-dessus des commerces. Soit cet accès a été sacrifié pour agrandir la devanture, soit il n’y en a pas du tout parce qu’il s’agit d’une maison unifamiliale transformée en commerce. Pour réutiliser ces logements, il faut donc recréer un accès. Ainsi, des communes développent des primes pour faciliter ce type d’aménagement (par exemple la commune d’Etterbeek ou la Ville de Bruxelles).

IV. SUGGESTIONS D’AMÉLIORATION

Pour terminer, je vous propose ici un inventaire de suggestions d’améliorations.

A. Taxes communales

A. 1. Augmenter le taux

Il y a des taxes communales très faibles quant à leur montant. Un exemple (je ne nommerai pas la commune) : 75 euros par mètre courant de façade. Ce n’est vraiment rien du tout.

A. 2. Généraliser la progressivité

Contrairement à l’amende régionale qui est multipliée chaque année, on a des communes dans lesquelles le taux des taxes n’augmente pas, ce qui bénéficie finalement aux spéculateurs.

A. 3. Réduire les exonérations

Beaucoup de taxes communales ont une liste interminable de titulaires exonérés de la taxe. Je donne ici un seul exemple : un propriétaire qui vient d’acheter un logement vide a encore douze mois pour se mettre en ordre.

A. 4. Maintenir une taxe sur les immeubles « à l’abandon », « négligés » ou « inachevés »

Comme je l’ai dit, certaines communes ont abandonné leur taxe communale sur le logement inoccupé au profit de l’amende régionale, tout en recevant une ristourne sur le produit de cette dernière. Mais ces communes ont développé une pratique plus rusée : elles restaurent malgré tout une taxe similaire mais libellée différemment. Au lieu d’une taxe sur les immeubles inoccupés, on va parler d’une taxe sur les immeubles « à l’abandon », « négligés » ou « inachevés ». Ainsi, une commune peut très bien avoir délégué la gestion de l’inoccupation à la Région tout en continuant à lever des taxes sur ces immeubles en les nommant autrement.

B. Droit de gestion publique (Fonds)

B. 1. Des avancées déjà significatives

Le droit de gestion publique est plus opérationnel que la réquisition fédérale, et beaucoup d’efforts ont déjà été faits pour l’améliorer. En 2022 notamment, une réforme importante¹³ a permis d’empêcher la reprise anticipée du bien par le propriétaire avant la première occupation. De plus, pendant une période de neuf ans suivant la prise en gestion, le bien est loué selon le barème AIS et le premier locataire doit se situer dans ce barème.

12 Art. 270 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire

13 Ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés, promulguée le 31/03/2022.



B. 2. Supprimer la mise en demeure du propriétaire

Malgré tout, des éléments d’amélioration pourraient encore dynamiser cet outil. D’abord, il faudrait supprimer la mise en demeure du propriétaire, qui lui laisse encore deux mois avant la prise en gestion et la mise en location. Ce n’est pas illogique, mais il faut rappeler que cette mise en demeure intervient après douze mois d’inoccupation, une visite des autorités, une négociation avec le propriétaire, la rédaction d’une convention... Arrivé à ce moment, je crois qu’il s’agirait d’accélérer la cadence.

B. 3. Transformer le prêt en subside

La réforme du droit de gestion publique de 2022 a également permis la mise en place d’un prêt aux opérateurs¹⁴. Ce prêt constitue une aide financière pour réaliser les travaux de rénovation nécessaires face aux dégradations induites par une période d’inoccupation. Cependant, il faut selon moi effectuer une transition vers les subsides, car un prêt doit être remboursé. Le subside, au contraire, pourrait peut-être doter l’outil de gestion publique d’une attractivité supplémentaire.

C. Amende régionale

C. 1. Élargir le dépôt de plainte

Il est étonnant que seule une commune ou une association agréée puisse déposer plainte dans le cadre de l’amende régionale. Si on prend l’exemple de la lutte contre l’insalubrité, « tout tiers justifiant d’un intérêt peut déposer plainte à la DURL. » Alors pourquoi est-ce que tout tiers justifiant d’un intérêt ne pourrait-il pas déposer plainte à la DALLI ?

C. 2. Augmenter le taux

Pourquoi pas ?

C. 3. Découpler la vente forcée du défaut de paiement

Si l’amende n’est pas payée, alors le bien peut faire l’objet d’une vente forcée. C’est une mesure assez radicale mais tout à fait intéressante, qui n’a encore jamais eu lieu. Cette possibilité de vente forcée par la Région en cas de défaut de paiement pourrait être découplée, afin de renforcer l’aspect dissuasif. Mais se posent évidemment ici des questions de compatibilité avec le droit de propriété.

C. 4. Amplifier l’éventuelle ristourne à la commune

Comme je l’ai expliqué, si la commune abandonne sa taxe sur le logement inoccupé, elle obtient une ristourne. Celle-ci équivalait auparavant à 85 % du produit de l’amende régionale. Aujourd’hui cette part est tombée à

14 Art. 12 de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 10 novembre 2022



25 %, ce qui est justifié par la nécessité de financer la DALLI et l’inventaire régional. En fait, l’essentiel de cet argent va dans le Fonds de droit de gestion publique, notamment pour financer des travaux. C’est très bien, sauf qu’en aval il n’y a pas énormément d’actions de droit de gestion publique. On peut donc se questionner sur l’utilisation de cet argent, et cela incite moins les communes à déposer plainte dans le cadre de l’amende régionale.

D. L’action en cessation

D. 1. Supprimer l’exigence d’un agrément préalable pour les associations

Comme expliqué plus haut, l’action en cessation est révolutionnaire dans le sens où elle est ouverte à des associations, et non uniquement aux autorités publiques. Seulement, ces associations doivent être agréées. Je propose que l’on supprime cet agrément, car très peu d’associations le demandent, et celles qui l’ont demandé ne l’ont pas renouvelé. Je crois qu’il faut viser plus large pour cette démarche, surtout que les conditions d’agrément en elles-mêmes sont assez souples.

D. 2. Subsidier une association dédiée

Je crois plus fondamentalement qu’il faudrait subsidier une association dont l’action en cessation serait l’unique mission. La Région bruxelloise subsidie une trentaine d’associations d’insertion par le logement, qui ont des objets sociaux tout à fait intéressants (dont une par exemple qui vise à négocier des loyers plus bas¹⁵), mais je crois qu’il serait beaucoup plus efficace de dédier entièrement une association à cette activité.

D. 3. Impliquer les communes via les « contrats logements »

Par ailleurs, il faudrait aussi impliquer les communes. Dans le Plan d’Urgence Logement (PUL), on parle de « contrats logements »¹⁶, passés entre la Région et la commune. Ces contrats incluent un volet de lutte contre les logements inoccupés, mais dans le même temps il est aussi précisé dans le Plan que les contrats ne peuvent pas porter atteinte aux finances communales. Il n’y a donc rien qui incite vraiment les communes à s’engager dans cette démarche. La dotation générale aux communes se base déjà sur une série de critères objectifs (la population, la pauvreté, le nombre de chômeurs, etc.). Mais je crois qu’il faut la lier de manière plus forte à d’autres critères objectifs, comme le nombre d’actions en cessation entreprises par les communes. Certaines sont actives – la Ville de Bruxelles et Molenbeek par exemple – et d’autres pas du tout. Or, n’importe qui entreprenant une action en cessation gagne. Je ne connais pas encore de décision de justice qui ait tourné en défaveur de l’opérateur.

15 ASBL Loyers négociés, créée en 2018

16 Plan d'urgence Logement 2020-2024 de la Région Bruxelles-Capitale. Chantier 1, Action 10.

E. Inventaire régional

E. 1. Renforcer l’effectivité et la publicité, et y permettre l’accès aux titulaires de l’action en cessation

Étrangement, seule la commune a accès à l’inventaire régional, alors même que celui-ci est censé déclencher une action de lutte contre l’inoccupation. Pourquoi alors ne pas y donner accès aussi aux associations agréées pour l’action en cessation ou pour tout titulaire de l’action en cessation ? Pourquoi ne pas leur donner aussi accès aux fameuses listes des immeubles inoccupés (tout ça dans le respect évidemment du RGPD¹⁷⁾ ?

F. Conventions d’occupation précaire

F. 1. Assouplir les conditions mises à la dispense de permis d’urbanisme

Comme je l’ai dit, la dispense de permis d’urbanisme à certains types de conventions d’occupation précaire constitue déjà une grande avancée. Cependant les conditions sont assez strictes. D’abord, il faut que ce soit une occupation qui réponde à un besoin exceptionnel (du type crise ukrainienne, hébergement de sans-abris ou de demandeurs de protection internationale). Par ailleurs, on dit que l’occupation doit durer au maximum six mois, ou un an dans un cas particulier. Mais n’importe qui pratiquant l’occupation sait que six mois ou un an, ce n’est pas assez pour initier une vraie dynamique de reconstruction collective d’un lien social. Enfin, le bien doit être remis dans son pristin état. Or, les acteurs de l’occupation le savent bien: l’occupation n’est pas uniquement un transit avant un retour à la situation antérieure. Elle est au contraire l’antichambre de l’utilisation future, en permettant de tester de nouveaux usages. Cela n’a pas de sens de vouloir rétablir l’état antérieur. Le but de l’occupation précaire est de lancer un projet qui fait sens par rapport à l’occupation suivante.

F. 2. Normes minimales de sécurité et de salubrité

J’ajouterai autre chose: il faudrait instaurer des normes minimales de sécurité et de salubrité pour les occupations précaires. C’est un point qui se trouve pour l’instant hors du radar juridique, ce qui est positif car cela permet à certaines occupations de prospérer de manière informelle et spontanée. Cependant, même si l’Agence d’occupation temporaire réalise de magnifiques contrôles techniques, dans le cas où un accident grave surviendrait (incendie, intoxication au CO2...) et provoquerait des morts, je crois que tout le secteur en pâtirait. Il faudrait donc à mon sens instaurer des normes minimales spécifiques à ce type d’occupation. C’est tout à fait possible, les normes ne sont pas intangibles et monolithiques. Par exemple, en Wallonie ont été conçues des normes spécifiques pour l’habitat léger (yourtes, caravanes, tipis, tiny houses...). Nous pourrions donc mettre en place des normes de ce type.

G. Lutter contre la sous-occupation également

G. 1. Établir un recensement précis et développer les taxes

Rappelons enfin qu’en plus de l’inoccupation, il y a aussi la sous-occupation. Les logements sous-occupés sont ceux qui comptent un nombre de chambres trop important par rapport au nombre d’occupants. L’Observatoire des loyers a quantifié ce phénomène et a rapporté que 34 % du parc comptait 2 chambres excédentaires¹⁸. La sous-occupation est un angle mort dans la lutte contre l’inoccupation. Il faut, dans ce cadre, rappeler que les taxes communales peuvent aussi viser les immeubles « partiellement » à l’abandon: que la commune ne se réfrène pas, car la taxe le prévoit normalement (tout comme au niveau régional on peut avoir des amendes sur des parties d’immeubles inoccupées¹⁹⁾.

G. 2. Favoriser l’habitat intergénérationnel (notamment en supprimant la majoration du revenu cadastral en cas de mise en location)

Par ailleurs, l’habitat intergénérationnel est une solution parfaite pour lutter contre la sous-occupation. Elle permet que les étages vides soient occupés par d’autres. Il y a cependant un problème majeur: lorsque l’on met en location un bien, le revenu cadastral est majoré de 40 %, ce qui est logique dans un cadre général. Mais pour une mise en location dans le cadre de l’habitat intergénérationnel (ou « habitat kangourou »), on ne devrait pas être surtaxé.

G. 3. Accélérer les mutations dans le logement social

Je n’ai pas parlé spécifiquement du logement social dans cet exposé, mais il y aussi beaucoup d’inoccupation et de sous-occupation dans ce type d’habitat. Des règles existent pour faire déménager des locataires qui occupent des logements trop grands parce que les enfants sont partis. Mais ces règles ne sont pour moi pas assez strictes. Par exemple, le déménagement n’est obligatoire qu’à partir de la deuxième chambre excédentaire, pas la première. Il en va de même pour le complément de loyer. Je crois donc qu’il faut durcir la réglementation sur ce point.

17 Règlement Général sur la Protection des Données (règlement UE 2016/679)

18 Observatoire des loyers, édition 2020 - Centre d’Études en Habitat Durable de Wallonie

19 Art. 19/2 du Code bruxellois du logement



QUESTIONS / RÉPONSES

Q1: Vous avez parlé d’Airbnb et dit que certains de ces logements étaient dans l’illégalité. Pouvez-vous nous parler de la légalité ? Qu’est-ce qu’un logement Airbnb dans la légalité ?

Nicolas Bernard: Au risque de jeter un grand froid, je précise que 95 % des logements Airbnb sont dans l’illégalité. En fait, si on veut faire techniquement de l’hébergement touristique, il faut demander une autorisation régionale, laquelle ne sera délivrée que sur la base de la conformité urbanistique de l’aménagement. On ne va pas entrer dans les arcanes de l’urbanisme, mais transformer un logement unifamilial à vocation résidentielle en logement à vocation touristique (parce qu’Airbnb, c’est du tourisme), cela requiert des autorisations, et 95 % ne les ont pas. Il n’est pas nécessaire ici de stigmatiser spécialement Airbnb. Mais il faut garder à l’esprit qu’un logement occupé par un touriste Airbnb peut très bien être frappé par une amende régionale, voire faire l’objet d’un droit de gestion publique. Ces logements-là ne sont pas soustraits au champ d’application des luttes contre l’inoccupation.

Q2: Concernant l’amende régionale, vous avez dit que ce sont les communes qui doivent signaler à la Région un logement vacant, et éventuellement demander une amende. Qu’en est-il des logements communaux ? Car ces logements sont nombreux, et les communes sont les dernières à signaler leurs logements vacants. Que se passe-t-il alors pour ces logements-là ?

[NB]: Bonne question. Premièrement, les logements publics ne sont en rien exempts des règles relatives à l’inoccupation. Ils sont soumis comme les autres à toutes les règles que j’ai énoncées. Deuxièmement, heureusement, il n’y a pas que les communes qui peuvent enclencher le processus d’amende régionale. La DALLI, instance régionale, peut elle-même déclencher la procédure. La commune peut alimenter en déposant des plaintes mais n’est évidemment pas la seule source d’information de l’administration. En revanche, comme précisé dans mon exposé, il est déplorable qu’un particulier ne puisse pas participer à cette procédure. Il faudrait élargir le dépôt de plainte.

Q3: Quelles sont les règles qui s’appliquent à l’inoccupation ou à la vacance du bâti industriel dans le Code bruxellois du logement ?

[NB]: Il faut bien distinguer les mesures fédérales des mesures régionales. Les mesures fédérales visent tout immeuble abandonné. Il s’agit donc essentiellement de réquisition, au profit des sans-abris ou des candidats réfugiés. Et donc tout immeuble abandonné, même non-résidentiel, peut éventuellement faire l’objet d’une réquisition. Tandis que les mesures régionales s’inscrivent dans la compétence régionale en matière de logement, et visent donc les immeubles à vocation résidentielle. Ainsi, selon l’usage du bâtiment, on utilise une mesure plutôt régionale ou fédérale.

Q4: Il faut ajouter que les taxes communales peuvent s’appliquer à tout type de bien. C’est ce que la Ville de Bruxelles avait fait. Elle avait même divisé des parties d’immeubles pour ne pas que l’entièreté de l’immeuble soit vide.

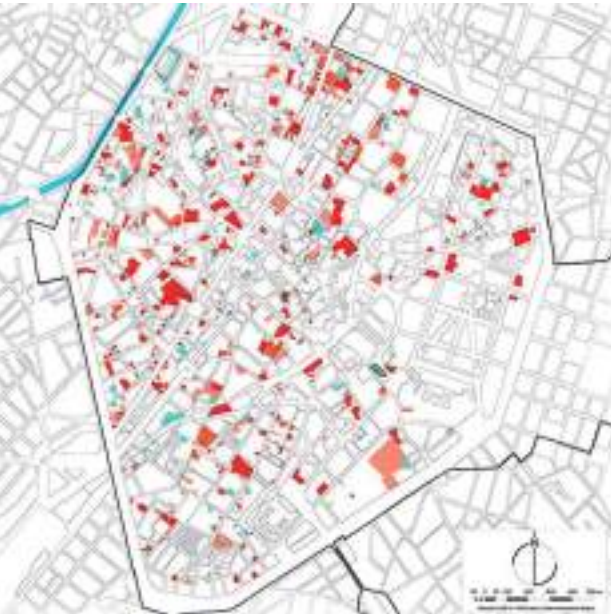
[NB]: Tout à fait.



30 ans de
création d'outils
pour combattre
la vacance;
Inspirations pour
de nouvelles
propositions
d'action

30 ans de création d’outils
pour combattre la vacance ;
Inspirations pour de
nouvelles propositions
d’action

Catherine De Zuttere 83
(Juriste et urbaniste, coordinatrice
de ERU)



Carte d’inventaire des vides
© ERU, 2010

Merci à l’ARAU de remettre à l’agenda les questions de vacance immobilière et réhabilitation urbaine : si l’abandon immobilier à Bruxelles est moins criant aujourd’hui, si d’ailleurs les biens laissés inoccupés sont inhérents à toutes dynamiques urbaines, témoins des mutations de la ville, il n’en reste pas moins que les chancres sont problématiques à plusieurs titres. ERU¹ a acquis trente années de pratique pour leur donner une nouvelle vie, cette expérience est une ressource qui peut inspirer des actions futures.

I. LE CONTEXTE EN 1995

L’équipe d’ERU a entamé un travail d’ampleur en 1995, dans un contexte fortement opposé à celui que l’on connaît aujourd’hui. Bruxelles faisait face à un départ massif des habitants, la population de la Région était au plus bas, comptant environ 950.000 habitants. Le centre-ville était dans un état de dégradation largement avancé et confronté à une spirale de déclin généralisée : comme le montre la carte ci-contre, quelques 650 sites abandonnés avaient été relevés pour le territoire du Pentagone uniquement (centre historique délimité par les boulevards de petite ceinture). Cause et conséquence d’un désintérêt des pouvoirs publics, l’image négative des quartiers décourageait aussi les propriétaires qui délaissaient leur bien, ce qui participait à leur dégradation ; on se trouvait alors dans un vrai cercle vicieux.

