

art. 23

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce droit comprend le droit à un logement décent. »

62 04-05-06
2016

 RBDH
BBRoW



**PRODUIRE
DES LOGEMENTS
SOCIAUX
AUJOURD'HUI
ET DEMAIN**
partie 2/ Les rénovations et les fusions

RBDH

Anne Bauwelinckx,
Marie Defreyne, Carole Dumont,
Anne-Sophie Dupont,
Laurence Evrard,
Werner Van Mieghem.
Tel. : 02 502 84 63
Mail : info@rbdh.be
Website : www.rbdh.be

Ont contribué à la rédaction et à la relecture de ce numéro :

Anne Bauwelinckx, Liévin Chemin,
Carole Dumont, Claire Verhaeren,
Thierry Kuyken, Anne-Sophie
Dupont, Werner Van Mieghem,
Laurence Evrard, Marie Defreyne.

Ont été rencontrés pour la rédaction de ce numéro :

Guy Bertholomé – Foyer du Sud,
Jean-Sébastien Goffin – Cabinet
de la Ministre Frémault, Caroline
Osselaer – SLRB, Isabelle Quoilin
– FESOCOLAB, Daniel Remacle
– Floréal, Pascale Roelants –
Everecity, Vincent Thiery – SLRB,
Laurent Vanclaire – COBRALO,
Marijke Vanderschelden – SLRB,
Reinhilde Vanherp – SLRB, Patrick
Vanschoenbeek – Foyer Laekenois,
Claire Verhaeren – ASBL La Rue,
Pol Zimmer – SLRB.

Lay-out

Élise Debouny

Impression

Daddykate

Envoi réalisé par ETIKET,
Atelier Groot Eiland. Spécialiste en
mailings et envois. 02 511 72 10

E.R.

Werner Van Mieghem,
quai du Hainaut 29,
1080 Molenbeek

Cette publication est éditée à l'aide de subsides de la
Région de Bruxelles-Capitale, Insertion par le logement
et avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les membres du RBDH reçoivent Art.23 gratuitement.
Vous pouvez vous abonner à Art. 23 en versant
25 euros par an sur notre numéro de compte
BE740682 2988 8007 avec la communication suivante
« Abonnement Art. 23 ».

Sommaire

3_

Introduction

5_

1/ LA RÉNOVATION
DES LOGEMENTS
SOCIAUX

6_

Regard rétrospectif sur
les rénovations : une marche
en avant laborieuse

11_

Coup de projecteur sur
les programmes d'investissement
et leur mise en œuvre

18_

Les logements sociaux vides

22_

À la recherche du temps perdu

25_

Une tutelle réinventée :
pour plus d'efficacité ?

28_

Et les locataires dans tout ça ?
Focus sur le relogement

30_

La rénovation de la tour Brunfaut,
un (contre-)exemple pour
l'avenir ?

35_

Le cout des travaux :
un obstacle à la rénovation ?

37_

Conclusion

39_

2/ LES FUSIONS DES
SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES
DE SERVICE PUBLIC

40_

De la sixième réforme de l'État
à la fusion des SISP

46_

Rencontre avec le Foyer du Sud
et l'Alliance Bruxelloise
Coopérative

51_

Effets potentiels des fusions
sur le processus de rénovation

52_

Conclusion générale


Rassemblement bruxellois
pour le droit à l'habitat
Brusselse bond voor
het recht op wonen

Introduction

Lenteurs, projets interminables, insalubrité, logements vides – désespérément vides! – autant de représentations accablantes qui viennent en tête lorsqu'on évoque le logement social et les programmes de rénovation. Les chiffres sont là pour le dire : 2 186 logements inoccupés au 31/12/2014, hors vide locatif, soit une moyenne régionale d'environ 5,5 %. Une moyenne qui masque la réalité de certaines sociétés de logement social (SISP) qui avoisinent aujourd'hui les 20 % de logements vides. Des projets de rénovation dont on parle depuis plus de 10 ans, mais qui n'ont toujours pas abouti ; Floréal à Watermael-Boitsfort, La Roue à Anderlecht ou encore les blocs jaunes de Forest... Des logements pour certains dégradés, inadaptés aux standards de confort actuels et pas toujours vides ceux-là ! Tout cela, dans un contexte de pénurie criante de logements sociaux.

