

Le Plan pour l'Avenir du Logement : 5000 nouveaux logements publics en 5 ans

Avec le 'Plan pour l'Avenir du Logement' le précédent gouvernement bruxellois a lancé un ambitieux projet de construction de 5.000 nouveaux logements publics en 5 ans : 3.500 logements sociaux et 1.500 logements moyens.

Petit retour en arrière

La première version du Plan a été élaborée sous les auspices de l'ancien secrétaire d'Etat Hutchinson et a fait l'option de partenariats publics-privés plutôt qu'un investissement en propre avec intervention de la Banque européenne d'Investissement. L'idée du plan est qu'un opérateur public met un terrain à disposition pour une période de trente ans au terme de laquelle il récupère le terrain et les logements qui y sont construits. Le partenaire privé y construit dans un délai de trois ans et cède le bien à la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale. Dès la mise à disposition du terrain, le promoteur du projet perçoit une rente sur 27 ans le remboursant du capital investi, qui lui assure un rendement convenu.

Cette version du Plan a été présentée à la presse en décembre 2003.

Il a fallu un an et demi pour trouver 4 communes et une société immobilière de service public prêtes à céder des terrains pour construire des logements publics, dans une phase pilote, dite première phase.

En juillet 2004, le nouveau gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuve les premières expériences pilotes portées au nombre de six. L'ensemble de cette première phase prévoit la construction de 679 logements, dont 532 logements sociaux.

- Bruxelles à Neder-over-Heembeek, site du Craetbosch : 58 logements sociaux.
- Ixelles, chaussée de Boitsfort et avenue de la Forêt : 234 logements sociaux et 82 logements moyens
- Jette, avenues Stiénon et Rommelaere : 79 logements sociaux.
- Jette, rue Jules Lahaye : 65 logements de type moyen
- Molenbeek, Boulevard Mettwie : 56 logements sociaux, puis 58 logements¹.
- Uccle, Moensberg : 105 logements sociaux

A cette époque (début juin 2004), il était annoncé que le montage juridique et financier était prêt et permettrait au gouvernement régional suivant (celui qui est en place actuellement, issu des élections de juin 2004) de produire du logement public à concurrence de 70% de logement social et de 30% de logements moyens (dont les loyers se situent à la hauteur des loyers maxima que les agences immobilières sociales peuvent payer aux propriétaires).

Le financement de l'opération est estimé à 540 millions d'Euro pour l'ensemble du plan. Il est prévu des engagements budgétaires de 180 millions d'Euro à inscrire aux budgets 2005, 2006 et 2007. La première tranche a été approuvée en décembre 2004 par le parlement.

Des marchés « de promotion »

Une autre grande nouveauté du Plan Logement, par rapport aux dossiers "classiques" de la SLRB², c'est la préférence accordée aux marchés de promotion. Il n'y a en effet qu'un seul appel d'offres par projet, qui réunit auteur de projet (le bureau d'architecture), entreprise de construction et maintenance des bâtiments sur 27 ans. L'entreprise soumissionnaire (consortium reprenant les différentes prestations : missions d'architecture, sécurité chantier,

¹ Certains habitants du haut de Molenbeek ont fait grand cas de l'arrivée de locataires sociaux supplémentaires. Une pétition a circulé qui a poussé les autorités communales à la reculade, peu de temps avant les élections communales de 2006. Résultats : deux logements de plus, et de façon générale des logements mieux « adaptés » aux besoins du quartier, qui ne compte que 2 à 3% de logements sociaux. Entendez par là, une proportion beaucoup plus faible de logements dits de grande taille, à partir de trois chambres. Ils passent de 28% à environ 7%.

² Société du logement de la région de Bruxelles-Capitale. Héritière sur la région des compétences de l'ancienne Société nationale du logement, elle exerce la tutelle sur les sociétés de logement social bruxelloises.

construction, maintenance du bâtiment pendant 27 ans) engage ainsi sa responsabilité sur un long terme, ce qui laisse supposer que la construction sera de qualité.