Face à cela, ERU a mis en place une stratégie qui s’est vouée globale dès le départ, en ce sens qu’elle vise à traiter à la fois la problématique de l’abandon mais aussi la valorisation du patrimoine, la requalification et conversion du bâti existant et l’embellissement des espaces publics.



Les différentes catégories d’immeubles. Avant/après réhabilitations.
© ERU

II. TERRITOIRES ET CHAMPS
D’ACTION DE ERU

L’équipe a eu la chance d’agir en profondeur sur le territoire de la Ville de Bruxelles, ayant occupé de 1995 à 2012 une cellule nommée « Délégation au développement de la ville » au sein du département de l’Urbanisme. À signaler qu’un recensement de l’ensemble de l’abandon sur ce territoire de la Ville nous a à nouveau été confié en 2019. De 2011 à ce jour, nos actions de résolution du vide se sont prolongées dans différents quartiers, en particulier les noyaux commerçants, pour le compte de Bruxelles Logement et par le biais des contrats de quartiers.

La stratégie s’est orientée dès le départ sur une variété de types de biens, en développant des solutions spécifiquement adaptées à chaque cas de figure - immeubles isolés, en enfilade ou groupés (couvrant parfois des îlots entiers ou parties d’îlots), biens à valeur patrimoniale, maisons de

1 Centre d’études et de recherches urbaines



commerce et de rapport (qu'il s'agisse des cellules commerciales vides ou des étages vides au-dessus du commerce), logements, bâtiments industriels, bureaux ou autres affectations, mais aussi terrains inoccupés, « dents creuses ».

Ces différentes catégories sont représentées ici par des images avant/après réhabilitation.

III. STRATÉGIE BASÉE SUR 3 PILIERS DE MODES DE RÉSOLUTION

Au regard des différents types d'abandon, un cadre commun constitue le fil conducteur ; il se résume en trois grands axes :

1. Monitorer la vacance : le socle étant de comprendre de façon la plus pointue les situations d'abandon, comment les lieux sont configurés, et ceci via les relevés de terrain et la collecte d'informations de tout type (comme les relevés de compteur, les registres de population ou les vues aériennes).
2. Inciter et soutenir : dans la dialectique dite de « la carotte et du bâton », notre démarche est toujours en priorité incitative et vise la sensibilisation, le soutien des parties prenantes ainsi que la recherche de solutions qui leur sont appropriées. L'approche est celle de l'accompagnement positif des propriétaires et de la création d'outils d'appui à la résolution.
3. Mobiliser les outils coercitifs : ces outils demeurent malgré tout en toile de fond de la démarche incitative. Ils permettent de faire pression et sont activés notamment dans les cas les plus extrêmes, face aux propriétaires qui se révèlent récalcitrants.

La force de cette méthode est de bénéficier d'une variété de ressources, qui permettent à la fois d'identifier au plus près les freins, blocages et solutions, à la fois de multiplier ces différents leviers. Les solutions sont « sur mesure », d'abord par rapport aux types d'abandons immobiliers qui ont été déclinés ci-avant. Elles le sont aussi par rapport aux quartiers : les enjeux ne sont pas les mêmes lorsqu'il s'agit d'un immeuble inoccupé situé dans l'hypercentre, en zone touristique, ou d'un autre situé dans un territoire en bordure de ville, en zone naturelle par exemple. Enfin, les solutions sont sur mesure par rapport au profil des parties prenantes en présence : le dialogue et les moyens d'actions seront ajustés selon que le propriétaire est un acteur public ou privé, un particulier ou une société, selon que le bien appartient à un seul propriétaire ou à une copropriété (citons notamment le cas complexe des indivisions consécutives aux successions). Des catégories de profils et de réponses « ad hoc » ont été petit à petit cocréées et systématisées.

Le tableau ci-après synthétise les multiples facteurs croisés à prendre en compte dans la démarche de résolution de la vacance (en noir et gris foncé) et propose une sélection de moyens (cases gris clair), démontrant l'intérêt de pouvoir identifier lesquels conviennent le mieux en fonction de ces différents cas de figure.

Par exemple, l'opportunité d'organiser une réunion de concertation se présente comme une solution nécessaire et évidente quand l'abandon concerne des immeubles de grande ampleur dont les propriétaires sont en indivision. Un autre exemple d'outil est le courrier-type, engageant une première prise de contact avec les propriétaires, affiné en différents modes de personnalisation.

Adaptation des solutions au cas par cas

Multiplier les leviers et identifier les solutions adaptées car par cas

		VILLE DENSE		1ERE COURONNE		PERIURBAIN		
PR OP RI E T A I R E		Immeuble isolé	Ensemble patrimonial	Site ordre ouvert	Complexe industriel	Dent creuse	Friche non clôturée	Etages vides
	Pr. public	Etude de faisabilité		Visite de site	Achat collectif			
LOC ATA IRE	Pr. privé	Courriers-type	Sensibilisation			Mise en relation		Dépliant, étude accès, prime...
	Soc. Immo	Taxe - Amende		Expropriation (pression)			RRU Règlement-zoné	
	SA étrang.					Mise en relation		
	Retail	Colloque						
OP ERA TEU RS	Brasseries		Contact personnalisé					Table ronde
	Indivision			Réunion de concertation				
	Multiprop.		Action en cessation					



Exemples d'inventaires © ERU, 2010



L'ancienne tréfilerie et usine de matelas Epéda (Rue Gustave Schildknecht 33 à Laeken) est à ma connaissance la plus grande bourse d'achat collectif, avec une cinquantaine d'acteurs impliqués. © ERU, 2010

IV. FOCUS SUR UNE SÉLECTION D'OUTILS

La sélection suivante de trois types d'outils offre un aperçu rapide de moyens développés par ERU qui combinent des volets techniques, participatifs, urbanistiques et juridiques.

Outils d'inventaire et d'analyse : base de données, cartographie

L'inventaire, directement lié à la connaissance et la compréhension de la vacance, se matérialise en bases de données et en cartographies. Les bases de données d'abord constituent de magnifiques outils aptes à collecter, rassembler, comparer, monitorer, croiser différentes informations qui concernent les caractéristiques de l'immeuble, son quartier, la propriété foncière, les occupants ou encore les aspects juridiques applicables (mesures de protection, affectation du sol, moyens coercitifs etc). Ces bases de données sont complétées par l'inventaire cartographique, précisant par le biais du territoire les opportunités spatiales que les relevés de terrain n'apportent pas.

Les trois exemples présentés ici sont des inventaires mis en place dans le cadre de la lutte contre les étages vides au-dessus des commerces : ce type d'analyse plus fine, qui apporte une vue au-delà de ce que l'identification via la rue peut laisser entrevoir, donne notamment des indications sur les immeubles mitoyens vides et les possibilités d'accès séparés vers les étages. Avec la carte, des propositions de partenariats peuvent être formulées pour des regroupements d'immeubles, là où les possibilités ne sont pas détectables depuis les façades.

Concertation entre acteurs : l'exemple des bourses d'achat collectif

Toutes les actions qui ont été conçues par ERU – pour tous types de biens – ont toujours mis en évidence le caractère fondamental du dialogue et de la concertation. Celles-ci

doivent être instaurées de la manière la plus constructive possible, en évitant les « recettes toutes faites ». Une des clés est de veiller à adapter le tempo, le nombre et le type de rencontres, le format de réunions...

L'exemple des achats collectifs permet justement de mettre en évidence ces différentes possibilités. Il s'agit d'un processus innovant qu'ERU a créé dans un contexte de déclin de l'activité productive en ville. Le principe est la mise en lien d'un propriétaire d'un bâtiment économique avec un ensemble de candidats acquéreurs. Le processus d'achat démarre par un évènement festif, qui permet de faire le « buzz » (moyennant option signée évitant la vente à un concurrent plus offrant) et de réunir un groupe de candidats. Ensuite, le processus se poursuit avec des visites, des réunions bilatérales, mais aussi des workshops destinés à approfondir les expertises techniques. C'est cette combinaison qui offre une palette large de solutions spécifiques.

Pression via outils coercitifs

Le troisième type d'outil que je souhaite évoquer est le type coercitif. La pression via la contrainte d'application de taxes voire d'actions en justice s'est avérée largement nécessaire. La taxe sur les biens à l'abandon notamment a démontré son efficacité dans la grande majorité des cas, débloquent des situations déjà par la menace de la taxation plutôt que la mise en œuvre effective de l'enrôlement. Par ailleurs, en raison de la grande concentration de surfaces vides dans le quartier entourant la Grand-Place, ERU a accompagné la Ville dans la mise en place d'un périmètre de droit de préemption, dont l'un des motifs d'intérêt général prévus par le Code (CoBAT) est la lutte contre l'existence d'immeubles abandonnés ou insalubres. L'outil donne une capacité d'observation et de contrôle (chaque transaction est signalée et analysée par l'administration) mais aussi de pression via la possibilité d'expropriation pour les mêmes motifs. Enfin, l'équipe a initié la mise en place d'actions environnementales, pour résoudre l'abandon de biens classés dans un état de dégradation fortement avancé.



S'occuper de la vacance

V. INSPIRATIONS ET PISTES
POUR RÉSOUDRE LA VACANCE

Le contexte aujourd'hui : enjeux bruxellois en 2024

Il est important de mettre en avant l'évolution de contexte, d'une part celui dans lequel l'action de ERU s'est inscrite en 1995, d'autre part les enjeux qui nous occupent actuellement; ceux-ci ont une influence certaine sur la dynamique immobilière et doivent être pris en considération pour traiter de la vacance. Bruxelles dorénavant n'est plus une ville-région en état de délaissement. Elle doit au contraire faire face à une certaine attractivité, connaît une population en croissance (la Région comprend 1.241.175 habitants en 2022, soit près de 300.000 supplémentaires en 30 ans). Avec l'intensification des usages, le foncier – aussi bien bâti que non-bâti – doit faire face à une forte pression. Il est d'autant plus nécessaire de préserver et valoriser le bâti existant, et les terrains laissés libres deviennent une ressource précieuse.

Priorité aux situations d'abandon complexes et bâtiments atypiques

Dans ce contexte, je souhaite insister sur la priorité à donner aux situations d'abandon complexes, et aussi sur les bâtiments plus atypiques (et donc moins attractifs pour la promotion immobilière « classique »). Les dents creuses demandent une attention particulière: avec la croissance démographique et la pénurie d'espaces, certains terrains enclavés non construits, parfois issus de démolition, font figure de gaspillage urbain lorsqu'ils ne présentent aucune qualité en tant qu'espace de respiration. Il s'agirait de mener un travail d'identification précis à l'échelle régionale, et de renforcer les leviers d'actions sur les espaces à récupérer.

La taxe sur les biens à l'abandon demande à être affinée pour gagner en efficacité. Une autre opportunité est celle des bâtiments de plus petite dimension, qui n'intéressent pas ou beaucoup moins les développeurs immobiliers. La marge bénéficiaire réduit les profils en problème dont on repousse la résolution, alors qu'aujourd'hui la multiplicité des acteurs du logement social et assimilé et de mécanismes mobilisables permettent de bien mieux faire face à ce type d'abandon. Enfin, dans le champ de questionnement des bâtiments atypiques, il s'agit aussi d'anticiper ce qui est destiné à être vide à terme: pensons par exemple aux garages, aux pompes à essence, qui connaîtront à terme des difficultés pour trouver leur place en ville. Des recherches préparatoires et expérimentales dégagant des solutions innovantes sont à initier pour favoriser les reconversions les plus favorables, valorisant le potentiel bâti et répondant aux besoins.

Création d'une plateforme de la vacance immobilière

Face à ces situations plus complexes ou atypiques, et de manière générale dans l'objectif de coordonner les démarches quant à tous ces biens inoccupés, mal occupés ou partiellement vides à Bruxelles, je terminerai par cette

suggestion: il serait intéressant de créer une plateforme dédiée à la vacance immobilière, en tant qu'interface efficace entre les opportunités spatiales, biens disponibles et la diversité d'opérateurs à même de les résoudre. Une plateforme devrait bien évidemment être construite en lien avec ce qui existe déjà (cellule Logements inoccupés de Bruxelles Logement, Inventimmo, Guichet Occupation temporaire etc.). Cette plateforme devrait être associée à une équipe de travail mobilisant concertation et proactivité, pour favoriser cette mise en lien entre opportunités spatiales et opérateurs. Finalement l'outil pourrait aussi jouer un rôle de catalyseur, facilitant la sensibilisation et la diffusion des pratiques.



Exemple de dent creuse
© ERU, 2010

De l'occupation aux communs: quels droits d'usage?

S'occuper de la vacance



De l’occupation aux
communs : quels droits
d’usage ?

Maxime Zait 89
(Juriste, co-fondateur de Communa,
chercheur à la faculté de droit de la VUB)

foot, mais on s’est retrouvés avec un tel nombre de ter-
rains de foot que finalement ça n’était pas beaucoup plus
visuel. Puis on s’est rendu compte que 6,5 millions de m²,
cela correspondait à la surface au sol d’Ixelles ! Vous savez
tous que Bruxelles compte 19 communes : en fait il y en a
une 20^{ème}, qui reprend tous ces bâtiments vides. Et comme
nous sommes une Ville-Région bilingue, nous l’avons
nommée St-Vide Leegbeek.

II. CRISE DU LOGEMENT ABORDABLE

Cette commune nous pose tout de même une bonne ques-
tion : d’un côté, on a tous ces espaces qui sont vacants,
pour toute une série de raisons qu’on a vues dans les
autres exposés de l’École urbaine : spéculation, déshé-
rence, attente de permis... Et de l’autre côté, on a une aug-
mentation importante du coût des loyers (+20 % en dix
ans), beaucoup de gens dans l’attente d’accéder à un loge-
ment social (cette attente peut durer quinze ans), et une
augmentation dramatique du nombre de sans-abris ces
dernières années (plus de 7000 personnes aujourd’hui).

Vous voyez où on veut en venir : d’un côté, plein d’espaces
vides. De l’autre, plein de gens sans espace pour se loger
ou pour monter des activités. Ne peut-on pas organiser un
matching entre les deux ?

III. L’OCCUPATION TEMPORAIRE : «HACKER»
LE SYSTÈME POUR FAIRE PRIMER «L’USAGE»
SUR LA PROPRIÉTÉ... TEMPORAIREMENT !

C’est l’idée qui nous a amenés à monter Communa en
2013. On était quelques copains, on rencontrait des diffi-
cultés à se loger. On s’est rendu compte qu’il y avait tous
ces espaces vacants, et on a rencontré le collectif du 123
Rue Royale, qui avait conventionné un espace. On savait
déjà que des personnes squattaient des bâtiments, en cas-
sant la porte et en s’installant dedans pour y vivre. On a
appris à ce moment que d’autres personnes faisaient la
même chose, mais en contractant ensuite un accord avec
le propriétaire. Ça nous paraissait bizarre au début, qu’on
puisse s’entendre avec quelqu’un dont on a cassé la porte.
Mais les membres du collectif nous ont expliqué que c’était
une situation intéressante pour le propriétaire, parce que
les occupants font la maintenance, la sécurisation, et
donnent un usage social au bâtiment.

Toute une série de propriétaires, y compris publics (ce qui
est assez logique), ont donc trouvé que c’était une bonne
idée de donner un usage à leurs bâtiments inutilisés.

L’occupation temporaire, c’est simplement ça. C’est mettre
à disposition un espace en attendant un usage pérenne.
D’ailleurs, l’occupation temporaire la plus connue du
monde, c’est la tour Eiffel, qui avait été construite pour
rester un petit temps mais qui est toujours là. Cela nous
montre que la frontière entre temporaire et pérenne n’est
pas toujours claire.

Je m’appelle Max et je suis l’un des co-fonda-
teurs de l’association Communa. Je suis aussi
chercheur en droit à la VUB sur les questions
de propriété collective et de communs. Vous
connaissiez tous la ville de Bruxelles, que vous
adorez sûrement parce que vous y êtes
aujourd’hui. L’Atomium, les institutions euro-
péennes, le Mont des Arts, la Grand-Place,
quel bonheur : Bruxelles est remplie de
plein de choses fantastiques... mais aussi de
bâtiments vides ! C’est le cas de beaucoup
d’autres villes dans le monde (petites, grandes,
moyennes), et c’est pour cela que le sujet
nous a intéressés.

I. LA VACANCE A BRUXELLES :
LES CHIFFRES

Récemment, différentes études ont contesté le montant
exact de la vacance immobilière à Bruxelles, mais peu im-
porte. Il y a beaucoup d’espaces qui sont vides : 10 % des
logements sociaux, 1,5 million m² de surfaces de bureaux,
5000 logements au-dessus des commerces... Au total, ce
sont 6,5 millions m² d’espaces qui sont vacants. On sait
que c’est beaucoup, mais comment visualiser plus facile-
ment ce chiffre ? On a voulu convertir ça en terrains de



Logo de St-Vide Leegbeek. © Communa





Ici le projet de la Serre à Ixelles, qui a ouvert dans un bâtiment communal racheté dans le cadre d'un contrat de quartier, et finalement vendu au Community Land Trust. On l'a occupé pendant sept ans et on va le fermer en juin 2024: vous êtes tous et toutes conviés à cette belle fermeture! © Communa

IV. LES DIFFÉRENTS PROJETS DE COMMUNA

À Communa, nous avons trois typologies différentes de projet, parce qu'avec l'étendue des besoins, il y a plusieurs possibilités en matière d'usage des bâtiments vides.

Les tiers-lieux

D'abord, nous avons des tiers-lieux, ces endroits dans lesquels on mélange différents types d'activités. On met des espaces à disposition pour aider des projets à se lancer, notamment en économie circulaire et sociale: une école de devoirs, une cantine de quartier, un atelier de réparation de vélos, des bureaux partagés... Le but est d'essayer de mélanger au maximum différents types de porteurs et porteuses de projets d'intérêt collectif.