Derrière les chiffres et les constats cinglants cependant se cache une réalité complexe que nous avons souhaité éclairer au travers de cette nouvelle publication. Derrière ces projets interminables justement, on trouve de nombreux acteurs et des responsabilités multiples et partagées. Les SISP, souvent pointées du doigt pour leur incapacité à gérer leur patrimoine, ne sont pourtant pas les seules « coupables ». Les chiffres encore ne doivent pas éluder l'évolution réelle du secteur et les avancées entreprises depuis plusieurs législatures, de même que les nouvelles perspectives qui se dessinent notamment au travers du processus de rationalisation du secteur (fusions des SISP).

Ce numéro est construit en deux actes. D'un côté, les programmes de rénovation. Nous nous attarderons sur les rénovations lourdes, complètes. De l'autre les fusions, perçues, de notre point de vue, comme une opportunité pour le secteur.

Pour le volet rénovation, le plus long, nous tenterons dans un premier temps, un regard rétrospectif, pour comprendre quand et comment la rénovation du parc social s'est invitée comme priorité à l'agenda politique. Ce sera aussi l'occasion de parler du cadastre technique (base de données de l'état du patrimoine social) et de l'évolution des modes de financement des travaux.

Nous poursuivrons par une présentation des programmes quadriennaux d'investissement et du processus de rénovation décliné étape par étape. On épargnera au lecteur les détails techniques pour se consacrer exclusivement à l'origine des lenteurs : entre autres, complexité des marchés publics, délais d'obtention des permis d'urbanisme, tutelle SLRB sur les SISP, conséquences du classement de certains sites...

Le point suivant donnera à voir les dispositifs mis en œuvre ces dernières années par la Région pour accélérer les rénovations dans le logement social, leur efficacité et ce qu'en disent les acteurs. Pour étoffer cette publication, nous avons en effet rencontré plusieurs fonctionnaires de la SLRB, des directions de SISP, la fédération des sociétés coopératives de locataires...

Les rénovations ne se limitent cependant pas à des considérations d'ordre politique, financier, ou technique. Les locataires, les premiers concernés, devraient logiquement être au centre des préoccupations des gestionnaires de logement au moment de rénover. Un principe qui manque trop souvent d'application concrète. La contribution de l'asbl La Rue autour de la Tour Brunfaut à Molenbeek en est une bonne illustration.

Pour le volet fusion enfin, nous avons choisi de suivre le cheminement de plusieurs sociétés de logement social, à des stades différents de leur regroupement. Il s'agit d'une part de la fusion des Foyers Saint-Gillois et Forestois au sein du Foyer du Sud et du rapprochement de cinq sociétés coopératives de locataires au sein de l'Alliance Bruxelloise Coopérative (ABC)... C'est ce point de départ-là qui permettra de dégager des enseignements sur un processus, rappelons-le, toujours en cours et de les articuler à la question des rénovations. ✕

Les acteurs du logement social

CADRE JURIDIQUE : Code bruxellois du Logement

Le Gouvernement de Bruxelles-Capitale

- Définit les grandes priorités politiques pour le secteur du logement social
- Assure le financement du secteur et la majeure partie de son déficit :
 - Programmes quadriennaux de rénovation
 - Nouvelles constructions (Plan Régional du Logement, Alliance Habitat)
 - Allocation de solidarité



Contrat de gestion de niveau 1
conclu pour 5 ans.