Pour rappel, dans les dossiers classiques engagés par les sociétés de logements sociaux, la procédure est plus longue. Il y a désignation d'un bureau d'architecture, après consultations, élaboration par celui-ci du cahier des charges, appel d'offres pour le choix de la société de construction. Ces étapes sont soumises à l'approbation de la tutelle (SLRB). La société effectue des décaissements réguliers vers l'entreprise de construction au fur et à mesure de l'avancement des travaux. La responsabilité de l'entreprise de construction est décennale. Des constructions bâclées, dans les années soixante et septante, engendrent aujourd'hui de lourds travaux d'entretien. Ce constat a sans doute poussé les initiateurs du Plan Logement à s'assurer que les entreprises sélectionnées garantissent les bâtiments construits pendant 27 ans.

Le rôle de la SLRB

Son rôle semble relégué à celui de faire-valoir d'une politique et de pratiques mises en place à un autre niveau. Elle apparaît comme non-associée au processus global, et intervient seulement lors de la décision finale, pour approbation (ou non) des projets introduits. On a l'impression qu'elle reste extérieure au projet global, l'ensemble du dispositif étant commandé directement par le cabinet de la Secrétaire d'Etat au Logement.

On peut d'ailleurs se demander pourquoi la SLRB elle-même ne mobilise pas certains des terrains qu'elle possède dans son patrimoine ou pourquoi elle n'impose pas aux SISP (sociétés immobilières de service public) de mettre à disposition des terrains.

Les terrains des communes

Jusqu'ici, les communes sont intervenues plus que timidement. Elles possèdent pourtant 166 hectares de terrains constructibles. De quoi héberger quantité de projets de différentes tailles. Le tableau ci-dessous montre bien que l'appel aux communes n'a pas été couronné du succès qu'on aurait pu escompter étant donné leurs réserves foncières.

	surface en hectare	total terrains non bâtis	réserves foncières publiques constructibles						projets Plan Logement
			communes	région	sdr	port	SIS P	total public	
Anderlecht	1.794,20	183,99	24,39	4,43	4,36	4,22	3,14	40,54	
Auderghem	896,40	13,12	0,10	0,02	0,00	0,00	1,37	1,49	
Berchem St. Agathe	295,20	29,05	13,56	0,00	0,00	0,00	3,84	17,40	
Bruxelles	3.314,40	311,29	85,75	7,14	5,65	7	1,01	117,92	0,14
Etterbeek	317,40	4,03	0,33	0,07	0,00	0,00	0,07	0,47	
Evere	512,20	39,09	8,22	0,51	0,36	0,00	2,87	11,96	
Forest	630,60	17,64	4,98	0,23	0,00	0,00	0,02	5,23	
Ganshoren	241,40	31,93	3,09	0,00	0,00	0,00	0,54	3,63	
Ixelles	641,10	5,74	2,64	0,00	0,00	0,00	0,46	3,10	3,40
Jette	520,30	21,83	6,78	0,00	0,00	0,00	0,00	6,78	1,10
Koekelberg	119,00	2,51	0,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,56	
Molenbeek	599,40	38,52	5,12	0,41	0,40	0,02	9,06	15,01	0,17
St. Gilles	252,50	6,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
St. Josse	118,10	3,38	0,13	0,00	0,00	0,00	0,16	0,29	
Schaerbeek	787,20	22,33	1,94	0,12	0,00	0,00	0,08	2,14	
Uccle	2.287,40	175,62	1,42	3,82	0,00	0,00	1,43	6,67	0,80
Watermael-	1.297,80	35,24	0,79	0,02	0,00	0,00	9,81	10,62	

Boitsfort									
Woluwe St. Lambert	730,50	43,99	5,48	0,00	1,97	0,00	2,80	10,25	
Woluwe St. Pierre	893,60	35,37	1,12	0,00	0,00	0,00	13,93	15,05	
Région Bruxelles Capitale	16.248,60	1.020,83	166,43	8	16,7	12,7	22,6	50,5	269,14
									5,61

Tableau 1. Réserves foncières publiques constructibles au 31 décembre 2005.