Récupération des logements sociaux

Une autre typologie de projet que nous développons à Communa (et nous ne sommes pas les seuls, nous avons beaucoup été inspirés par la FéBUL¹ sur ce sujet) est celle de la récupération de logements sociaux. Comme je l'ai montré plus haut, il y a 10 % de vacance immobilière dans les SISP². Il y a de bonnes raisons à cela, mais aussi parfois des lenteurs. On a alors eu l'idée de capter ces logements

sociaux vides pour héberger temporairement des publics qui vivent en rue ou qui sont très éloignés du logement. On rénove avec des boîtes d'insertion socio-professionnelle et en économie circulaire, pour ensuite héberger en partenariat avec des acteurs de l'accompagnement social. Pour ces personnes très éloignées du logement, ça laisse plusieurs années pour rebondir. Le captage des logements sociaux sert donc à mettre en place un dispositif qu'on appelle le Housing First. Une idée présentée comme révolutionnaire: pour reloger des sans-abris, il faudrait d'abord leur redonner un abri!

J'estime important de le préciser: il est normal qu'il y ait du vide dans les logements sociaux, cela fait partie du cycle de rénovation du parc. Par exemple, si un immeuble avec 50 unités de logements doit être rénové, il faut



Maxima à Forest, qui accueille à la fois des bureaux partagés et un hébergement collectif pour des femmes en situation d'exil avec leurs enfants. © Communa

1 Voir l'exposé de Véronique Gérard.
2 Société Immobilière de Service Public.



Ici le projet Sorocité à Evre, dans lequel nous avons une quinzaine d'appartements mis en occupation temporaire. © Communa

commencer par reloger les familles. Peut-être que trente d'entre elles seront relogées facilement, mais qu'il faudra un peu plus de temps pour les vingt autres. En attendant, les logements peuvent rester vides pendant plusieurs années, le temps de reloger tous les habitants pour pouvoir commencer les travaux.

L'idée pour nous est donc d'intervenir à ce moment-là: on récupère ces logements dès qu'une famille part, on les retape et on peut y mettre des personnes en grande précarité. Nous avons plusieurs projets de ce type: un à Ixelles avec Binhôme, un autre à Evre, et un troisième maintenant à Molenbeek avec la FéBUL.

Accueil de réfugiés

La troisième typologie de projet que nous portons renvoie aux projets qui permettent l'accueil de réfugiés. Un important dispositif régional a été mis en place pour accueillir les réfugiés ukrainiens, ce qui est positif. On a toujours pensé que ce serait bien d'accueillir tous les réfugiés de la même manière. C'est ce qui est en train de se passer: les dispositifs qu'on a montés dans ce cadre-là permettent maintenant d'accueillir des réfugiés venant de partout, et pas seulement d'Ukraine.

V. TESTER LES USAGES FUTURS PAR L'URBANISME TRANSITOIRE

Au fil de nos années de pratiques, on a découvert que l'occupation temporaire a plusieurs intérêts. Cela va au-delà du simple usage social que l'on peut donner à un bâtiment durant les quelques années où il est vide. L'occupation temporaire permet aussi de tester des usages, de faire ce que l'on n'aurait peut-être pas osé dans un cadre de production urbaine classique. Et si ces projets fonctionnent durant leur période d'essai, pourquoi ne pas les pérenniser?

Pour illustrer cette idée, j'aime donner l'exemple de Sorocité (notre occupation de logements sociaux à Evre). Une des premières choses que les habitantes nous ont fait remarquer en arrivant, c'est qu'elles devaient faire plusieurs kilomètres pour aller laver leur linge, parce qu'il n'y avait pas de wasserette aux alentours. On a donc appelé un partenaire, qui s'appelle Bulle. Ils sont venus avec leur wasserette mobile, et les femmes ont pu y laver leur linge pour trois fois rien. Les autres personnes habitant dans la



Installé sur une friche à Watermael-Boitsfort, le projet Tritomas, qui s'adresse au départ à des réfugiés en provenance d'Ukraine. © Communa

cité de logements sociaux, évidemment, sont aussi venues utiliser les machines à laver du camion. De là, Bulle a commencé à venir deux fois par semaine au lieu d'une. Puis on a demandé au bailleur social (la SISP), s'il pouvait nous mettre un autre local vide à disposition pour pouvoir installer d'autres machines à laver sur place de manière plus pérenne. On a monté un local qui s'appelle Plouf, en occupation temporaire. Et ce local fonctionne tellement bien que le bailleur social l'a inclus dans ses plans de rénovation, en l'agrandissant et en conservant sa fonction actuelle. Ce local s'appellera Splash.

Bulle, Plouf, Splash: vous avez là une véritable démonstration d'urbanisme tactique (ou transitoire, pour utiliser les grands mots-valises). L'intérêt de l'occupation temporaire ou de l'urbanisme transitoire, c'est aussi ça: on se base sur des pratiques développées par les usagers et les habitants sur le temps court pour construire des plans plus lourds d'urbanisme.



La wasserette mobile de Bulle installée à Sorocité.. © Communa

VI. COMMUNA AUJOURD'HUI

On a monté le projet en 2013, on était cinq. On avait fait le tour des institutions publiques, qui étaient d'accord avec l'idée mais qui dans la pratique adoptaient plutôt une posture réticente. Ensuite, on a rencontré Véronique Gérard et Nicolas Bernard qui nous ont dit que si, c'était possible. Aujourd'hui, dix ans plus tard, nous sommes 45 employés dans notre association, Communa. Nous hébergeons plus



de 300 personnes et plus d'une centaine de projets dans nos différents lieux, tout cela réparti sur nos 10 sites actifs à Bruxelles. Nous ne sommes pas encore présents dans toutes les communes, mais presque. Et je trouve intéressant d'ajouter qu'alors que les pouvoirs publics étaient un peu frileux au départ, aujourd'hui ils n'hésitent pas à prôner notre modèle, qui favorise l'économie circulaire et sociale, la création de logements, le travail à l'échelle européenne... Quelque chose se passe autour de tous ces projets qui se saisissent de la vacance immobilière.

On s'est rendu compte qu'à travers toute l'Europe, des gens faisaient la même chose que nous. On croyait avoir inventé quelque chose à Bruxelles, mais loin de là. À Naples, à Paris, à Marseille, à Athènes, à Québec : dans toutes les villes, des personnes avaient eu cette même idée. On en a même rencontré qui ont commencé la même année que nous. On se retrouve tous les ans dans un festival qu'on a appelé le Social Temporary Use Network (STUN), qui rassemble des acteurs qui font de l'urbanisme temporaire à finalité sociale dans des espaces vides. L'idée est d'échanger des bonnes pratiques, et de se développer ensemble.



Le STUN en 2019 à Paris, dans une de ces friches. On se disait qu'on était trop forts et on était très fiers. © Communa

Et puis est venue la réflexion sur ce qu'on produisait. Je vais être très critique à partir de maintenant, car il faut aussi montrer l'autre côté des choses. Certes, nous étions satisfaits, car nous avons réussi à donner des usages sociaux à ces espaces dormants, coûteux et laids, et à les rendre utiles à la société. Mais en termes de production urbaine, notre impact était négligeable. D'une part, dix sites sur toute une ville, cela reste assez peu. Mais surtout, il est finalement très frustrant de faire de l'occupation temporaire. Pendant trois ou quatre ans, on héberge des personnes dans le besoin et on déploie des activités de la transition économique. Puis le propriétaire siffle la fin de la récré, nous met dehors, rase le bâtiment, et construit un McDonalds. Heureusement, ce scénario n'est jamais arrivé, mais cela vous donne une idée de ce qui est possible.

Finalement, notre activité ne s'attaque pas aux fondamentaux, dont l'abus du droit de propriété. Oui, nous arrivons à donner une vie intéressante aux friches, et je pense qu'il faut le faire, surtout qu'il y a un intérêt du pouvoir public à Bruxelles. L'occupation temporaire est un très bon pansement à certaines choses et il est vraiment profitable de pouvoir loger des sans-abris ou accueillir des réfugiés. Mais il ne faut pas idéaliser cette utilisation de la vacance immobilière comme une solution miracle à la crise du logement ou à l'abordabilité de l'espace. C'est une idée

fausse. Quand on voit que malgré tout, le nombre de sans-abris, le mal-logement et le prix des loyers continuent à augmenter, on se rend bien compte qu'un problème fondamental demeure et qu'il faut s'y attaquer.

VII. LA PROPRIÉTÉ, NÉCESSAIREMENT LE VOL ?

C'est ce qui m'amène à poser la question suivante : comment finalement s'attaquer à cette question de la propriété ?

Les squatteurs ont une attitude hostile vis-à-vis de la justice, des forces de l'ordre et du système de propriété, ce qui peut être légitime dans certains cas.

L'occupation temporaire, quant à elle, est plus consensuelle et cherche à rendre l'utilisation du vide intéressante pour les deux parties.

Nous, on se dit que oui, on peut trouver un accord gagnant-gagnant, mais qu'on peut aussi aller plus loin. On s'est donc demandé comment, à partir de l'occupation temporaire, on pouvait s'attaquer à cette question de la propriété, et en quelque sorte « hacker le système ».

Nous avons cherché un moyen de pouvoir rester dans les espaces occupés et d'obtenir un droit d'usage sur le temps long. L'idée était de quitter cette posture d'occupant temporaire, qui fait l'autruche par rapport à cette question de la propriété. Une manière de conserver l'usage ces espaces serait de travailler avec des acteurs comme le Community Land Trust (CLT) de Bruxelles. Cependant, le CLT possède une gouvernance partagée, et a seulement vocation à faire du logement acquisitif pour des ménages à faibles revenus. Cela veut dire qu'on ne peut pas faire appel à eux pour créer des activités dans les espaces occupés.



Source de l'image : <https://cartoliste.ficedl.info/article883.html>

Comment fonctionne un Community Land Trust ?

1. Le CLT achète des terrains grâce à des subventions et sépare la propriété du sol de la propriété des briques. On parle ici d'emphytéose.
2. La fondation ne peut jamais revendre le sol. C'est un « sol commun », pour toujours.

3. Les briques sont vendues à des ménages à bas revenus, à des prix plus bas que sur le marché. On crée des logements anti-spéculatifs pour des gens qui ne pourraient pas accéder au marché acquisitif autrement. Les ménages propriétaires ne peuvent légalement pas revendre plus cher qu'elles ne l'ont acheté.

4. Les lots vendus sont abordables pour toujours !

On a donc eu l'idée de s'inspirer de ce système et de déployer un dispositif similaire pour nos espaces, afin de les pérenniser au-delà de la période de vacance et d'occupation temporaire. Nous avons créé Fair Ground³, une coopérative ayant pour but de répliquer le mécanisme du CLT. Tout le monde peut investir dans cette coopérative : elle a un rendement économique nul, mais un grand rendement social.

En revanche, si nous utilisons le même mécanisme, nous sommes moins soutenus par les pouvoirs publics que le CLT de Bruxelles, ce qui veut aussi dire que nous sommes plus libres. Nous ne sommes pas obligés de nous limiter au logement acquisitif, nous pouvons aussi créer des espaces d'économie sociale et solidaire, une école de devoirs, un cirque, un cinéma... Cette coopérative a par ailleurs été fondée avec le CLT de Bruxelles. Nous n'allons pas contre eux, nous sommes plutôt dans l'idée d'étendre notre champ.

On s'est aussi intéressés à d'autres modèles qui existent en dehors de la Belgique.

Le réseau national d'acquisition collective : l'exemple du Mietshäuser Syndikat

Dans la propriété, il y a l'usage (*usus*), le droit de récolter les fruits de son bien (*fructus*) et le droit de disposer aussi librement qu'on le veut de son bien (*abusus*). Laisser son bien vide, le revendre ou le casser, ça pourrait donc faire partie de l'*abusus*. L'idée du Mietshäuser Syndikat, c'est de s'attaquer à cette dernière partie. Ce réseau national de projets auto-gérés non spéculatifs est fondé en Allemagne par des squatteurs dans les années 1990⁴. Le système qu'ils ont déployé est différent de celui du démembrement entre sol et bâti. C'est un système qui permet d'hacker la propriété privée en utilisant le droit des sociétés.

Comment fonctionne le Mietshäuser Syndikat ?

1. Le Syndikat et une association d'usagers montent ensemble une Société anonyme dont ils sont chacun co-propriétaire à 50/50, avec laquelle ils achètent un bâtiment grâce à différents fonds (famille, amis, *crowdfunding*, *crowdfunding*, banques sociales et banques privées).
2. L'association d'usagers est totalement indépendante du Syndikat dans la gestion de son projet, avec une seule limite : ils ne peuvent jamais vendre. Cela est permis par

le fait que la vente est toujours soumise au consensus. Et comme le bâtiment appartient à 50/50 au Syndikat, celui-ci peut toujours mettre son veto sur une revente.

3. Le bâtiment reste ainsi un « bien commun », il est placé hors-marché et hors-spéculation pour toujours.

4. Résultats : 166 bâtiments ont été achetés de cette manière en Allemagne, et le système essaime en Autriche, en France, aux Pays-Bas...

Les coopératives d'habitants

Je voudrais surtout vous parler du mécanisme de la coopérative d'habitants, qui a le vent en poupe. Nous venons d'ailleurs de créer une de ces coopératives à Bruxelles : la Coopérative Bruxelloise d'Habitation (COBHA).



Abricoop, une coopérative d'habitants à Toulouse.
© Seuil architecture / Photo Stéphane Brugidou

Comment fonctionne une coopérative d'habitants ?

1. Des personnes qui veulent habiter toutes ensemble dans une maison ou un immeuble mettent ensemble des parts dans une coopérative (une personne = une voix, peu importe le nombre de parts que l'on met). Elles peuvent ainsi acheter un bâtiment.
2. Les habitants sont sociétaires de la coopérative et locataires de leur logement individuel (ni propriétaires, ni locataires)
3. Le sol est mis à disposition long terme par une entité publique (emphytéose)
4. La coopérative loue ses logements à ses coopérateurs à « coûts réels ». En étant son propre propriétaire, on n'a pas intérêt à augmenter le loyer. Et en étant son propre locataire, on assure le paiement du loyer.
5. Chaque habitant qui désire quitter la coopérative récupère ses parts, sans plus-value.
6. Le bâtiment reste un « bien commun » et est placé hors-spéculation pour toujours.

³ Coopérative que nous avons nommé au départ « Common Ground », mais dont le nom avait déjà été acheté par une société luxembourgeoise.

⁴ Un film a été réalisé sur leurs activités (« Das ist unser Haus! », Allemagne, 2016, 65min, 16:9. Disponible en ligne à l'adresse : <http://das-ist-unser-haus.de/>)



VIII. VERS UN PASSAGE À L'ÉCHELLE ?

Quand on s'intéresse à tous les mécanismes que je viens de développer, on se demande s'ils ne sont pas qu'une goutte d'eau dans l'océan. Ils sont importants dans le domaine du droit, mais ont peut-être un impact moindre sur le développement de la ville. C'est pour cela que je trouve important de montrer qu'il est possible de passer à l'échelle et de sortir d'alternatives qui peuvent sembler dérisoires malgré l'énergie qu'elles demandent. Il faut voir l'impact réel que ce type d'initiatives peut avoir sur la fabrique de la ville. Voici quelques exemples.

Récemment à Barcelone, un programme a été lancé autour des coopératives d'habitants et prend pas mal d'ampleur. Il s'agit du même système coopératif que celui expliqué plus haut. Mais ce programme permet aujourd'hui d'approcher les 5 % de logements à Barcelone distribués sous des formats de coopératives d'habitants. Cela veut dire que la ville met systématiquement son foncier à disposition des coopératives plutôt qu'à n'importe quel promoteur. Elle favorise ainsi le déploiement des pratiques anti-spéculatives. C'est donc une piste intéressante, d'autant plus qu'elle s'inspire de projets beaucoup plus importants.

À Zurich notamment, c'est 25 % du parc de logement qui sont détenus par ces coopératives : on est tout de suite sur une autre échelle ! Le système de partenariat entre pouvoirs publics et secteur coopératif est en effet plus développé là-bas. Cela est permis par des éléments assez simples, qui ne coûtent finalement pas tant d'argent en plus aux pouvoirs publics. En résumé, les coopératives bénéficient de crédits à des taux très bas, d'une systématisation de la mise à disposition des terrains vacants, et de garanties bancaires pour la mise en place de leurs projets. La part des logements en coopératives s'élève donc aujourd'hui à 25 %, et une initiative référendum vient justement d'être votée pour passer à 30 % (les Suisses sont plus démocrates que nous). Il faut aussi savoir que les coopératives à Zurich ont commencé il y a 100 ans, ce qui pourrait nous pousser à nuancer ce chiffre de 25 %. Sauf que Genève a commencé à copier ce modèle coopératif il y a seulement vingt ans, et ils ont déjà atteint 10 % de leur parc de logements.

Enfin, je suis obligé de parler de Vienne, où le système mis en place permet que le parc de logement soit ou bien public, ou bien coopératif. Une partie de leur marché est dit « libre », mais est en fait plafonné. Finalement, seuls 30 % du marché du logement viennois sont véritablement « libres » (si on veut le dire comme ça).

Tout cela me permet de montrer que nous avons une importante marge de progression. Ces exemples doivent nous guider dans notre projet de sortir du lit du temporaire pour aller vers le pérenne. Et ce caractère pérenne ne doit pas seulement se retrouver au niveau du projet, mais aussi en termes de politiques publiques, afin d'arriver à des résultats inspirants.

Je veux parler d'une dernière chose avant de terminer. C'est un sujet dont on ne parle pas assez, alors que c'est grandiose. À la chute du mur, le parc de logement de Berlin, y compris public, a été racheté en masse par des

fonds d'investissement. Ces fonds ont spéculé, au sens le plus strict du terme, en laissant pourrir les logements et en augmentant les loyers. À Berlin, 80 % de la population est locataire. Cela veut dire que quand les prix augmentent, cela ne touche pas uniquement les classes populaires, mais vraiment tout le monde. Il y a donc un mouvement de fond très fort autour de ces questions-là. Les Allemands aussi ont des mécanismes plus démocratiques que chez nous. Il y a quelques années, les Rouges et les Verts ont fait passer une loi pour geler les loyers pendant plusieurs années, afin de stopper leur augmentation. Ce gel des loyers a été attaqué à la Cour constitutionnelle fédérale allemande et ils ont perdu. Cela a été justifié par le fait qu'il s'agissait d'une atteinte trop importante au droit de propriété. En réponse à cela, les Berlinoises ont décidé d'invoquer leur droit fondamental pour exproprier toutes les sociétés privées à but de lucre possédant plus de 3000 logements à Berlin.