La société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB)

Para-régional de type B (dispose d'une autonomie certaine par rapport au Gouvernement)

- Exerce le contrôle et la tutelle administrative sur les activités et la gestion des SISP
- Accompagne et conseille les SISP dans la gestion de leur patrimoine
- Assure la maîtrise d'ouvrage du Plan Régional du Logement



Contrat de gestion de niveau 2
conclu pour 5 ans.

Les 19 sociétés immobilières de service public (SISP)

Sociétés à gestion communale ou coopératives de locataires

Propriétaires des 39 531 logements sociaux bruxellois

- Assurent la location, l'entretien et la réhabilitation de ces logements

Les contrats de gestion traduisent les priorités politiques en objectifs stratégiques. Ils permettent l'évaluation des opérateurs.

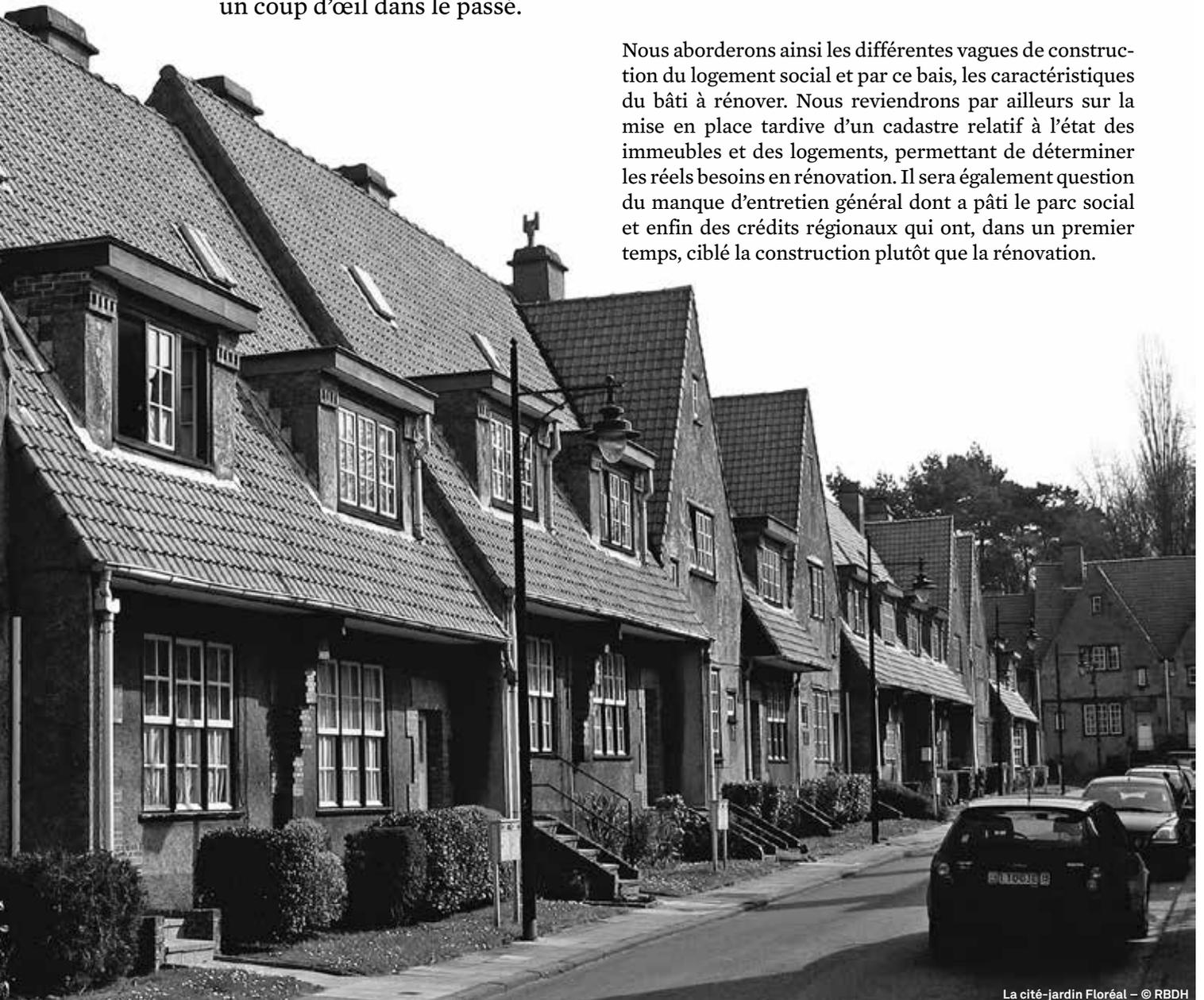
1 /

LA RÉNOVATION DES LOGEMENTS SOCIAUX

Regard rétrospectif sur les rénovations : une marche en avant laborieuse

Aujourd'hui, le secteur du logement social est traversé par deux enjeux majeurs, desquels il semble ne pouvoir s'extraire : d'une part, construire rapidement et massivement de nouveaux logements et d'autre part, rénover le parc actuel, dans des délais raisonnables, pour résorber le vide et améliorer la qualité et le confort global des logements. Pour comprendre ce qui a freiné ou compliqué les rénovations ces dernières années, il est utile de jeter un coup d'œil dans le passé.

Nous aborderons ainsi les différentes vagues de construction du logement social et par ce biais, les caractéristiques du bâti à rénover. Nous reviendrons par ailleurs sur la mise en place tardive d'un cadastre relatif à l'état des immeubles et des logements, permettant de déterminer les réels besoins en rénovation. Il sera également question du manque d'entretien général dont a pâti le parc social et enfin des crédits régionaux qui ont, dans un premier temps, ciblé la construction plutôt que la rénovation.



Rénover un patrimoine social ancien et hétéroclite