Les appels d'offre pour les projets

Les appels d'offre ont été lancés au mois de juillet 2005, pendant les congés du bâtiment. Aucune publicité particulière n'en a été faite, ni une information spécifique lancée dans les instituts d'architecture par exemple.

Les équipes qui ont planché sur les cahiers des charges ont dû travailler rapidement, en deux mois, sur des dossiers de base inexistant (les études de sol font défaut, par exemple, alors que certains terrains sont constitués de remblai).

Les résultats

Les résultats des appels d'offre de la première phase ont été mauvais. Deux entreprises seulement ont rentré des projets, "Dewael" et "Thomas et Piron".

Vu les cotations extrêmement basses recueillies par la plupart des projets, le conseil d'administration de la SLRB a décidé "de renoncer à attribuer le marché" de trois projets. En outre, les prix proposés par les entreprises dépassent largement les budgets prévus dans les appels d'offres (jusqu'à 140% du prix de référence) et pour les services d'entretien (jusqu'à 194%), les sousmissionnaires ayant probablement cherché à couvrir les risques liés à l'entretien des bâtiments pendant 27 ans. En outre, le caractère même du marché de promotion qui associe l'auteur de projet et l'entreprise de construction, pose question quant au rôle généralement dévolu à l'auteur de projet : celui de défendre au mieux les intérêts du maître d'ouvrage vis-à-vis de l'entreprise de construction. Il est certain que la qualité des premiers projets en a pâti.

Situation de la première phase fin 2006

Seuls deux avis de commissions de concertation avaient été publiés, à Uccle (Moensberg) et à Jette (rue Jules Lahaye). Les avis étaient favorables mais assortis de nombreuses conditions. L'enquête publique pour le projet du « Craetbosch » a démarré le 11 novembre 2006. L'avis de la Commission de concertation est attendu pour le 19 décembre. Le projet permettra d'atteindre une bonne intégration des logements sur le site et un niveau élevé de performance énergétique.

Deux projets en sont au stade préalable à l'enquête publique : Molenbeek (Scheutbos) et Jette (rue Stiénon).

A Ixelles, après que les candidats du premier appel d'offres ont été « recalés », un second appel d'offres a été lancé. Les résultats furent tout aussi décevants. La SLRB a décidé de passer à la négociation pour l'attribution du marché. Fin 2006, ces négociations étaient toujours en cours.

Les enseignements de la première phase

Fin 2006, soit trois ans après le démarrage du Plan, aucun projet n'avait commencé à sortir de terre. Les retards se situent à plusieurs niveaux : appel d'offres et attribution du marché, mais aussi enquêtes publiques.

La commission de concertation d'Uccle a remis un avis favorable assorti de nombreuses conditions qui portent principalement sur les gabarits. Le projet devra être revu et corrigé de

façon substantielle pour qu'il respecte le PPAS³, faute de quoi il prêtera le flanc à des recours juridiques. Même scénario à Jette. Les rumeurs de refus du projet allant bon train, l'examen du dossier a été reporté de deux mois par la commission, probablement à la demande du gouvernement bruxellois, histoire de sauver le projet par un dernier round de négociations. Le 17 novembre, la commission rendait un avis favorable, assorti, lui aussi, de nombreuses conditions.

Les attermolements de la phase « pilote » serviront-ils d'enseignement pour la suite ?

Seconde phase

Dans la seconde phase du Plan, qui a été lancée au début de l'été 2006, la « tactique » a quelque peu changé.

En ce qui concerne la procédure d'appel d'offre, on a gardé le principe de l'appel de promotion, malgré les critiques mises à jour par les résultats de la première phase. Par contre, le marché d'entretien qui était à l'origine d'une partie importante des surcoûts, est devenu facultatif. Il est dorénavant considéré à part dans l'évaluation de chaque offre.

La « maîtrise » du foncier reste problématique sur un territoire où la Région, qui est à l'initiative du Plan, possède un peu plus de 6% du total des réserves foncières publiques constructibles (voir tableau supra).