C'est la plus grande campagne d'expropriation dont j'ai entendu parler (je serais curieux de savoir s'il y en a de plus importantes). Les boîtes d'investissements demandent alors à être indemnisées au prix du marché pour cette expropriation. Mais les Berlinoises souhaitent plutôt indemniser ces sociétés selon la valeur à laquelle les logements ont été achetés au début des années 1990. Le combat juridique se situe donc là : il s'agit de savoir quel va être le montant de l'indemnisation. Ils vont même plus loin : l'idée n'est pas seulement de recréer un énorme secteur public du logement, mais d'effectuer un passage du public au commun, en faisant passer ces appartements dans les mains de coopératives et d'entités gérées démocratiquement par les habitants et les usagers.

4 demandes de « Deutsche Wohnen & Co. Enteignen » :

1. Expropriation : les sociétés immobilières privées à but lucratif qui possèdent plus de 3 000 appartements à Berlin seront expropriées conformément à l'article 15 de la Loi fondamentale afin de transférer leurs avoirs à la propriété commune. Les coopératives ne doivent pas être expropriées.
2. Indemnisation : Les entreprises concernées sont indemnisées bien en deçà de leur valeur marchande.
3. Administration publique : création d'un établissement de droit public (AöR) pour gérer les fonds. Ses statuts stipulent que les avoirs de l'AöR ne peuvent être privatisés.
4. Participation démocratique : dans l'AöR, les stocks qui ont été transférés à la propriété publique sont gérés avec la participation démocratique de la communauté municipale, des locataires, des employés et du Sénat.

À la toute fin 2023, ils ont voulu accélérer le processus. Je ne connais pas les détails exacts, mais je sais que le sujet est conflictuel au sein de la majorité. Aujourd'hui, les Berlinoises sont réinvités à se rendre aux urnes pour faire passer une de ces initiatives. Sauf que cette fois, elle ne devra plus passer par le Parlement mais sera directement obligatoire. L'avenir nous dira si ça marche, mais je trouve que c'est un exemple intéressant dans la manière dont on peut concevoir ces questions de propriété. On part de la vacance pour aller jusqu'à ce questionnement : en fait, à quoi sert la propriété ? À quoi sert l'usage des espaces ?

S'occuper de la vacance

Je terminerai sur une petite note philosophique. On peut aller contre la propriété quand on fait des ZAD ou des squats, et je pense que ça peut être tout à fait justifié. On peut faire sans la propriété, comme avec l'occupation temporaire : on met sa tête dans le sable et on fait comme si la propriété n'existait pas pendant quelques années. On peut faire avec la propriété, en bricolant avec un système qui n'est pas pensé pour favoriser les droits d'usage. On instaure alors une sorte de rivalité avec la propriété en utilisant des systèmes comme les CLT ou les coopératives d'habitants. Mais finalement, la question qui se pose est la suivante : comment pourrait-on aller au-delà de ce concept de propriété ? Ne faudrait-il pas aller soit vers une forme de propriété alternative, soit clairement penser des alternatives à la propriété ?



Recycler le foncier : convaincre, occuper, coopérer pour perdurer ?

Recycler le foncier :
convaincre, occuper,
coopérer pour perdurer ?

Benjamin Pradel 99
(Sociologue et urbaniste, cogérant
fondateur d’Intermède, Lyon)

S’occuper de la vacance c’est saisir
la question du temps de la ville

Si nous nous intéressons de plus en plus à la vacance au-
jourd’hui, c’est en partie parce que nous portons sur le
développement urbain un regard qui n’est plus seulement
spatial mais aussi temporel. Durant les trente dernières
années, cette approche est montée en puissance, d’abord
chez les penseurs puis dans la recherche et aujourd’hui
dans l’opérationnel. Selon moi, regarder l’espace à travers
ces lunettes temporelles a été un élément assez fonda-
mental. C’est ce qui fait qu’aujourd’hui nous pouvons par-
ler d’urbanisme transitoire, de vacance, de chronotopie et
décliner dans le temps les notions traditionnelles de
l’aménagement de fonctions, d’espaces, de zonages de pla-
nification, etc.

De nombreux concepts ont préparé le terrain pour ce
nouveau regard temporel :

✱ Le chrono-urbanisme : penser l’urbanisme en
fonction des différentes temporalités de la ville
(Ascher, 1997) ;

✱ La ville malléable : penser les différents
usages possibles dans une ville, dans ses
bâtiments, dans ses espaces publics
(Gwiazdzinski, 2007) ;

✱ L’urbanisme temporaire : concept que je
m’attribue dans ma thèse commencée dès 2005
(Pradel, 2010) ;

✱ L’urbanisme tactique (Lydon, 2015) ;

✱ L’urbanisme transitoire (voir l’exposé
de Maxime Zaït) ;

✱ L’urbanisme de transition qui mêle au
temporel la question de l’évolution de la ville
notamment dans ses composantes de
soutenabilité sociale et environnementale.

Dans ce cadre de pensée, la vacance est une période spé-
cifique, caractérisé par un vide d’activité dans la linéarité
de l’occupation d’un bien. Il y a des vacances structurelles
par exemple lorsqu’on conserve des vides comme des res-
pirations urbaines, des vacances conjoncturelles entre
deux preneurs d’un bien foncier et des vacances relatives,
par exemple lorsqu’il y a des travaux ou des squats. Il n’y
a pas de reconnaissance de l’activité en place mais le bien
est quand même réputé vacant. Et puis, il y a des vacances
qui sont les symptômes d’un dysfonctionnement de notre
système d’attribution et de logiques de gestion du foncier,
des vacances qui ne devraient pas être, qui pourraient être
autre chose, des fonciers qui dorment trop longtemps
parce que les projets prennent trop de temps ou parce
qu’il est plus simple pour les propriétaires de laisser vide,
de murer, de capitaliser, plutôt que de faire projet.

Les problématiques liées à l’urbanisme tempo-
raire ont déjà été brillamment développées
par Maxime Zaït. Personnellement, c’est avec
ma double casquette d’ancien chercheur
et de nouvel opérateur que je chercherai
à apporter une brique de plus à la réflexion
de cette École urbaine. En tant que cher-
cheur, j’ai beaucoup écrit sur l’urbanisme
temporaire. Aujourd’hui, je suis sociologue
et urbaniste à Intermède, une structure
coopérative lyonnaise que j’ai cofondée,
spécialisée sur les transitions des lieux, des
territoires et des modes de vie. On agit
donc fortement dans le champ de l’urbanisme
transitoire et ces approches alternatives à
l’urbanisme traditionnel ont beaucoup émergé
de structures de l’ESS et je crois que cela
en dit beaucoup sur les valeurs et état d’es-
prit qui sont portés par nos actions.

I. CONVAINCRE. UN RETOURNEMENT DU
REGARD SUR LE FONCIER.

Je souhaite en premier lieu revenir sur l’intérêt de réflé-
chir à la vacance. Pour moi, la vacance est un moyen de
faire du neuf avec du vieux : ne dit-on pas que « c’est dans
les vieilles casseroles qu’on fait les meilleures confi-
tures » ? Travailler sur la vacance c’est remettre sur la
table cette sempiternelle question de « refaire la ville sur
la ville » qui s’inscrit aujourd’hui dans une double perspec-
tive de soutenabilité : réduire l’étalement urbain et donner
accès au foncier existant. Car oui, la ville se structure es-
sentiellement autour du marché foncier, des dynamiques
économiques liées au foncier, et de l’appropriation du fon-
cier. Et si certains parlent de « propriété », personnelle-
ment je préfère l’expression de « bien foncier » à distribuer
voire dont s’emparer. Je débiterai donc cet exposé par un
petit retour conceptuel avant d’arriver à l’opérationnel.



S'occuper de la vacance c'est réfléchir à la sobriété de la production urbaine

Notre intérêt pour la vacance s'inscrit aussi dans l'idée d'en faire un levier de réflexion sur la ville plus sobre ou peut-être aussi sur la ville plus efficace dans l'utilisation de son foncier. Cette idée n'est pas nouvelle mais s'inscrit clairement dans une tendance à penser l'économie et la sobriété dans le développement urbain après des années d'urbanisme de conquête des franges. Plusieurs concepts existent en ce sens.

* La ville palimpseste: exprime l'idée que la ville se fait par stratification dans le temps (Mongin, 2005) et qu'il n'est pas forcément nécessaire de détruire une strate pour en construire une autre et que le patrimoine peut être réinventé par les usages.

* L'urbanisme circulaire: ce concept développé par Sylvain Grisot (Grisot, 2021) parle de lui-même avec l'idée d'intensifier, transformer, recycler et densifier la ville existante. Il travaille aujourd'hui sur la question du foncier invisible avec le PUCA¹ (De Selva, 2023).

* La ville stationnaire: le concept décrit une ville qui doit, non pas rester comme elle est, mais trouver un équilibre pour ne pas trop s'étendre, trop grandir, trop consommer de foncier. C'est un concept développé par Philippe Bihouix, directeur de l'AREP² (Bihouix, 2022).

Ces termes peuvent être tout à fait critiqués et débattus, c'est d'ailleurs pour cela qu'ils existent. Ils font florès aujourd'hui et constituent un point de départ à la réflexion. C'est bien la preuve que faire la ville sur la ville et densifier l'existant pour lutter contre la vacance sont des questions qui sont là pour durer.

Et l'idée de « faire la ville sur la ville » se concrétise sous différentes formes: le BIMBY (Build In My Backyard), la loi ZAN en France (Zéro Artificialisation Nette; une usine à gaz pour réduire l'artificialisation des sols), la chronotopie (réunir différents usages en un même lieu), et bien sûr ce fameux urbanisme transitoire.

S'occuper de la vacance c'est prendre en compte des besoins multi-acteurs

S'occuper de la vacance devient aussi un enjeu parce que cela répond aux besoins très différents de multiples acteurs qui prennent part à la fabrique de la ville dans des projets de plus en plus négociés et partagés ou qui, tout simplement, l'activent et l'habitent au quotidien. De plus en plus d'acteurs urbains la voient et s'y intéressent, là où il n'y a même pas 15 ans, elle était déconsidérée et

invisible, appréhendée au pire comme un vide urbain proche du déchet, au mieux comme une opportunité à venir, excepté les mouvements alors dits alternatifs du squat artistique, culturel et de mise à l'abris.

Aujourd'hui, la vacance est une ressource bien identifiée.

S'occuper de la vacance doit d'abord répondre à des besoins non satisfaits de la société civile: en termes de logements, d'accès au foncier pour des activités économiques, ou de création d'espaces de proximité pour les riverains. Associations, citoyens, artistes, habitants, ils sont nombreux à voir aujourd'hui dans la vacance un espace ressource pour accéder à une ville de plus en plus chère, normée, bâtie. On est dans la tradition de l'urbanisme tactique qui, avec ce vocabulaire un peu guerrier, nous parle d'un saisissement de la ville par ses habitants.

Ensuite, la vacance répond à des besoins de nouvelles manières de faire la ville. Toutes les structures telles qu'Intermède, Communa à Bruxelles, Entremise à Montréal, Interstice à Toulouse ou encore Plateau Urbain à Paris ont débuté avec des personnes impliquées dans la production et la réflexion urbaine (architectes, agents immobiliers, ingénieurs, urbanistes, chercheurs, etc.) qui ne se retrouvaient pas dans les manières de faire et, pour certains, qui exerçaient un métier en désaccord avec leurs valeurs et leur volonté de faire une ville différente. La vacance a été alors un terrain de jeu inexploré pour satisfaire des besoins de tester des alternatives, explorer d'autres voies, pour des personnes qui ne veulent pas faire la ville comme avant.

La vacance est aussi une porte qui s'ouvre pour le marché de l'immobilier qui voit, dans une pratique émergente des années 2010, une nouvelle opportunité de projet. Dans le cadre d'un marché atone, voire décroissant et des opérateurs immobiliers qui n'arrivent plus à sortir de programmes ni à trouver d'acheteurs, la vacance devient un nouveau projet dans le projet qui permet de gérer l'attente de programmes qui ralentissent ou ont du mal à sortir. Le ralentissement du marché laisse des terrains entiers vacants – je ne parle pas ici de bâti vacant, mais bien de foncier vacant. L'occupation de cette vacance devient une possibilité de faire quelque chose en attendant que la crise passe. Et au-delà, l'occupation de la vacance s'inscrit de plus en plus comme un levier du projet: tester des usages en vue de la programmation à venir, faire parler du projet avant qu'il ne sorte de terre, penser la réhabilitation avec des premiers usagers, offrir un support de concertation, préfigurer de futurs programmes... Le secteur a réussi à s'inscrire dans les logiques de projets des grands opérateurs et c'est tant mieux.

Plus récemment, la vacance est apparue aux yeux des collectivités locales comme un levier d'action et d'accélération des politiques publiques culturelles, économiques, sociales, etc. C'est une ressource foncière dont disposent les métropoles et les villes et qu'elles activent de plus en plus couramment pour répondre aux besoins des acteurs du territoire. Et comme elles n'ont plus forcément autant de ressources financières qu'auparavant, la vacance constitue une ressource peu coûteuse. Il s'agit d'activer le patrimoine en mode projet, le gérer comme un flux, base de projet, plus que comme un stock à préserver pour le

futur. Des outils de projet, des méthodes d'identification des ressources, des éléments de gouvernance, d'évaluation, de planification se mettent peu à peu en place. Intermède assure par exemple de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la Métropole de Lyon et la Ville de Grenoble sur leurs stratégies d'urbanisme transitoire dans des accords-cadres pluriannuels afin d'activer leurs bâtiments et réserves foncières et de structurer l'action.

Derrière le sujet technique, la vacance est un sujet sur lequel la représentation politique se positionne de plus en plus. Il y a des élus avec des convictions sur la vacance et sur l'urbanisme transitoire comme nouvelle manière de faire la ville sur la ville et de sobriété foncière. Ils entendent de plus en plus les concepts que j'ai évoqués précédemment et, en termes de politiques publiques, cela leur permet de se démarquer en matière de développement économique, d'hébergement, de participation, de proximité, etc. Ils et elles s'attaquent à ce problème et avancent et la question de la vacance montre que la démocratie représentative n'est pas morte sur le sujet de la fabrique de la ville. La vacance permet à certains de se positionner fortement dans le paysage local et politique. Sans portage politique, les projets transitoires ne sortent pas.

II. OCCUPER. FAIRE DE LA VACANCE UNE RESSOURCE.

Concrètement, nous travaillons sur ces questions à Intermède depuis fin 2018 et la création de l'association spécialisée dans l'urbanisme transitoire, c'est-à-dire l'utilisation de la vacance comme ressource pour développer des projets solidaires, ancrés dans leur territoire, sobres, qu'ils soient à dominante économique, d'hébergement, d'activités, etc. L'urbanisme transitoire s'hybride ainsi de plus en plus avec la question des transitions et pas seulement urbaine. Au 1^{er} janvier 2024, Intermède est devenu ainsi une coopérative qui accompagne les transitions et

Les Halles du Faubourg, notre première occupation temporaire. © Intermède



transformations des lieux et bâtiments, des territoires et des politiques publiques et des modes de vie et conditions du changement.

Ainsi, la vacance s'inscrit dans une affirmation de transformer les modes de faire ville et société. Et l'occupation doit avoir une vocation de test pour cet objectif. Elle doit permettre de préfigurer des projets et de transformer les occupations temporaires en occupations transitoires, c'est-à-dire des laboratoires d'usages qui puissent demain orienter les projets urbains pérennes. Le problème, c'est que nous arrivons souvent sur des projets dont la programmation est déjà figée. Il est assez rare que la programmation soit semi- ou totalement ouverte, ce qui nous laisserait pourtant plus de liberté dans la transformation du projet à terme. Pour autant, la crise de l'immobilier rend les programmations plus aléatoires et les acteurs plus frileux dans leurs projections. Il y a là un rôle à jouer pour affermir les projections par des occupations transitoires capables de préfigurer les besoins.

De transitoire à transition il n'y a qu'un pas... Nous utilisons aussi ces projets transitoires pour en faire des laboratoires de la transition. Les occupants qui sont dans nos projets de lieux sont souvent issus de l'économie sociale et solidaire ou portent des projets à forte valeur environnementale: recyclage, consigne de verre, agriculture urbaine, sensibilisation écologique, développement d'alternatives informatiques, inclusion sociale, accès au numérique, etc. Nous mettons en place dans nos lieux des démarches sobres: tout le mobilier des sites est issu du réemploi et, notamment dans les espaces communs, le recyclage et tri à grande échelle est la règle et implique nos occupants dont la plupart sont à la pointe sur la question des transitions. On utilise les lieux comme des espaces d'expérimentation. En cela, la vacance est une manière de planter la graine des transitions sociales, économiques et environnementales au sein de notre système immobilier et économique, qui reste pour l'instant ancré dans son fonctionnement habituel. Par notre position, nous essayons de faire changer les acteurs qui se trouvent aujourd'hui à la table de la fabrique de la ville. Peut-être que demain on renversera la table, mais pour l'instant on n'a pas les bras assez solides.

Et cela bouge notamment via la puissance publique. La vacance est une ressource d'hybridation et d'innovation dans les politiques publiques en tant que nouvel outil de projet. Par exemple, la Métropole de Lyon a mis en place depuis trois ou quatre ans une politique d'hospitalité inédite où les réserves foncières sont utilisées pour créer du logement modulaire et mobile via, notamment, l'acquisition et l'installation de tiny houses pour ses publics cibles qui peuvent ensuite être déplacées sur d'autres tènements. Ce sont des logements intercalaires, qui ne constituent qu'une étape dans la trajectoire résidentielle des personnes bénéficiaires. Cette solution est nouvelle et agile dans le secteur de l'hébergement d'urgence. Cuture, économie, hébergement, sont autant de domaines dans lesquels les pouvoirs publics activent le levier de la vacance pour soutenir les activités.