Le parc de logement social ne constitue pas un ensemble homogène, il s'est construit par vagues successives. Les types de construction, la densité de l'habitat, le caractère plus ou moins ancien des logements ont des conséquences sur les besoins en rénovation et sur le processus même de rénovation.

Sans être exhaustifs, nous avons choisi de mettre l'accent sur trois formes de bâti majoritairement représentées dans le patrimoine du logement social.

→ **Les cités ouvrières** du début du 20^e siècle, composées d'immeubles collectifs de taille moyenne, situées au cœur même de la Ville, à proximité du lieu de travail des ouvriers de l'époque. Ces cités ont subi l'épreuve du temps, aggravée sur certains sites par le manque d'entretien. Elles n'offrent plus qu'un confort sommaire en regard des exigences actuelles : pièces d'habitation de petite taille, faiblesse de l'isolation, manque d'équipements modernes en matière de chauffage, sanitaire... Certains ensembles ont été rénovés¹ avec succès ces dernières années – Cité Hellemans dans les Marolles, Delva à Laeken ou Rodenbach à Forest notamment – mais de nombreux immeubles attendent encore des rénovations complètes, donc longues. C'est le cas à Etterbeek où plusieurs immeubles des années 20 tardent à être rénovés, c'est le cas de la Cité de l'Olivier à Schaerbeek, en attente d'une réhabilitation, qui fort heureusement devrait intervenir prochainement.

→ **Les cités-jardins**, érigées principalement dans l'entre-deux-guerres. Il s'agit le plus souvent de maisons unifamiliales, de taille modeste, construites dans des quartiers périurbains peu développés à cette époque. La vétusté des logements, leur petite taille, la non-conformité de certains équipements intérieurs exigent des interventions d'importance. Certains sites présentent un taux d'inoccupation élevé, notamment des logements dégradés qui attendent des travaux depuis de longues années : La Roue à Anderlecht par exemple, Floréal à Watermael ou encore La Cité Moderne à Berchem-Sainte-Agathe. Le classement de certains sites au patrimoine protégé complexifie et ralentit les rénovations.