Dans la seconde phase, la Région mise sur les terrains mis à disposition par les sociétés de logement social (SISP) d'une part et sur des terrains de diverses institutions publiques bruxelloises, parmi lesquels des terrains expropriés dans le cadre de la « revitalisation » (sic) du quartier du Midi et des logements à l'état de ruine, expropriés par la régie foncière régionale.

Propriétaire	Localisation	Nombre de logements prévus
Foyer Laekenois	Cité Modèle à Laeken	150 à 180 logements sociaux
Cité Moderne	Berchem-Sainte-Agathe (site de la Cité Moderne)	70 logements sociaux
Sorelo	Avenue des Cognassiers, Berchem-Sainte-Agathe	30 logements sociaux (dont 1/3 de grands logements)
Habitations modernes	Chaussée de Stockel, Woluwé-Saint-Pierre	65 logements sociaux et 45 logements moyens
Total		Environ 360 à 390 logements

Tableau 2. Plan logement. Seconde phase. Projets des sociétés de logement (Maître d'ouvrage : société de logement régionale bruxelloise).

Le « Foyer laekenois » prend à sa charge une bonne part du volet SISP. Le plan permettra de financer un projet antérieur d'extension de plusieurs blocs de logements sociaux dans le cadre d'un vaste programme de rénovation du site de la Cité modèle.

Propriétaire	Localisation	Nombre de logements prévus
Régie foncière de Bruxelles	Chemin Vert, 1120 Bruxelles	Au moins 100 logements
	Rue Warandeveld, 1120 Bruxelles	Environ 30 logements en appartements
Régie foncière et CPAS de Bruxelles	Rue de la Paroisse, 1130 Bruxelles	Environ 70 logements
S.A. Bruxelles-Midi	Dans le périmètre de quatre îlots entre les rues d'Angleterre et Coenrats	80 logements
Régie foncière régionale	Rue des Polders	60 logements
Total		Environ 340 logements

Tableau 3. Plan logement. Seconde phase. Projets hors SISP.

³ Plan Particulier d'Affectation du Sol.

La société du logement de la région de Bruxelles-Capitale (SLRB) sera maître-d'ouvrage pour les terrains mis à disposition par les sociétés de logement social. Le gouvernement a décidé d'introduire un second maître-d'ouvrage. Il s'agit de la société régionale d'investissement bruxelloise (SRIB), une institution publique régionale spécialisée dans l'aide économique aux entreprises. Bien qu'elle n'ait pas d'expérience en matière de gestion de projets immobiliers, sa présence est censée accélérer la réalisation du plan logement. Elle devra créer rapidement une structure et acquérir l'expertise nécessaire à cette fin si elle veut remplir son objectif. D'autres institutions publiques régionales ont davantage d'expérience en la matière, comme la société de développement régional bruxelloise. Pourquoi n'assureront-elles pas ce rôle ?

Parmi les projets que la s.r.i.b. aura sous sa coupe, deux projets méritent qu'on s'y attarde. Le premier concerne la construction d'environ 80 logements dans les îlots du quartier du Midi, qui ont fait l'objet d'un arrêté d'expropriation en vue de leur « revitalisation ». Le quartier a traversé de longues années d'abandon de la part des pouvoirs publics. Rien d'étonnant qu'un jour ou l'autre il faille le « revitaliser ». Quant à savoir si la revitalisation doit passer par l'expropriation pure et simple des habitants en vue de la démolition de quatre îlots entiers et de la construction de tours de bureaux et de nouveaux logements, c'est une autre question. Il faut préciser que le premier plan d'expropriation a été adopté il y a plus de dix ans et qu'un seul et unique bâtiment est sorti de terre à ce jour. Néanmoins, la s.r.i.b. semble être l'acteur indiqué dans ce cas. Parmi ses partenaires, on compte en effet la s.a. Bruxelles-Midi, société anonyme de droit public chargée de la fameuse revitalisation du quartier. La s.r.i.b. y a investi plus de 270.000 euros. Si l'une et l'autre sont comme cul et chemise, le problème de la maîtrise foncière, qui a émaillé la première phase des attermolements qu'on sait, ne se posera pas ici.