Bien sûr, la vacance est aussi une ressource pour augmenter le droit à la ville par un accès au foncier à des prix en dessous du marché. C'est pour nous un des principes

1 Plan Urbanisme Construction Architecture. Service interministériel français.
2 Architecture Recherche Engagement Post-carbone.



fondateurs. L’urbanisme transitoire a comme objectif de mettre à disposition des mètres carrés à des prix beaucoup plus bas que le reste du foncier dans un même quartier. Certes, ce ne sont pas des bâtiments neufs, mais ce sont des bâtiments accessibles et dont on assure la fonctionnalité à moindre frais mais dans des niveaux de sécurité aux normes du marché traditionnel. Pas de passe-droit ! Notre rôle, c’est de bien articuler les usages et besoins avec les possibilités (technique, économique, sociale, etc.) du lieu et de son environnement, avec notre compétence de maîtrise d’usage. Aujourd’hui cela permet à des personnes de s’installer au cœur de Villeurbanne, alors qu’elles n’auraient probablement pas pu avoir de locaux ou d’ateliers dans ce secteur, par exemple à la Filature, un de nos lieux ouvert pour deux ans. Cette maîtrise d’usage en lien avec la ressource foncière permet une forte malléabilité du projet dans l’occupation des bâtiments : quand un occupant part, un autre prend sa place, ce qui lui permet de développer son projet à son tour ou un occupant déjà là dont le projet grandit peut à son tour agrandir son espace. Et les occupants, par leur proximité, peuvent coopérer.

III. COLLABORER. LA VACANCE, UN LEVIER DE COOPÉRATION ?

Je voudrais aussi ajouter que l’occupation des bâtiments vacants stimule et permet plus de coopération et de collaboration dans les projets.

D’une part, pour que cela fonctionne, il faut que les échelons démocratiques fonctionnent ensemble et développent des projets en commun. Par exemple, avec Intermède nous sommes sur la commune de Saint-Priest gestionnaires de bâtiments de 3000 m² d’industrie et de 1000 m² de bureaux. Cette occupation fait partie des réserves foncières de la Métropole de Lyon et est prévue pour quatre ans. Mais le maire de la commune de Saint-Priest, lui, voit tout cela d’un mauvais œil. Il n’est pas contre le projet en soi. Il a visité le site et il est sensible au travail manuel et aux productions des petites industries qui s’y déploient. Mais comme le projet est porté par la Métropole de Lyon sur un tènement métropole, il n’est pas tout à fait satisfait du projet et, pendant les deux premières années, cela nous a un peu desservis, par exemple sur la possibilité d’avoir certaines autorisations, en matière d’accueil du public notamment, dépendant de la commune. Je pense donc qu’une meilleure coopération entre les différents échelons politiques est nécessaire. D’où la nécessité d’échanger nos bonnes pratiques : vous êtes très forts sur le mille-feuille démocratique et administratif en Belgique (et particulièrement à Bruxelles), mais nous le sommes aussi en France !

La coopération et la collaboration doit aussi se faire à l’échelle des parties prenantes du projet urbain lorsqu’il en existe un. Chacun a son rôle. À Intermède, nous portons aussi bien des projets pour la Métropole de Lyon dans le cadre d’appels d’offres, que des projets urbains privés. On s’associe à des acteurs immobiliers comme BNP Paribas, mais aussi à des paysagistes, ingénieurs fluides, architectes, spécialistes de la concertation, économistes de la construction, historiens, etc. Et on se rend

compte que ce n’est pas une histoire de structure, mais une histoire de personnes dans le montage de ces projets qui restent particuliers dans le monde de l’immobilier et de l’urbanisme. Il faut tout de même des personnes qui y croient, qui veulent faire un peu différemment, qui mettent de l’énergie dans les projets des fois un peu trop, des fois pas assez reconnus ou rémunérés. On n’est plus dans l’expérimentation mais pas encore (jamais) dans la routine professionnelle hyper cadrée.

Et puis surtout, à Intermède, nous voulons et nous essayons de créer une alchimie entre les occupants, à l’intérieur des projets d’occupation des espaces vacants. C’est ce qui fait que chaque projet est unique. Ce n’est pas que les occupants sont pressés de collaborer parce qu’ils sont dans un cadre temporaire et qu’ils devront partir assez rapidement. La collaboration vient de l’appétence et des profils des occupants qui montent dans ces projets partagés et collectifs. Ils sont prédisposés souvent à l’ouverture et la coopération. Et nous on stimule et accompagne cette inclinaison par la manière dont on agence les sites, les espaces communs et de rencontres, la manière dont on sélectionne les occupants par rapport à leur couleur économique et à leurs valeurs, la mise en place d’un ou d’une coordinateur de site sur place qui assure l’animation et le lien... Tout cela permet d’engendrer des collaborations qui ne se passeraient peut-être pas ailleurs.



© Tizu

Ce mange-debout est un exemple concret de ces coopérations. Il sort tout droit de notre tiers-lieu appelé les « Ateliers Briand » à Saint-Priest dans la banlieue de Lyon. Nous avons ouvert ce lieu en 2021 et nous y accueillons un ferronnier, une entreprise d’inclusion qui travaille sur la réparation de petit matériel (Inclusine), ainsi qu’une entreprise de meubles recyclés (Tizu). Ces trois acteurs ne se connaissaient pas avant. Simplement parce que ces acteurs travaillent à proximité et qu’il y a une cuisine sympa où ils peuvent se retrouver et discuter à la pause, cela a permis la naissance de cet objet. Inclusine a récupéré des anciennes barres de fer sur les estrades de terrains de foot, les a démontées et travaillées. Le ferronnier a redécoupé les différentes parties, et Tizu a réalisé le plateau. Aujourd’hui, le modèle est en vente et a été choisi par un gros acteur de la location de vacances. Pour moi, cette coopération n’est pas forcément propre à l’urbanisme transitoire. Mais dans cet exemple, elle n’aurait probablement pas existé sans l’occupation de cette usine vacante.



Les ateliers Briand : 3000 m² de locaux industriels et 1000 m² de bureaux. Cette occupation regroupe 30 structures et plus de 120 personnes sur site : une belle aventure prévue pour cinq ans, et une communauté d’occupants dont on est très fiers ! © Intermède



Cette réserve foncière de la Métropole de Lyon servira ensuite à créer du remembrement pour une ZAC. L’occupation permet au bâtiment de vivre en attendant. Notez les magnifiques espaces extérieurs de cette usine en shed (même si nous avons quelques problèmes de toiture...) © Intermède

À côté de cela, il y a aussi d’autres façons de collaborer, par exemple juridiques. Je ne suis pas spécialiste, mais il s’agit de tous ces montages entre les propriétaires, les gestionnaires de sites et les occupants. Derrière toutes ces aventures, il y a un assemblage juridique assez poussé, parce qu’on sait que sur ce plan – comme sur les normes de sécurité d’ailleurs – nous obéissons au même régime que celui des bâtiments « classiques ». Il faut donc effectuer un travail réglementaire important, car c’est aussi comme cela que nous prouvons la crédibilité des occupations temporaires et transitoires. Et ce travail se fait collectivement pour trouver les bons équilibres entre les partenaires.

Nous n’en sommes pas encore à avoir une quinzaine de sites mais plutôt deux ou trois que nous veillons de près et investissons fortement. Je pense d’ailleurs que dans notre modèle nous préférons nous concentrer sur ces deux ou trois sites plutôt que de les multiplier. Parce qu’à Intermède, nous faisons de l’occupations temporaire sur mesure, mais pas seulement. Notre coopérative, c’est aussi de l’urbanisme transitoire qui veut se pérenniser, c’est du développement territorial alternatif, c’est la compréhension des modes de vie. C’est quelque chose d’un peu plus global, et c’est peut-être ça qui nous différencie de nos camarades. Nous ne visons pas que le bâtimentaire et les transitions urbaines mais nous nous inscrivons dans une approche 360 et à différentes échelles : le mode de vie, le bâtiment, la ville, le territoire...

IV. PERDURER. LA VACANCE COMME PIED DANS LA PORTE.

Pour conclure, j’ajouterai que nous voyons l’occupation temporaire comme un moyen d’infiltrer des projets urbains pour lesquels la programmation est chancelante. Nous voulons rester et contribuer à la construction de projets plus adaptés aux usages et passer du transitoire aux transitions, du temporaire au pérenne. Mais pour rester, il faut avoir les épaules solides. C’est aussi pour cela que des structures comme les nôtres développent de plus en plus des foncières solidaires. Cela nous permet

d’attaquer le cœur du problème : la propriété du foncier. Et ce foncier ne concerne pas seulement le bâtimentaire, mais aussi les espaces en friche et les terrains vacants. Peu à peu émerge un système de pensée et de faire un peu différent dans les manières d’envisager le développement urbain et la vie locale. Une porte entrouverte qu’on souhaite pousser toujours plus loin.

Bibliographie :

- * Ascher, François (1997). Du vivre en juste à temps au chrono-urbanisme. In : *Les Annales de la recherche urbaine*, N°77, 1997. Emplois du temps. pp. 112-122.
- * Bihouix, Philippe (2022). *La ville stationnaire. Comment mettre fin à l'étalement urbain ?* Domaine du possible, 352 p.
- * De Selva, Clémence (2023). *Atlas du foncier invisible. Manuel de mise en situations pour faire « la ville sur la ville » de manière soutenable.* Selva & Maugin, 36 p.
- * Grisot, Sylvain (2021). *Manifeste pour un urbanisme circulaire. Pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville.* Éditions Apogée, 240 p.
- * Gwiazdzinski, Luc (2007). Redistribution des cartes dans la ville malléable. In : *Espace populations sociétés*, 2007/2-3.
- * Lydon, Mark (2015). *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change.* Island Press, 256 p.
- * Mongin, Olivier (2005). *La condition urbaine. La ville à l'heure de la mondialisation.* La couleur des idées, 332 p.
- * Pradel, Benjamin (2010). *Urbanisme temporaire et urbanité événementielle, les nouveaux rythmes collectifs*, thèse de doctorat en sociologie de l’Université Paris-Est, 500 p.





Voici notre deuxième bâtiment, la Filature, que nous venons d'ouvrir. Nous l'occupons pour deux ans. C'est un projet urbain que nous portons avec BNP Paribas et Ginkgo à Villeurbanne. Il s'agit des trois bâtiments administratifs de l'ancienne usine ACI (usine de châssis automobiles Renault), en plein cœur de Villeurbanne. Demain, cette usine laissera place à plusieurs centaines de logements, un parc de trois hectares, une voie de tramway, et des espaces de commerces. Mais ces trois bâtiments ont été préservés. Comme nous pouvons y accueillir du public, cette occupation temporaire est complètement différente de celle des Ateliers Briand, qui sont exclusivement dédiés au travail. Nous nous sommes ici associés avec Lieux-Courbes, une association qui s'occupe du lien au quartier, de la concertation et de l'ouverture du site au public: voilà une autre collaboration qui fonctionne bien que l'on aimerait voir préfigurer le destin des bâtiments demain...
© Intermède

S'occuper de la vacance



Les typologies de convention d'occupation dans le contexte de logements en attente de rénovation

Les typologies de convention d’occupation dans le contexte de logements en attente de rénovation

(Directrice adjointe de la FéBUL – Coordinatrice de l’Agence Occupations Temporaires)

ces personnes avec 90.000 euros, sur une période de six mois prolongeable deux fois. Imaginez que pour la plupart, ils étaient là depuis cinq, six, sept ans...

C’est donc à partir de cette mission de relogement que nous avons obtenu notre petite reconnaissance en tant qu’Agence Occupations Temporaires. Je précise que ce n’est pas une reconnaissance structurelle, mais facultative. Chaque année nous devons nous battre pour obtenir cette subvention. C’est là toute l’ingéniosité des structures d’occupation temporaire comme Communa ou la FéBUL. Comme nous n’avons pas de moyens, chercher et obtenir des financements (privés ou publics) vient s’ajouter à nos missions. C’est une part importante de notre travail et de notre mode de fonctionnement. La FéBUL est une fédération de quatorze associations œuvrant pour le droit au logement. Nous sommes reconnus « Insertion Par le Logement » (IPL), ce qui est aussi important pour l’obtention des agréments¹ (subsides d’insertion par le logement ou subventions pour des projets innovants).

Nous soutenons les occupations de bâtiments vides depuis 2005. Je voudrais rebondir sur les bâtiments de la rue Royale 123, déjà mentionnés par Nicolas Bernard et Maxime Zait. Il s’agit d’une des premières conventions signées à Bruxelles, initiée par la Région Wallonne qui est propriétaire du bâtiment. Il s’agissait d’un ancien bâtiment de bureaux : cette affectation constituait un problème, car on ne pouvait pas en faire du logement. La convention est évidemment intervenue au terme d’un squat. Le bâtiment était occupé par des militants du droit au logement et de la lutte contre la vacance (nous n’avons évidemment rien inventé). Soit dit en passant, j’aimerais bien que l’on ne dise plus « crise du logement », un terme que j’entends depuis mes études. Il ne s’agit plus ici d’une crise, mais bien d’une maladie chronique de manque de logements.

Je suis directrice opérationnelle de la FéBUL, et j’insiste sur l’adjectif « opérationnel » parce que je veux montrer la réalité des occupations temporaires. Nous avons bien vu avec l’exposé de Nicolas Bernard que de nombreux outils juridiques existent pour lutter contre la vacance. En plus de cela, Bruxelles possède un noyau de créativité incroyable. Cependant, l’articulation entre tous ces éléments n’est pas encore assez efficace.

I. INTRODUCTION

La naissance de l’Agence Occupations Temporaires

Je commencerai par présenter la Fébul et par expliquer l’origine de ce statut d’Agence Occupations Temporaires. Cette reconnaissance nous a été donnée dans le cadre de l’expulsion de l’église du Gesù au Jardin botanique. Pour rappel, ce bâtiment avait d’abord été squatté (je reviendrai ensuite sur l’articulation entre le squat et l’occupation temporaire). Ensuite, une convention avait été signée ; elle mêlait des personnes qui avaient simplement besoin de se loger avec d’autres qui cherchaient un lieu de partage, notamment un socle d’artistes qui menaient en quelque sorte l’occupation. Le site du Gesù était alors devenu un lieu de débarras pour la police et les CPAS, qui y envoyaient les sans-abris. Un jour, le bourgmestre de Saint-Josse-ten-Noode a décidé d’expulser tout le monde (avec les motifs connus de tous, que je ne citerai pas). Cette fameuse expulsion, prévue en 2013, a poussé à l’action des acteurs de toute la Région, parce qu’il fallait reloger 250 personnes (familles, enfants, femmes et hommes isolés...) Le Secrétaire d’État de la RBC chargé du logement à l’époque, Christos Doukeridis, a activé toutes les ressources possibles pour reloger ces personnes grâce à l’occupation temporaire. Nous avons alors été l’un des seuls opérateurs à accepter cette mission ambitieuse de reloger

Les missions de l’Agence Occupations Temporaires

Nous développons nos premiers projets d’occupation temporaire à partir de 2008. La FéBUL conclut des conventions comme occupant principal, accompagnateur de projets, ou gestionnaire de bâtiments. Ces projets sont entièrement dédiés au logement. Nous ne sommes pas là pour créer de la vie ou des activités communautaires dans les quartiers, parce que ça existe déjà. Notre mission est vraiment orientée sur la période de vacance que connaît un bâtiment en attente de rénovation, en particulier dans le logement social. Nous sommes précurseurs sur cette question, ayant mené les premiers projets d’occupation de logements sociaux en attente de rénovation. L’idée est simple, et Maxime Zait l’a aussi évoquée dans son exposé. Si une société de logement social doit rénover toute une cité, elle doit commencer par reloger un nombre important de personnes, ce qui créé une pression sur l’attribution des logements. Les logements disponibles sont attribués en priorité à des personnes qui doivent être relogées pour des rénovations plutôt qu’à de nouveaux candidats locataires. On vide alors complètement les cités concernées. Or, cela pose problème car les permis d’urbanisme

¹ Voir l’exposé de Nicolas Bernard.





© FéBUL

mettent plusieurs années avant d’être attribués. En plus, ces projets de rénovation sont soumis à des subventions qui sont parfois annulées. Par exemple récemment, toute une subvention de Beliris a été supprimée parce que les caisses sont vides. En conséquence, plusieurs sociétés de logement qui avaient vidé leurs bâtiments pour pouvoir les rénover en 2024 ou 2025 n’ont plus l’argent nécessaire et se voient obligées d’inscrire ces logements dans le prochain quinquennat. Elles se retrouvent avec des logements vides et sont inévitablement confrontées à la problématique du squat, qui est de plus en plus importante à Bruxelles (pour diverses raisons que je n’expliquerai pas ici). D’où l’intérêt pour nous de pouvoir capter ces logements avant qu’ils ne soient squattés pour pouvoir en faire de l’occupation temporaire. Nous avons déjà mené une vingtaine de projets dans le logement social, avec des conventions temporaires d’une durée de trois à huit ans. Le sujet ici n’est même plus de questionner le cadre de l’occupation temporaire, mais plutôt de se demander pourquoi les sociétés de logement ne mettent pas en place des micro-projets plutôt que d’attendre des rénovations macro ? C’est ce que nous savons faire à la FéBUL : avec moins de 8000 euros, nous pouvons rénover un appartement. Faites le compte : si nous occupons pendant cinq à huit ans, nous remboursons largement ces travaux grâce à l’indemnité que nous demandons aux occupants. En effet, il n’est pas question pour nous de mettre gratuitement des logements à disposition. Il y a quand même un petit loyer à payer (même si on parle plutôt d’indemnité d’occupation). Pourquoi ? Parce que ce ne serait pas rendre service aux personnes accueillies de ne pas leur faire payer cette indemnité, cela les déconnecterait complètement de la réalité du marché locatif. Et puis nous en avons aussi besoin : quand nous avons commencé, nous n’étions pas subventionnés et nos projets étaient entièrement auto-financés par les indemnités d’occupation, qui ont permis de rembourser le prêt contracté à l’époque.