→ **Les immeubles-tours**. Dans les années 50, on continue de produire massivement du logement social dans les quartiers périphériques. Mais si des cités pavillonnaires apparaissent encore ci et là, elles seront peu à peu supplantées par une nouvelle tendance, celle des constructions en hauteur permettant de densifier l'habitat à moindre coût. Les sociétés de logement social produiront des tours jusqu'à la fin des années 70. Certaines seront implantées, tant bien que mal, au cœur même de la ville, dans des circonstances difficiles².

Si les premiers projets présentaient des qualités architecturales remarquables – comme la Cité-modèle à Laeken ou encore l'immeuble de Willy Van Der Meeren à Evere³ – les suivants trancheront par leur manque d'ambition, des blocs sans « âme », souvent mal conçus, parfois isolés ou peu intégrés au reste de la Ville : Rempart des Moines et Querelle à Bruxelles, Peterbos à Anderlecht...

La moitié du parc social au moins a été érigée en hauteur. La rénovation de ces immeubles d'envergure est un défi de taille pour les sociétés de logement social. Ces immeubles se sont dégradés très rapidement, par défaut d'entretien il est vrai, mais aussi du fait de la construction elle-même, réalisée le plus souvent au rabais et pas toujours pensée pour être rénovée.

En outre, la question du sort des locataires se pose ici de manière lancinante : comment rénover en présence des habitants? Comment, où et dans quels délais les reloger quand une rénovation lourde exige de vider un immeuble? →

1. La taille des logements a été fortement augmentée par rapport à l'architecture originelle, entraînant une diminution significative du nombre de logements disponibles.

2. Opérations d'assainissement dans le Pentagone qui conduisent à la démolition de quartiers populaires anciens et à la construction de tours de logement social, qui dénotent par rapport au tissu urbain alentour : immeuble des Brigitinnes (150 logements, 1959-1966), Rempart des Moines (5 tours pour un total de 314 logements, années 60), quartier de la Querelle (400 logements, début des années 70)...

3. Immeuble de 103 logements entièrement rénové par Beliris entre 2012-2015.

Cadastre technique : près de 10 ans d'atermoiements

Pour rénover efficacement, encore faut-il connaître l'état de dégradation précis des immeubles et des logements. Et pour cela, il faut pouvoir disposer d'un outil performant qui permette d'identifier avec précision les problèmes. C'est le rôle d'un cadastre technique. Il aura fallu bien du temps pour qu'un tel outil puisse être exploité dans le logement social. Retour en arrière...

En 1994, la Région et la SLRB signent leur premier contrat de gestion, prémisse d'une réforme d'un secteur qui manque alors de dynamisme, de cohérence et cruellement, de vision prévisionnelle⁴. C'est dans ce contrat qu'il est question pour la première fois de la mise en place d'un cadastre technique, à charge de la SLRB. Cette base de données (Antilope) doit pouvoir fournir des informations très précises sur l'état des immeubles, des logements privatifs et faire l'objet de mises à jour régulières, en collaboration étroite avec les SISP.

Le but est double : d'une part mieux objectiver les sites qui doivent bénéficier prioritairement de travaux et d'autre part, mieux anticiper les besoins futurs.

Le cadastre est donc pensé comme un état des lieux technique du patrimoine mais aussi comme un outil de gestion prévisionnelle (entretien et rénovation).

Il faudra pourtant attendre 1999 avant que la SLRB ne lance concrètement le projet et deux ans encore pour obtenir les premières réalisations. 2001 donc et le secteur commence enfin (à peine!) à pouvoir livrer des informations précises et objectivées sur l'état de son patrimoine. L'arrivée du Code bruxellois du Logement et les nouvelles obligations en matière de normes minimales d'habitat vont constituer un nouveau défi dans l'élaboration du cadastre, plusieurs années de plus pour aboutir à un outil réellement performant.