Le projet dit « rue des Polders » est un peu du même acabit. La rue des Polders fut expropriée pour la construction d'une bretelle autoroutière qui devait relier le ring bruxellois, à quelques centaines de mètres de là. La bretelle n'a jamais été construite, mais une partie des maisons a bel et bien été expropriée. Elles sont actuellement en ruine. Le projet prévoit la démolition et la reconstruction des habitations en ruine et l'expropriation d'une série d'habitations toujours occupées pour un total de 60, nouveaux logements.

Libre à nous de conclure que, du point de vue de l'effet des politiques publiques, il s'agit d'opérations quasi blanches en terme d'accroissement de l'offre immobilière, un des principaux objectifs du plan logement. Donc un échec. Cela nous paraît vrai tant du point de vue du coût financier (le coût de l'expropriation des maisons et leur reconstruction onéreuse) que du point de vue humain, (comment chiffrer les dégâts non-financiers de l'expropriation sur l'habitant)⁴.

Conclusions

On comprend la volonté des décideurs politiques de vouloir agir rapidement, en liant conception, construction et prise en compte des frais de maintenance. C'est la raison pour laquelle il a été fait appel à des marchés dits "de promotion", qui englobent ces différentes missions en une seule. Mais rapidité n'est pas précipitation.

Des erreurs de rodage ont été commises. Certaines d'entre elles ont été rectifiées. A la vue des derniers projets, il semble que l'effort porte aussi sur les qualités architecturales et urbanistiques. Seul l'avenir pourra dire si le cap sera maintenu.

Une inquiétude persiste toutefois. La volonté de seconder la SLRB par l'introduction d'un second maître-d'ouvrage est légitime si l'opération vise à rattraper le retard de la première

⁴ La s.a. Bruxelles-Midi était censée financer les opérations de reconstruction grâce à la vente de terrains au secteur privé. Dans un scénario idéal, elle aurait pu financer sur cette base la reconstruction de logements, en augmentant leur densité, de façon à maintenir la population de départ, voire l'augmenter, et attirer des investisseurs privés qui auraient rapporté emplois et recettes régionales et communales via le précompte immobilier et les taxes sur les bureaux. Malheureusement la s.a. Bruxelles-Midi est sous-financée et régulièrement sous perfusion publique. Du rêve à la réalité il n'y a qu'un pas, qui peut tourner au cauchemar: dix ans après la signature du premier arrêté d'expropriation, le quartier ressemble à un champ de bataille, avec quelques irréductibles gaulois deci, delà. Fin 2006, une seule tour de bureaux s'élevait fièrement dans le ciel. Il aura fallu quatre ans pour la remplir à 80%... Qui plus est, certaines surfaces ont été mises en location sur les marchés internationaux et ont trouvé preneurs en... Belgique, dans le chef d'institutions publiques comme la SNCB, qui ne paient pas de précompte immobilier. Cherchez l'erreur... Toute ressemblance avec des faits réels ayant déjà eu lieu à Bruxelles serait purement fortuite...

phase. Mais on prendra la liberté d'attendre la fin de la seconde phase pour juger de la pertinence de ce choix.

Enfin, la fin justifie-t-elle les moyens ? Le crédit des pouvoirs publics à gérer la ville intelligemment ne s'écorne-t-il pas quand ils s'engagent dans des projets immobiliers d'expropriation/reconstruction qui chamboulent de fond en comble des structures spatiales et sociales locales ?

Enfin, il y a un aspect dont nous n'avons pas parlé. Par son impact, le Plan doit permettre d'augmenter l'offre de logements de façon substantielle pour lutter contre la crise du logement qui touche principalement les ménages les plus démunis. A notre connaissance aucun système d'évaluation n'a été conçu pour évaluer l'impact du Plan à ce sujet.

Remettons les choses à leur place : pour améliorer les perspectives de logement de la moitié des bruxellois, il faudra miser sur un refinancement structurel du logement social et une augmentation substantielle de sa part de marché. Ce repositionnement économique ne sera significatif que si son taux de croissance dépasse le taux de croissance du secteur du logement privé.

Novembre 2006

asbl Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat

Info : 02/502 84 63