II. LES DIFFÉRENTES OCCUPATIONS

Quand nous avons commencé en 2009 dans les projets pilotes du logement social, l’occupation temporaire n’intéressait personne. Les occupants étaient vus comme des « punks à chiens » ou des militants « bobos ». Mais au vu de l’intérêt grandissant pour l’occupation temporaire et de la multiplication des projets aujourd’hui, j’estime nécessaire d’en établir une petite classification.

Les occupations militantes (qui dénoncent la vacance)

Il y a d’abord les occupations menées par des personnes qui ont l’énergie et le bagage pour pouvoir militer contre la vacance. Ceux-là osent aller ouvrir les bâtiments, parce qu’ils n’ont pas peur de donner leur carte d’identité ou d’être poursuivis. C’est ce qu’il s’est passé dans le cas du 123 rue Royale, et cela a effectivement ouvert la porte à la négociation. Cela a aussi permis à la FéBUL de s’inscrire dans ce projet en tant que médiateur. Nous avons la possibilité de jouer ce rôle d’encadrement des occupations militantes. Je les appelle maintenant les occupations auto-gérées, parce qu’il y a à l’intérieur de ces occupations des forces vives capables de porter le projet. Il n’y a alors pas besoin de rémunération ou de partenaire social. Cette gestion de l’intérieur permet à ces occupations d’être quasi-gratuites. Tous les besoins de rénovation ou de mise aux normes sont pris en charge par l’économie interne de l’occupation : petits ateliers, évènements socio-culturels... La « Compilothèque » à Bruxelles constitue le meilleur exemple de ce type d’occupation.

S’occuper de la vacance



© FéBUL

Les occupations dites « politiques » (régularisation des sans-papiers)

Ces occupations sont connues aussi. Elles sont mises en place dans le but de porter la voix des sans-papiers et de militer pour leur régularisation. Ce sont généralement de grandes occupations, avec plus d’une centaine de personnes. Le squat dans ces cas-là permet de montrer qu’on a repéré un bâtiment pouvant accueillir 150 ou 200 sans-papiers : on occupe alors pour revendiquer cette idée. Évidemment, peu de bourgmestres à Bruxelles vont oser héberger 200 personnes, car ce n’est pas très bon en termes d’image.

Depuis la crise du Covid-19, ces occupations dédiées aux personnes sans-papiers sont entièrement subventionnées par la Région. Il est important de le signaler, parce que c’est un poids en moins pour les occupants, et cela permet aussi de légaliser de telles actions dans les grands bâtiments.

Par exemple, sur l’avenue Louise, nous collaborons avec un investisseur immobilier dans le cadre d’une occupation. Cet investisseur souhaite faire de son bâtiment de 9000 m² du logement de haute catégorie, mais il a accepté de prendre en charge une partie des frais pour que le squat devienne une occupation. La FéBUL a pris le rôle de gestionnaire du bâtiment, grâce à la participation de ce propriétaire et à la subvention régionale. Nous aidons les occupants à y vivre le mieux possible, en étant présents essentiellement pour la gestion technique. Notre équipe technique peut intervenir directement et dans des délais assez brefs, ce qui est vraiment une plus-value par rapport au fonctionnement des marchés publics passés par les communes. Ce n’est pas notre objet de faire de la politique pour savoir qui a raison. Nous ne cherchons pas à savoir pourquoi il faut trente ans pour rénover un bâtiment ou pourquoi il n’y a pas une part des logements affectée à du logement social dans les investissements privés. Pour nous ce qui compte, c’est de loger les gens.

Les occupations dans le logement social (encadrée par la SLRB)

Ce type d’occupation a déjà été suffisamment évoqué au cours de cette École urbaine. Mais je peux ajouter que depuis 2014, l’occupation dans le logement social est une mission des sociétés de logement. Pas une obligation, mais une mission. Il y a donc encore du travail à faire là-dessus, parce que beaucoup de logements sociaux sont vides car en attente de rénovation. Et pour recenser ces logements, on ne peut pas se fier aux chiffres de la SLRB, parce qu’ils comptent seulement les bâtiments qui ne sont pas inscrits dans une phase de rénovation. Mais la réalité du terrain, ce sont aussi les logements vides inscrits puis désinscrits des phases de rénovation.

Les occupations privées / publiques

Ces occupations sont assez simples à mettre en place. Une simple convention est signée avec le propriétaire. Puis, de notre côté, nous effectuons des vérifications techniques. Pas question de devenir un marchand de sommeil et de faire vivre les occupants dans des conditions précaires.

Notre service technique intervient donc assez rapidement pour vérifier la conformité du gaz, de l’électricité, de la stabilité ou de la ventilation du bâtiment. Tout cela doit être fait avant que les personnes n’entrent dans le logement.

Les occupations socio-culturelles

J’ai aussi distingué les occupations socio-culturelles, qui sont le signe que l’occupation temporaire est presque devenue une mode. À l’origine, l’occupation temporaire était un simple outil pour essayer de donner un usage aux espaces vides en attente de rénovation. Mais aujourd’hui, on s’aperçoit qu’en toute discrétion, des sociétés privées font de l’occupation temporaire contre rémunération. Cela pose évidemment un important problème d’éthique : des partenaires publics mettent à disposition leurs bâtiments pour de l’occupation privée payante. Dans le cas du See U² par exemple, les associations et la société civile avaient un beau projet à présenter pour l’occupation du site. Mais nous nous sommes retrouvés à devoir participer à un marché public, que nous n’avons évidemment pas remporté. Il se passait quelque chose d’impensable pour nous. Un propriétaire public prévoyait de faire du logement public subventionné par la Région, et donc par nos impôts. Et pourtant il confiait la gestion de l’occupation de son site à un acteur privé. De plus, cette occupation était soumise à un cahier des charges qui imposait un prix au m², ainsi que la typologie des occupants attendus (des occupants privés, de type pop-up stores, artistes...). Nous avons tapé du poing sur la table à ce moment-là, mais cela a eu peu d’effet.

Les occupations dites commerciales

Nous sommes honnêtement très surpris par ce type d’occupation, car nous militons pour le droit au logement. Et à côté de nos activités, certaines sociétés commerciales obtiennent des bâtiments publics pour en faire du « logement ». Je mets des guillemets parce qu’un logement dans lequel on ne peut pas se domicilier, je n’appelle pas ça un

2 Occupation temporaire de l’ancienne caserne Fritz Toussaint à Ixelles, de 2019 à 2022.



logement. Or, ces sociétés (comme Entrakt, ou Camelot à l'époque) interdisent la domiciliation et expulsent les occupants au moindre manquement de paiement.

III. MODE OPÉRATOIRE ET EXIGENCES

Il est donc important de connaître cette typologie. Si on a une fibre sociale, c'est plutôt l'occupation temporaire à finalité sociale qui a tous les atouts dont on peut rêver. Mais il y a certaines petites exigences auxquelles on ne déroge pas dans les occupations à finalité sociale.

D'abord, il est évident pour nous que le bâtiment doit nous être prêté à titre gratuit, surtout s'il s'agit d'un bâtiment public. Il doit aussi faire l'objet d'une rénovation. Nous ne voulons pas tomber dans le travers de cette mode de l'occupation temporaire investie par les propriétaires pour éviter d'avoir à rénover leurs bâtiments (cela marche très bien d'ailleurs, la misère humaine a beaucoup de succès à ce niveau-là).

Un autre principe que nous indiquons dans nos conventions est que nous assurons le bien. Nous prenons en charge tous les frais de micro-rénovations. Il ne s'agit pas vraiment d'une rénovation à proprement parler, mais plutôt d'une mise en conformité. En principe, le bien ne peut pas être mis sur le marché du logement parce qu'il ne correspond plus au Code du Logement. Nous effectuons donc une simple remise aux normes pour une occupation temporaire: électricité, gaz, stabilité... Mais nous n'allons pas jusqu'aux normes du Code du Logement (taille des pièces, hauteur sous plafond...), sinon nous ne sommes plus dans les conditions de l'occupation temporaire.

Il est aussi très important pour nous d'avoir des partenariats locaux, parce que nous n'avons pas de moyens. Cela nous permet de ne pas repartir de zéro pour chaque projet, mais de profiter de la présence de maisons de quartiers, d'ateliers de recherche de logement dans les AIS, de tables du logement... Bruxelles fourmille d'outils, mais il faut les articuler entre eux.

Nous choisissons le public et le partenaire en fonction de la physionomie du bâtiment (maisons, appartements...) mais aussi en fonction du subventionnement. Nous signons une convention globale avec le propriétaire, et « nos » occupants signent une convention individuelle (qui comprend une indemnité d'occupation) qui leur permet de demander une domiciliation à la commune. Nous suggérons dans ces cas-là de conclure avec une association de logement agréée (IPL), car nous trouvons cela plus logique.

Quelques chiffres de l'Agence Occupations Temporaires en 2023:

- * 17 sites d'occupations
- * Plus de 500 bénéficiaires
- * Plus de 22 partenaires

IV. RÉFLEXIONS?

Il est vrai que Bruxelles fourmille d'outils merveilleux. Mais pour pouvoir les utiliser de manière correcte, il faut bien connaître le tissu associatif, et surtout le tissu politique qui n'est pas le même à l'échelon communal ou régional. Dans une même commune, on peut avoir un échevin Écolo et un ministre MR, ce qui est un frein considérable. Je n'engage pas la FéBUL à ce sujet, mais personnellement je trouve qu'il y a dix-neuf échevins de l'urbanisme en trop.

Tous ces outils dont nous disposons manquent donc d'une bonne coordination et d'une réflexion sur leur fonctionnement. L'amende régionale par exemple est un très bon dispositif, mais il n'y a pas assez d'agents qui travaillent dessus et ils ne peuvent donc pas agir sur toute la Région, et d'ajouter que toutes les Communes n'ont pas transféré cette compétence à la Région. De même, il existe un guichet d'occupation temporaire, mais qui s'occupe essentiellement des occupations de Citydev, et pas des occupations sur tout Bruxelles. Nous avons besoin d'un socle commun de travail, sans non plus enfermer l'occupation dans un canevas trop strict.

Que dire alors, sinon que pour l'instant c'est vous et nous, à notre petite échelle, qui pouvons dans nos quartiers interagir avec les habitants et la vacance. Quand il y a de la vacance, vous pouvez venir chez Communa ou chez la FéBUL: nous avons des projets tout prêts, nous savons les auto-financer, et nous sommes disponibles pour partager nos outils. Nous avons encore peu mis par écrit nos méthodes de chasse aux subventions, mais vous pouvez nous appeler si vous avez une question juridique, technique, ou sociale.

Le Socio-Réno Deal ou la rénovation du bâti bruxellois comme levier pour accroître le logement abordable

S'occuper de la vacance



Le Socio-Réno Deal ou la
rénovation du bâti bruxellois
comme levier pour accroître
le logement abordable

Veronica Pezzuti
(Coordinatrice de Sohonet)

II. CONTEXTE

Aujourd’hui, la rénovation des immeubles d’habitation est un axe prioritaire de la stratégie énergétique et environnementale de la Région de Bruxelles-Capitale, eu égard aux objectifs de l’UE de réduction des gaz à effet de serre à l’horizon 2050. Dans ce cadre, le gouvernement bruxellois a décidé que:

- * tous les logements devront avoir leur certificat PEB pour 2030;
- * les classes « F » et « G » devront avoir fait l’objet d’amélioration d’ici 2033 pour être en classe « E » au minimum;
- * que les classes « D », « E », « F » et « G » devront avoir fait l’objet d’amélioration d’ici 2045 pour glisser tout en classe « C » au minimum.

Dans ce cadre, le groupe de travail Socio-Réno Deal a retenu nécessaire en première instance d’estimer le nombre des logements concernées par ces mesures. Sur base des chiffres de l’IBSA les classes « F » et « G » représentent 268.795 logements et les classes « D », « E », « F » et « G » représentent 496.542 logements. Le défi est énorme car il s’agit de rénover cinq fois plus que ce qu’on rénove à présent.

Le nouveau COBRACE adopté au Parlement régional le 23 février 2024 prévoit, par ailleurs, le retrait du marché des logements qui ne respecteraient pas ces obligations ainsi que d’éventuelles amendes pour les propriétaires n’ayant pas effectué les travaux nécessaires. Un régime de dérogations et des mesures d’atténuation sont également prévus.

III. QUESTIONS

- * Comment s’assurer que les subsides accordés par la Région pour la rénovation des logements ne participent pas à l’augmentation « naturelle » des loyers liée à l’augmentation de la valeur des biens immobiliers du fait de ces travaux ?
- * Comment s’assurer que les primes octroyées par la Région puissent augmenter le parc de logements à loyers abordables ?
- * Comment pouvoir améliorer annuellement 5 fois plus de logements, car c’est ce qu’il faudrait pour remplir les objectifs dictés par la Région ? Comment imaginer que le secteur privé de la construction puisse répondre à ce défi alors que la Région flamande et la Région wallonne sont elles-aussi soumises à des impératifs de même type ?
- * Le retrait du marché locatif des logements considérés appartenant aux catégories les moins favorables du PEB est-il réaliste quand on voit la taille de la demande sociale de logements en RBC ?

I. QUI NOUS SOMMES

Sohonet (Sociétal Housing Network) est une association qui vise à apporter des solutions innovantes à des problématiques de logement à Bruxelles pour réagir à la pénurie de logements abordables. Depuis sa création en 2017, Sohonet travaille à une approche transversale entre acteurs publics, privés et associatifs actifs dans le secteur du logement abordable pour des publics précarisés. De la production du logement à son accessibilité financière, jusqu’à l’insertion et l’appropriation du public au sein du logement. Les membres de l’écosystème Sohonet sont très différenciés en termes de métiers, rôles et attentes: les investisseurs, les promoteurs, les constructeurs, les coopératives, les opérateurs publics, mais aussi les agences immobilières sociales (AIS), jusqu’aux associations d’insertion du logement. Par son rôle de facilitateur, Sohonet déconstruit les *a priori* entre ces trois secteurs, en travaillant sur les collaborations possibles et les solutions innovantes. À présent Sohonet compte 71 membres, représentants du secteur public, du monde de l’immobilier, des entrepreneurs, des investisseurs à vocation sociale et des professionnels des publics précarisés.

En 2023, Sohonet a mis en place un groupe de travail coordonné, nommé Socio Réno Deal avec comme objectifs prioritaires de:

- * Contribuer à une politique volontariste de rénovation et faire de la transition énergétique une opportunité pour accroître le logement abordable
- * Stimuler le développement des capitaux privés pour plus de logements à caractère social dans la Région de Bruxelles-Capitale
- * Accroître et encourager les modèles tiers investisseurs
- * Remettre sur le marché locatif des logements vides



IV. CONSTATS DU SECTEUR

Aujourd’hui tant les acteurs associatifs que des investisseurs privés qui opèrent avec les AIS subissent des difficultés financières. Les causes sont multiples :

- * Tout d’abord, la hausse des coûts des matériaux et des entreprises de construction ;
- * Les analyses portées par RENOVASSISTANCE montrent que ces coûts ont évolué de manière très importante ces cinq dernières années ;
- * Ensuite le taux des primes (ce taux est resté inchangé voire a continué à baisser à la suite des contraintes liées à la mise en place du nouveau système de primes Renolution) ;
- * Enfin, les normes urbanistiques et environnementales (certaines normes urbanistiques sont très contraignantes et causent aussi des coûts supplémentaires ; ex l’obligation de prévoir des terrasses individuelles au lieu d’opter pour une grande terrasse partagée, le nombre de m² par chambre, l’obligation de prévoir un parking vélo, l’impossibilité d’affecter les combles comme chambre...).

Conséquence : jusqu’il y a quelques années, le taux des primes (+/- 20 %) permettait à un acteur comme RENOVASSISTANCE de fonctionner avec des temps de retour¹ de moins de 30 ans, ce qui était accepté tant par des propriétaires privés que publics. Grâce à des fonds propres privés, l’asbl rénove en profondeur des logements vides ou en très mauvais état. Le montant investi est remboursé grâce aux loyers sociaux car l’asbl met en gestion pendant toute la durée nécessaire à l’amortissement de son investissement les logements en location via une AIS. Environ 20 % du montant investi est récupéré grâce aux primes régionales. Aujourd’hui, ce modèle dit « tiers-investisseur » est mis à mal. Pour le même type de projet, on doit imaginer des temps de retour de 40 à 50 ans, ce qui est déraisonnable à la fois pour les propriétaires et pour le mandataire qui doit envisager une deuxième rénovation après 33 ans.

À une plus grande échelle, des acteurs comme Aracteam ont pu porter des projets de rénovation en profondeur grâce entre autres à l’ancien système de prime. Le taux des primes à la rénovation (avant Renolution) a contribué pour 6.3 % du coût total du projet. Un exemple est la rénovation de l’ancienne clinique Ste. Anne à Anderlecht, projet porté par l’asbl Raphaël et l’Archidiocèse de Malines-Bruxelles, où la conversion de la clinique a donné lieu à 52 logements et des équipements ouverts au quartier (qui vont ouvrir en mai 2024).

Outre l’impossibilité d’avoir accès un certain poste de primes, les AIS ont mis en avant que :

- * Aujourd’hui le montant des primes est plafonné peu importe la taille du logement à 50.000 € maximum par logement, qu’il s’agisse d’un studio, d’un logement de quatre chambres ou d’une maison unifamiliale. Or, il serait plus opportun de moduler les primes sur base de la taille du logement, de manière à mieux distribuer les ressources. Cela peut encourager des rénovations qui divisent les immeubles alors que l’on sait que la Région a besoin de logements de grande taille pour loger des familles à faibles revenus.
- * Les primes pour les copropriétés prévoient un plafond, peu importe la taille de la copropriété. Ainsi, la rénovation d’un toit d’une petite copropriété sera financée de la même manière que la rénovation d’un toit d’un large immeuble d’appartements.
- * Les communs des immeubles de rapport appartenant à un même propriétaire ne sont pas pris en considération et donc ces parties se voient dépourvues des primes.
- * L’application de la règle des Minimis aux primes Renolution : une entreprise ne peut bénéficier que de 300.000 € d’aides publiques par période de trois exercices fiscaux consécutifs peu importe son but sociétal.

Il devient de plus en plus difficile de remettre sur le marché locatif des logements vides ou de transformer des équipements ou bureaux en logement abordables !

VI. LES PROPOSITIONS DU GT SOCIO RÉNO DEAL

Le Socio Réno Deal vise à **créer une nouvelle catégorie de primes visant toute personne morale** (société privée, coopérative, asbl) qui produit du logement à finalité sociale avec mise en gestion sociale des logements produits. Cette catégorie de primes devra assurer une augmentation du taux des primes en fonction de :

1. La durée de la gestion en AIS ou de la gestion via un autre acteur de l’immobilier à vocation sociale (coopératives par exemples). Il s’agirait de dépasser la durée minimale 15 ans vers 30 ans de mise à disposition des logements avec des loyers respectant la grille AIS pour avoir des aides renforcées pour la rénovation des logements ;
 2. L’importance de l’investissement de la personne morale afin de privilégier également les rénovations en profondeur des immeubles :
- * Pour un investissement de 1000€/m² et un délai de location de minimum 12 ans en AIS – obtention d’un taux de prime de 25 % ;



La clinique Saint-Anne rénovée.



- * Pour un investissement de 500€/m² et un délai de location de minimum 18 ans en AIS – obtention d’un taux de prime de 30 % ;
- * Pour un investissement de 2000€/m² et un délai de location de minimum 24 ans en AIS – obtention d’un taux de prime de 35 %.

Le taux de primes octroyé serait une combinaison entre la qualité de l’investissement en profondeur et la longueur de la mise en gestion locative en AIS.

L’octroi des primes pourrait être complété par des prêts régionaux à taux à 0 % et/ou en octroyant la garantie de la Région via le Fonds du logement.

D’autres propositions sont :

- * **Soutenir l’accès au crédit** pour les opérateurs sociaux (garantie de la Région, prêt sans intérêt, avance récupérable...);
- * Octroyer des subsides de fonctionnement aux personnes morales actives dans l’immobilier social et qui gèrent les rénovations énergétiques (AIS, fondations, asbl’s, coopératives) ;
- * Envisager un droit de préemption sur les biens qui seraient en AIS pour une longue période (plus que 9 ans) ;
- * Envisager une évaluation des primes accordées depuis la mise en œuvre de Renolution (répartition géographique, par type de demandeur, type de logement, ancienneté du bâti) ;

- * **Révision en profondeur de l’Arrêté prime** pour que les primes demandées par les AIS et par les propriétaires qui confient la gestion de leurs logements aux AIS ou qui appliquent un principe de conventionnement n’aient aucun plafond d’intervention lié à l’application des MINIMIS.

VII. LES ENJEUX A LONG TERME DU SOCIO RÉNO DEAL

À long terme, le Socio Réno Deal vise à développer une nouvelle filière de la rénovation qui associe une alliance entre le secteur de la construction, le pouvoir public, le monde associatif. Il peut y avoir une opportunité au sens de voir augmenter l’offre de logements abordables si les pouvoirs publics accordent les moyens ou conditionnent ceux-ci à la mise en location des logements rénovés avec des loyers abordables.

Pour ce faire, il s’agit de stimuler l’intervention d’outils financiers privés (banques, tiers-investisseurs...) sur les différents segments de la filière, de la formation à la rénovation jusqu’à la mise en location des logements.

La Région pourrait fonctionner comme tiers-investisseur et pré-financier des opérations de rénovation par îlot par exemple en contrepartie d’une socialisation des logements rénovés via les AIS ou d’autres formes de socialisation des loyers.

1 Il s’agit du temps nécessaire pour récupérer les coûts de la rénovation avec des loyers AIS avec des charges financières limitées à 2 %.





La rénovation d'un bâtiment de la STIB rue d'Anethan 42-44 à Schaerbeek.

Du côté des acteurs – des meilleures pratiques... aux revendications

S'occuper de la vacance



Du côté des acteurs –
des meilleures pratiques...
aux revendications

Nicolas Bernard, Catherine de Zuttere,
Maxime Zaït, Benjamin Pradel,
Véronique Gérard et Veronica Pezzuti

du modulaire-temporaire (et pas forcément de l’occupa-
tion temporaire). Deux sites à Watermael-Boitsfort ont été
mobilisés pour installer ces logements modulaires et ac-
cueillir des réfugiés en provenance d’Ukraine. Ces deux
sites sont deux terrains extérieurs, et l’un d’eux est le
Chant des Cailles. Les discussions au sujet de l’usage de ce
terrain sont tout à fait légitimes, parce qu’il vrai qu’il s’y
passe déjà des choses intéressantes. Il y a notamment un
débat entre les rouges et les verts, pour savoir s’il vaut
mieux construire du logement social ou limiter l’artificia-
lisation de ces terrains pour conserver de la nature en
ville. Le compromis trouvé par le bourgmestre (Écolo) a
été d’y installer des aménagements temporaires, ce qui est
très positif de notre point de vue. Mais le projet à long
terme semble encore assez débattu.

II. LE RÔLE DES CITOYENS

Q2 : Comment pouvons-nous en tant qu’habitants action-
ner ou pousser les politiques à actionner toutes les possi-
bilités qui ont été exprimées dans les différents exposés ?
J’habite Uccle et les pouvoirs politiques semblent très peu
s’occuper de cette question de la vacance.

Nicolas Bernard : Je dirais que le rôle des citoyens est
multiple. Il tient d’abord à la diffusion de la connaissance.
Si une série d’outils ne sont pas actionnés, c’est parce
qu’on les ignore. C’est pour cela que j’ai consacré une par-
tie de mon exposé aux leviers méconnus. Et puis il faut se
battre, se servir des droits mis à notre disposition. Et donc
il faut militer, notamment en montant des projets. Toutes
les conventions d’occupation temporaire dont nous
avons parlé existent grâce à des personnes qui ont tra-
vaillé sans attendre la consécration législative de leurs
actions. Elles ont créé des projets avant que le droit ne
s’approprie ces questions.

Ensuite, je crois qu’il faut renforcer la représentation des
citoyens. L’action citoyenne ne doit pas être qu’indivi-
duelle. Elle doit aussi se cristalliser et se structurer au sein
d’associations. Il faut pousser les associations à agir, parce
que ces acteurs ont encore une reconnaissance et peuvent
agir sur le plan juridique (comme avec l’action en cessa-
tion par exemple). L’ARAU fait partie de ces associations.
Pourquoi est-ce que vous ne demanderiez pas votre agré-
ment « logements inoccupés » ? Je crois que vous entrez
dans les conditions.

Il est vraiment important de ne pas toujours laisser ce
travail aux autres. Si tout le monde se dit que ce n’est pas
son objet social et qu’il n’a pas les subsides spécifiques
pour cela, alors rien ne se fera. Véronique Gérard a bien
dit que lorsque la FéBUL s’est lancée dans l’occupation
temporaire, ils n’avaient rien : ni budget, ni reconnais-
sance. Mais à un moment donné, on se lance, parce qu’il
y a un besoin. C’est ensuite seulement que l’association
créé sa propre reconnaissance, par le besoin qu’elle réus-
sit à rencontrer.

Véronique Gérard : Je me permets d’ajouter que nous
avons des conventions d’occupation temporaires avec la
commune d’Uccle, qui s’est un peu « décoincée » il y a
trois ans. Nous avons des conventions dans lesquelles
nous sommes occupant principal, qui nous permettent

I. LE CHANT DES CAILLES

Q1 : Je voudrais revenir sur le projet de logements modu-
laires de Communa à Watermael-Boitsfort. Quel lien
faites-vous entre le Chant des Cailles, où sont installés ces
logements, et la vacance ? Vous allez peut-être répondre
qu’il s’agissait d’un terrain vacant, mais c’est tout de même
une situation différente de celle de tous les bâtiments
vides ou sous-occupés qui ont été évoqués dans les diffé-
rents exposés.

Maxime Zaït : En fait, j’ai été invité pour parler de la va-
cance immobilière, mais ce n’est finalement pas un sujet
qui m’intéresse. Ce qui m’intéresse, ce sont les usages que
l’on peut donner à ces espaces. La vacance est pour nous
un prétexte, parce qu’on ne peut pas se payer des espaces
normaux pour tester des choses ou héberger des personnes
dont l’accès à la ville est réduit. Donc on essaie de déployer
ces nouveaux usages là où on peut. La vacance immobilière
est le meilleur outil pour cela, parce que cela nous donne
accès à des espaces vides et disponibles. C’est donc par là
qu’on a commencé, en cherchant des moyens d’utiliser lé-
galement des espaces qui sont normalement hors marché.

En ce qui concerne le projet sur le terrain du Chant des
Cailles, nous avons eu l’occasion de déployer des usages
temporaires pour héberger des personnes dans un endroit
qui était partiellement utilisé. C’est d’ailleurs super de
pouvoir faire cohabiter pendant quelques mois, voire
quelques années, l’hébergement de personnes avec les
projets qui existent déjà sur ce site. En bref, je ne consi-
dère pas du tout le Chant des Cailles comme un espace
vacant, mais plutôt comme un espace auquel on a pu ajou-
ter un usage d’hébergement pour des personnes dans le
besoin pendant quelques temps. Je ne sais pas si je ré-
ponds à la question ?

Q1 : Pas tout à fait, parce que le bourgmestre de
Watermael-Boitsfort a clairement avoué que ce serait du
« provisoirement définitif » : que ces logements-modu-
laires resteraient pendant cinq ans puis qu’on pourrait
construire « en dur ».

[MZ] : Je ne suis pas le meilleur interlocuteur de
Communa à ce sujet, mais je peux vous dire qu’à l’époque
où on s’est engagés sur ce projet, il s’agissait bien de faire



Conclusion de la 55^e École urbaine de l’Arau le 28 mars 2024

Des besoins et un aveuglement stratégiques ?

d’héberger des familles qui ne trouvent pas de logement à cause des discriminations qu’elles subissent (couleur de peau, taille de la famille, etc.). Et cela fonctionne bien pour l’instant. Mais bien sûr, il ne faut pas hésiter, en tant que citoyen, à appuyer et soutenir ces actions auprès de la commune.

III. LA RUE GRAY

Q3 : Je voudrais attirer l’attention sur le projet rue Gray à Ixelles. C’est un projet de 10 logements et qui va être érigé sur le site de la Serre (actuellement géré par Communa et qui va fermer prochainement comme l’a indiqué Maxime Zaït). Toutes les initiatives qui se trouvent actuellement à la Serre vont être privées de lieu où poursuivre leurs activités. Je trouve ce projet complètement incohérent, car dans la rue Gray on ne compte plus les logements sociaux vacants. On va construire un projet de densification incroyable (on n’est plus du tout ici dans la densification douce) en comblant une dent creuse. Mais une dent creuse n’est pas un gaspillage urbain, c’est une respiration pour les quartiers denses, surtout aujourd’hui avec la nécessité d’adapter les villes au changement climatique. Je pense donc que nous manquons d’un positionnement politique régional sur ces questions.

Catherine de Zuttere : Ce que je visais en évoquant les dents creuses, ce sont vraiment ces terrains issus de démolitions, avec parfois du parcellaire dont on n’a finalement pas d’usage réellement qualitatif. Je ne considère pas du tout l’exemple de la Serre comme une dent creuse. Et je voudrais vraiment faire le lien avec la conclusion que je faisais dans mon exposé, qui est de pouvoir prioriser là où il y a complexité de rénovation et risque de spéculation. Sans connaître tous les exemples de la rue Gray, je pense qu’il s’agit d’une de ces situations où l’on s’attelle aux réhabilitations les plus faciles et on évite les plus complexes.

IV. LA PRESSION DE L'OCCUPATION TEMPORAIRE COMMERCIALE

Q4 : Vous avez parlé de ce nouveau type d’occupations temporaires qui ne sont ni sociales ni politiques. Je sais que dans le milieu des squatteurs, on ressent beaucoup la pression de ce type d’occupation (porté par des acteurs comme Pali Pali par exemple). Ressentez-vous aussi cette pression ? Ou vous avez toujours de nouvelles d’opportunités d’occupation ?

[MZ] : Pour faire un petit retour historique, il est vrai que l’occupation temporaire était quelque chose d’un peu *underground* au départ. Puis les secteurs associatifs et artistiques se sont emparés de cet outil et ont réussi à mobiliser le droit pour légaliser la pratique. Au début, nous n’avons reçu que très peu d’attention et de soutien de la part des pouvoirs publics. Mais au fur et à mesure, ils se sont aperçus que l’occupation temporaire fonctionnait de mieux en mieux, ce qui a mené il y a quelques années à l’institutionnalisation de la pratique. Évidemment, on peut éventuellement s’en réjouir parce que cela devient normal et plus accessible. On ne laisse plus les bâtiments vides et on les met à disposition.

Mais à partir du moment où on veut mettre des bâtiments à disposition, il n’est pas illogique qu’il y ait des processus de sélection pour les bâtiments publics (marchés publics, appels à projet...). Seulement, la question c’est : selon quels critères ? Véronique Gérard en a parlé. Quand il y a de la mise en concurrence entre des acteurs associatifs et des acteurs marchands classiques, et que le critère de sélection est basé sur notre capacité à générer du loyer, forcément nous sommes perdants. Nous faisons face à des appels d’opérateurs publics qui demandent à la fois une occupation de leurs espaces vacants (un service qu’on leur rend donc), mais aussi le développement d’un ancrage local et d’une mission sociale, tout en nous imposant de payer une indemnité d’occupation et d’auto-financer le projet. On se rend bien compte qu’on ne peut plus s’y retrouver, avec nos modèles associatifs.

Néanmoins, à Bruxelles le mille-feuilles institutionnel a au moins un point positif : chaque institution a sa propre manière de procéder. Certains pouvoirs publics font des appels à projet réservés à des associations (grâce à des clauses sociales dans les marchés publics). D’autres ne le font pas. Personnellement, c’est là que je sens la pression. Nous sommes en concurrence avec des sociétés privées qui proposent en fait des services de gardiennage par l’occupation temporaire (au service du propriétaire donc). Au lieu de payer un maître-chien à 6000 euros par mois, on occupe temporairement le site avec deux ou trois personnes, on fait quelques tournages photos, tout cela sans aucune visée sociale.

Un exemple de ce type de société est Interim Vastgoed-beheer, qui possède un contrat cadre avec la Régie fédérale belge. Cela veut dire que tous les bâtiments publics qui passent par la Régie fédérale belge leur sont automatiquement attribués.

De façon générale, je dirais donc que le secteur à finalité sociale de l’occupation temporaire à Bruxelles est aujourd’hui perdant. Mais c’est aussi un secteur qui bouge beaucoup. De grands opérateurs dédiés à l’industrie culturelle sont en train de prendre de plus en plus de place. Ça peut être chouette qu’il y ait de l’industrie culturelle à Bruxelles. Mais il faut garder en tête l’augmentation du nombre de sans-abris. Quand on sait que des espaces de logement dans des bâtiments publics vont être affectés différemment et gérés par des entreprises privées, je trouve que cela devient problématique.

À mon sens il faut donc arriver à baliser ce pour quoi nous nous sommes battus avec cette vingtième commune à l’époque, avec la FéBUL et d’autres. Il faut aller vers un maximum d’occupation temporaire à *finalité sociale*, qui maximise le logement et l’hébergement pour ceux qui en ont le plus besoin (en tout cas pour les bâtiments publics).

S’occuper de la vacance



« Je le sais, moi, que l’aumône est un tunnel infini, un cycle infernal où la manche d’aujourd’hui cultive celle de demain. Je sais que les pièces achètent notre calme, qu’il n’y a pas de plus grande gamelle à chien docile qu’un petit pot rempli de pièces. Mais il se trouve que je crève la dalle. J’ai faim, j’ai froid, je suis seul ; trio de malheur qui, depuis l’éternité, emporte violemment les sans-abri du monde dans le piège de ce cérémonial, le jeu de la petite monnaie glissant chaque jour de mains propres en mains sales, et lie fatalement le destin de mon cul à celui du trottoir. La manche m’attache au sol, m’installe et me ligote. »

La Manche¹, Max De Paz, Gallimard, février 2024

Le soir est tombé, les magasins ont fermé, la rue s’est vidée et alors que les derniers passants se pressent de rentrer chez eux, des ombres, accompagnées d’une ribambelle d’enfants, poussent leurs cartons sous les auvents désertés des magasins. Elles y dressent, à l’abri d’une possible averse, le camp où la famille, femmes, enfants, aïeux passeront la nuit, serrés et recroquevillés sur ces cartons, enroulés dans d’imposantes couvertures bariolées et protégés derrière d’illusioires barrières de chantier. En face, au cœur de la nuit, les commerces finiront par éteindre leurs vitrines, économie d’énergie oblige, et les immeubles inhabités et vides qui les abritent nargueront ce petit peuple qui s’installe chaque nuit sur ces trottoirs déserts de la rue la plus commerçante de la capitale de l’Europe...

S’indigner et lutter contre la vacance et le délabrement immobiliers est depuis toujours un ressort puissant de l’action de l’ARAU. Revendiquer le droit à la ville pour tous passe nécessairement par la dénonciation de l’indignité dans laquelle les plus pauvres de ses habitants sont contraints de vivre et par la mise en cause de la faiblesse chronique des moyens publics mis en œuvre pour inclure (le mot est très à la mode) tous les citoyens qui habitent la ville... même ceux qui s’abritent sur les trottoirs qu’ils habitent !

Habiter la ville, en faire le lieu de son épanouissement individuel et collectif, exercer les droits qu’elle confère, profiter de la protection qu’elle doit offrir, jouir de la liberté, impose, en effet, comme condition préalable, que tous les habitants puissent disposer d’un logement digne. L’accès à un logement digne reste donc très logiquement au centre de notre réflexion depuis 1969 et la bataille des Marolles. Et il faut une fameuse dose d’énergie et des convictions très vaillantes à l’ARAU pour assurer (et assumer) depuis 55 ans cette continuité de la réflexion et de l’action urbaines.

Après plus d’un demi-siècle d’actions déterminées et de collaborations associatives dans cette perspective, on ne peut pourtant que s’inquiéter d’une situation qui tend toujours à se dégrader, d’un fossé qui se creuse et justifie plus que jamais que nous nous soyons investis à nouveau sur le problème de la vacance.

L’examen des chiffres est sans appel². Il a de quoi décourager et/ou enrager :

- * Au 31 décembre 2022, **52 850 ménages** étaient inscrits sur la liste d’attente pour un logement social ;
- * En 2022 le patrimoine du secteur du logement social est de **40 532 logements**, un écart révélateur des besoins non pris en compte ;
- * Entre 1989 et 2022, soit en 34 ans, la production moyenne de logements sociaux neufs s’est élevée à **140 logements** par an.

Par leur importance, ces chiffres ne laissent aucun doute sur l’urgence des choix qui s’imposent en matière de politique sociale et de gestion budgétaire. Si on y associe les limites des ressources en matériaux, les défis climatiques et environnementaux et leurs conséquences diverses, il apparaît comme une évidence de s’emparer prioritairement des nombreux sites vacants qui sont autant de défis au bon sens en matière de politique du logement et d’aménagement du territoire régional.

1 Pitch : Dans le cinquième arrondissement de Paris, un jeune homme nous parle. À seulement vingt ans, il vit à la rue. Sa famille s’est désintégrée après une série de malheurs et, depuis, il tente de survivre avec une bande de compagnons hauts en couleur. Ensemble, ils affrontent le regard des passants : ceux qui font semblant de ne pas les voir, qui ont mauvaise conscience ou témoignent du mépris. Un soir, le narrateur rencontre Élise, une SDF poète à ses heures. Les mots et les poèmes d’Élise éveillent chez lui le besoin de lutter. Il pressent, et il sait, que son monde doit changer.

2 Chiffres extraits de Pol Zimmer, « Mise en perspective de la politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale », Revue belge de géographie – février 2024.



La vacance symptôme et opportunité

- * Au niveau européen, la Belgique est un des pays qui affecte le plus faible pourcentage de ses prestations sociales au logement, **soit 0,86 %** du total des prestations sociales⁵;
- * Dans le même temps, l’actuel gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et ceux qui l’ont précédé s’obstinent à vouloir engouffrer **4,6 milliards d’euros** (montant avancé en mars 2024) dans une ligne de métro dont les bénéfices en matière de mobilité générale et de report modal (0,6 %) sont dérisoires voire négatifs pour les usagers, et catastrophiques en termes de protection du patrimoine.
- * Dans le même temps encore, ce gouvernement délivre des **permis de démolir** à grande échelle (Lebeau, De Brouckère, avenue du Port...), signant avec cynisme le retour du gas(pillage) patrimonial et d’une bruxellisation honnie par les habitants.
- * Dans le même temps toujours, la financiarisation du logement (marchandise hautement spéculative) commence à gangrener un marché immobilier de plus en plus hors de contrôle.

Même si elle peut apparaître simpliste, l’expression « des personnes sans logement, des logements sans personne », révèle des réalités qui demandent à être explicitées dans le cadre d’une vision de la ville qui intègre non seulement le bien-être des habitants, leurs droits, leur liberté, mais aussi les réponses indispensables et volontaristes aux défis socio-écologiques auxquels nous sommes d’ores et déjà confrontés et dont on peut affirmer qu’ils impacteront durablement toutes les politiques urbaines dans un avenir... qui commence aujourd’hui !

Ces constats expliquent en partie le succès de cette école urbaine. Réunir plus de 130 personnes trois soirs d’affilée est le signe d’un intérêt évident et d’une sensibilisation particulière à l’égard d’un phénomène urbain difficile à cerner, qui dégrade l’image de la ville, contribue à accroître le ressenti de l’insécurité urbaine et inquiète bien légitimement les habitants.

Il faut donc se réjouir de constater que la vacance fasse enfin l’objet d’une approche sérieuse et pertinente de la part à la fois des milieux académiques et de certaines administrations régionales. La connaissance du fait « vacance » est un pas essentiel si l’on veut ensuite agir pour proposer des réponses en adéquation avec les besoins des habitants auxquels la ville-région a le devoir de répondre. Mais entre la connaissance, même pointue, d’un phénomène et le développement d’une politique destinée à l’accompagner, à l’exploiter, à le maîtriser il faudra encore pas mal de volonté, d’énergie, d’invention et de moyens !

Connaître, quantifier, qualifier les faits permet toutefois d’envisager une vision dynamique de l’action, d’anticiper aussi des solutions en ayant le souci de réduire le plus possible les impacts négatifs de la vacance. Ceci suppose une volonté politique instruite, clairvoyante et anticipatrice qui, contrairement à l’incurie endémique dont Bruxelles souffre, obligera de sortir des comportements court-termistes pour s’inscrire dans une approche qui intègre les contraintes dictées par les incertaines réalités à venir ! En dressant un inventaire ordonné et dynamique des réserves et potentialités foncières et immobilières, Perspective.Brussels s’inscrit pleinement dans cette vision. Il pose un jalon essentiel dans la résolution de ce phénomène jusqu’ici mal connu – la vacance – dont les effets déléteres, quand il survient, dégradent durablement les quartiers.

Et si, au fil des exposés, nous avons appris qu’il y avait vacance et vacance, que toutes n’étaient pas nécessairement négatives, qu’on pouvait « profiter » de certaines vacances pour résoudre provisoirement et souvent dans l’urgence, des situations de sans-abrisme dramatiques, que certaines opportunités avaient même des vertus pédagogiques initiatrices de nouvelles visions de la propriété foncière, il est clair que la maîtrise de la vacance impose une détermination et une cohérence de l’action publique régionale tant dans les faits qu’au niveau législatif.

Et l’action urbaine est depuis toujours l’expression de notre détermination !

Le lieu dans lequel cette 55^e École urbaine s’est tenue permet de mesurer le gouffre qui nous sépare de cette vision de l’action politique dont les intérêts ne sont pas toujours exempts de médiocres considérations politiciennes. Il permet aussi de mesurer les efforts incessants de ceux qui se battent depuis tant d’années pour que cette institution culturelle fédérale soit restaurée dignement ! Le Conservatoire royal peut enfin entrevoir le commencement de la fin de la dégradation qui le gangrénait depuis des décennies et ranger, par la même occasion, les seaux qu’il était obligé de poser dans ces salles pour éviter que la pluie ne le dégrade encore plus.

Il n’en va malheureusement pas de même pour un certain nombre d’autres sites livrés à la vacance et victimes de l’incurie des pouvoirs publics qui sont d’importants « pourvoyeurs » de vacance. Autant d’objets dignes de nos mobilisations actuelles et futures !

- * Comment ne pas s’indigner du sort réservé au **quartier du boulevard de Stalingrad** où la vacance organisée, ordonnancée par la STIB avec la complicité de la Région et de la Ville de Bruxelles stérilise tout un quartier dans une espèce de Tchernobyl urbain qui pourrait atteindre un paroxysme avec le « vidage » du Palais du Midi !
- * Comment ne pas s’inquiéter du sort réservé à l’**hospice Pachéco**, un havre de paix néoclassique en centre-ville dont la Ville a été

incapable d’anticiper la réhabilitation⁴ et qu’elle laisse à présent se dégrader gravement (corniches percées et branlantes, infiltrations dramatiques dans la façade) en faisant mine d’y accueillir généreusement différentes associations.

- * Comment comprendre qu’alors qu’elle est installée depuis trois ans dans un nouvel hôtel communal, la commune d’Etterbeek n’ait pas anticipé le sort de son ancien hôtel communal qu’elle laisse pratiquement à l’abandon, avenue d’Auderghem ?

Si l’on admet que l’anticipation est une qualité essentielle de l’intelligence humaine, on peut s’interroger sur la courte vue qui caractérise ceux qui ont la responsabilité de ces opérations de désurbanisation... et les exemples ne manquent pas ! D’autant que la vacance s’accompagne souvent d’une contagion qui accélère la dégradation de quartiers entiers : il suffit pour s’en convaincre de se promener sur le désert de la place De Brouckère ou de remonter la rue Lebeau pour constater l’augmentation significative (et prévisible) des vacances commerciales et des mises en vente d’immeubles induites par l’anéantissement en cours de l’ancien immeuble Belgacom.

L’anticipation si peu présente dans les politiques foncières publiques devrait enfin nous alerter sur trois éléments qui pèsent et pèseront lourdement sur le phénomène de la vacance dans les années qui viennent. On les a cités à plusieurs reprises durant ces trois soirées de l’école urbaine et leur incidence sur la réhabilitation de la ville et la vacance exige que les aménageurs urbains en mesurent d’ores et déjà l’ampleur et les risques qui l’accompagnent :

- * **Les effets induits par la possible adoption d’un nouveau RRU** d’inspiration néo-libérale, initié par Pascal Smet et promu par une caste de prétentieux architectes lobbyistes sourds à la critique : le laxisme qui caractérise ce projet de RRU, en passe d’être adopté, laisse planer tant d’incertitudes et d’arbitraires qu’il risque de donner un nouveau souffle à la spéculation immobilière et donc à son inévitable rejeton qu’est la vacance. L’usage abusif des concepts flous de « bon aménagement des lieux » ou de « qualité architecturale » annonce le retour rampant de la bruxellisation avec son cortège d’émergences iconiques !
- * **Les conséquences encore insoupçonnées de la COVID** sur la réorganisation ou désintégration du secteur commercial en ville et pas seulement à Bruxelles : la crise sanitaire et le confinement ont dopé le recours au commerce

en ligne et malgré les aides qui ont pu leur être accordées, de nombreux commerces ont périclité ; cette vague de fermetures qui se poursuit entraîne une vacance commerciale particulièrement inquiétante dans nombre d’artères commerciales de nos villes sans qu’on en mesure réellement l’incidence.

- * **Les conséquences collatérales totalement sous-estimées des exigences de la certification PEB** telle qu’elle est conçue actuellement : celles-ci bouleverseront le monde de l’immobilier et risquent de jeter nombre de petits propriétaires dans une perplexité financière insurmontable si des aides substantielles ne leur sont pas attribuées pour éviter de les abandonner aux appétits voraces d’une financiarisation avide du secteur du logement, avec tout son lot de conséquences dramatiques en matière de logement et plus généralement d’urbanisme !

Pour conclure, je crois important d’insister sur les nuances sémantiques apportées par Claudine Houbart et leur rôle dans notre pratique quotidienne. En caractérisant culturellement la démarche de réhabilitation, elle nous permet d’aiguiser nos exigences en matière de restauration de la qualité de vie en ville dans la perspective des *trente turbulentes* telles que Sylvain Grisot⁵ qualifie les années qui nous séparent de l’an 2050.

Cessons de rénover, réhabilitons la ville !

3 ibidem



4 L’aventure de l’ancienne école provinciale de batellerie, rue Claessens à Laeken, est exemplaire de l’inconséquence de la politique foncière de la Ville de Bruxelles : cédée par la Province de Brabant en parfait état à la Ville de Bruxelles, en 1989, elle est laissée quasiment à l’abandon et se dégrade pendant de nombreuses années. Puis, la Ville envisage d’y aménager une école de police, projet abandonné avant une nouvelle période de dégradation endommageant gravement ce bel immeuble éclectique finalement – et heureusement – entièrement rénové, après 20 ans d’errance, pour aménager l’athénée Marguerite Yourcenar.

5 Sylvain GRISOT, « Redirection urbaine », Éditions Apogée, 2024

- **Bernard, N.** (2011). Le cadre réglementaire de la lutte contre la vacance immobilière à Bruxelles : entre ombre(s) et lumière(s). In : N. Bernard (dir.), *La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs) : constats et bonnes pratiques*, La Charte : Bruxelles, 2011, p. 3-58. <http://hdl.handle.net/2078.3/152681>
- **Bernard, N.** (2018). *Les occupations précaires : guide juridique et pratique*. Recherche effectuée pour le compte de Perspective.brussels. https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/guide_pratique_occupation_temporaire.pdf
- **Bernard, N.** (2019). La vacance immobilière, l'asbl Communa et la convention d'occupation temporaire. *Les Echos du Logement*, n°125, p.28-33. <https://logement.walonie.be/storage/logement/books/les-echos-du-logement/les-echos-du-logement-125/28/>
- **Bouchet-Blancou, G.** (2020). *Densifier et rénover à l'échelle urbaine par la surélévation ?* Thèse de doctorat en Aménagement, sous la direction de Denis Bocquet. Université de Strasbourg, École doctorale Sciences humaines et sociales – Perspectives européennes, en partenariat avec Laboratoire Architecture, morphologie / Morphogénèse urbaine et projet. <https://www.theses.fr/2020STRAG031>
- **Bouchet-Blancou, G.** (2021). La surélévation, un moyen de densifier et de rénover à l'échelle urbaine ? In : I. Maleyre & G. Audrain-Demey (dir.), *L'impact de la densification de l'espace urbain sur l'immobilier*, Cahiers ESPI2R. <https://www.cahiers-espi2r.fr/513>
- **Brussels Studies Institute** (2021). Logements inoccupés dans la Région Bruxelles-Capitale. <https://bsi.brussels/fr/research/logements-inoccupes-dans-la-region-bruxelles-capitale/>
- **Demanet, M.** (2011). Vacance immobilière et revitalisation urbaine à la ville de Bruxelles. Cas pratiques : méthodes et enseignements. In : N. Bernard (dir.), *La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs) : constats et bonnes pratiques*, La Charte : Bruxelles, 2011, p. 3-58. <https://www.jurisquare.be/fr/book/9782874032554/index.html>
- **De Blander, R.** (VUB), Vandenbroucke, A. (BSI), Marissal, P. & Wayens, B. (ULB). Analyse de la faisabilité et l'opérationnalité d'un recensement des logements inoccupés en Région Bruxelles-Capitale Rapport de synthèse, 29 février 2024. https://bsi.brussels/wp-content/uploads/sites/2/2021/10/LI_SyntheseGlobale_final.pdf
- **De Selva, C.** (2023). *Atlas du foncier invisible. Manuel de mise en situations pour faire « la ville sur la ville » de manière soutenable*. Selva & Maugin. https://www.dixit.net/content/files/2024/02/SelvaMaugin_Atlas-du-foncier-invisible_SCREEN-1.pdf
- **FéBUL-BFUH.** (19/09/2023). *MicroBUL | Épisode 2 : Au cœur de l'Agence Occupations Temporaires* [Vidéo] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=EsCHNwQ9wlg>
- **Flas, M.** (2021). Les logements inoccupés comme ressource potentielle en Wallonie : les freins de leur identification et de leur remise en état. Travail de fin d'études de master Ingénieur Civil Architecte. <http://hdl.handle.net/2268.2/13318>
- **Flas, M. ; Halleux, J.-M. ; Cools, M. & Teller, J.** (2022). Identifying housing vacancy using data on registered addresses and domestic consumption. *Housing Studies*, 40. <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2022.2119212>
- **Grimmeau, J. & Wayens, B.** (2016). Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2301-2302, 5-114. <https://doi.org/10.3917/cris.2301.0005>
- **Grimmeau, J. & Wayens, B.** (2020, 26 juin). Le commerce bruxellois 1950-2017 : une contraction par fantômisisme ? Géomarketing. <https://doi.org/10.58079/p02r>
- **Grisot, S.** (2020). *Manifeste pour un urbanisme circulaire. Pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville*. Editions Apogée. <https://www.dixit.net/manifeste/>
- **Halleux, J.M.** (2012). Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques. *Belgeo*, 2012, 1-2. <https://doi.org/10.4000/belgeo.7070>
- **Houbart, C.** (2023). *Du monument à la ville. Raymond M. Lemaire (1921-1997), expériences pionnières entre principes et pratiques*. Presses de l'Université de Liège. <https://hdl.handle.net/2268/304262>
- **Houbart, C.** (2012). Raymond Lemaire et les débuts de la rénovation urbaine à Bruxelles. *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, 41(1), 37-56. <https://doi.org/10.7202/1013763ar>
- **Pavero, A.** (2023). La vacance urbaine et le déséquilibre de l'ordinaire : une ressource pour faire avec le trouble. Laboratoire AAU, journée débat « Fabrique du sensible & mutations des espaces habités », 19/05/2023. <https://hal.science/hal-04292583v1>
- **Perspective.brussels** (2022). Densité urbaine : cahier de recommandations. La densité au service de la qualité de vie, vers une nouvelle équation urbaine. https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/20220922_projecting_density_cahier.pdf
- **Perspective.brussels** (2022). Task force bureaux. La conversion des bureaux à l'appui du projet de ville bruxellois. Rapport de Synthèse. https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/20220914_rapport_tf_bureaux_off.pdf
- **Perspective.brussels** (2024). La conversion des bureaux à l'appui du projet régional : un outil pour accélérer la production de logements ? ABOUT.brussels8.
- **Pradel, B.** (11/05/2021). Du temporaire au transitoire, retour sur la prise en compte du temps dans l'urbanisme. *Millénaire 3* [En ligne]. <https://www.millenaire3.com/ressources/2021/du-temporaire-au-transitoire-retour-sur-la-prise-en-compte-du-temps-dans-l-urbanisme>
- **Pradel, B. & Perret, C.** (11/05/2021). Urbanisme temporaire : la vacance comme ressource au service de l'action publique. *Millénaire 3* [En ligne]. <https://www.millenaire3.com/dossiers/2021/l-urbanisme-temporaire-un-levier-d-action-pour-fabriquer-la-ville-autrement/Urbanisme-temporaire-la-vacance-comme-ressource-au-service-de-l-action-publique>
- **Pradel, B.** (2010). *Rendez-vous en ville ! Urbanisme temporaire et urbanité événementielle : les nouveaux rythmes collectifs*. Thèse de doctorat en Sociologie, Démographie, sous la direction de Francis Godard. Université Paris Est, École doctorale Ville, Transports et Territoires, en partenariat avec Laboratoire Ville, mobilité, transport. <https://pastel.hal.science/tel-00546513v3>
- **Zaït, M.** (15/04/2023). Carta Academica – Transformer les bâtiments vides en communs urbains. *Le Soir* [En ligne]. <https://www.lesoir.be/507495/article/2023-04-15/carta-academica-transformer-les-batiments-vides-en-communs-urbains>
- **Zaït, M.** (23/06/2021). Maxime Zaït, les temps de l'urbanisme durable. *Sur-Mesure* [En ligne]. <https://www.revuesurmesure.fr/contributions/maxime-zait-les-temps-de-l-urbanisme-durable>