Cette période de flottement s'explique en partie par le manque d'entrain de la SLRB et des SISP à collaborer au projet : des sociétés sur la défensive qui se voient, à l'époque du premier contrat de gestion, sommées de modifier radicalement leurs manières de travailler (renforcement de la tutelle, évaluation du secteur,...)

QUE TROUVE-T-ON DANS LE CADASTRE TECHNIQUE DU PATRIMOINE SOCIAL ?

Des données de base : adresse du bien, nombre de chambres, date de construction, date de réhabilitation/rénovation, superficie...

Les caractéristiques principales des logements : salle de bain, chauffage, production d'eau chaude, sanitaire, double vitrage, isolation toiture, système de protection incendie...

L'état des composants essentiels :

- La sécurité et la salubrité des logements notamment en matière de risque d'incendie, CO, d'amiante et d'installations électriques ;
- Le confort minimum à savoir notamment l'état de l'enveloppe, la présence ou non d'une salle de bain, d'un WC intérieur et de chauffage ;
- La qualité énergétique en matière d'isolation thermique, de production d'eau chaude et de chauffage ;
- La vétusté des composants essentiels.

Le suivi et la planification des chantiers

Par ailleurs, avoir un cadastre, c'est disposer d'un outil redoutable pour objectiver l'attribution des crédits régionaux à la rénovation. Il est certain que le manque de données précises et fiables pouvait profiter à des attributions appuyées par des considérations plus politiques que techniques.

Aujourd'hui, le cadastre est en place, bien qu'il subsiste encore, semble-t-il, des résistances au sein de certaines sociétés de logement social. Écoutons Christos Doulkeridis, en 2014, alors Secrétaire d'État au logement : « *il a fallu se battre pour avoir un cadastre. En 2010, sur 206 millions d'euros⁵, j'avais décidé de débloquent 56 millions et de geler le reste en attendant que les sociétés acceptent enfin de communiquer les informations à inscrire dans un cadastre, afin de pouvoir hiérarchiser et programmer les travaux le plus rapidement possible sur la base d'éléments concrets et objectivables.* »

L'actualisation des données est soumise au contrôle de la SLRB. Une évaluation réalisée, notamment par des visites de logements⁶. Des sanctions sont prévues pour les SISP en défaut⁷.

Entretien : un parc délaissé ?

Avant 1993, entendez par là avant la signature du premier contrat de gestion, l'entretien du patrimoine ne fait l'objet d'aucune programmation spécifique au niveau régional. Certaines SISP assurent correctement l'entretien de leur parc mais d'autres pas, laissant se dégrader

des logements, qui par la suite exigeront de lourdes dépenses en rénovation, non plus à leur charge, mais bien financées par la Région. Il semble que ce calcul n'ait pas échappé à certaines sociétés. Soulignons encore que toutes les SISP ne sont pas « égales » face aux dépenses d'entretien, d'aucunes possédant un patrimoine globalement vétuste, impliquant de nombreuses interventions.

Le manque de moyens financiers est un élément important, le manque d'anticipation, un autre.

La logique prévisionnelle va pourtant peu à peu s'imposer au fil du temps, allant de pair avec un renforcement de la tutelle.

Le nouveau régime prévoit la mise en œuvre de plans d'entretien sur cinq ans. Ceux-ci doivent être articulés au cadastre technique de chaque SISP et faire l'objet d'une actualisation annuelle. La SLRB peut être amenée à contrôler la réalisation des travaux d'entretien par coup de sonde. Le coût de l'entretien reste à charge des SISP. Contrairement aux travaux de rénovation, l'entretien est soumis, dans la plupart des cas, à un contrôle a posteriori de la SLRB, ce qui permet une plus grande autonomie des SISP dans cet aspect particulier de la gestion patrimoniale.

Ces plans étaient déjà évoqués dans le premier contrat de gestion de 1994, mais leur opérationnalité est bien plus tardive. Aujourd'hui encore, certaines sociétés restent à la traîne et ne font pas montre d'une vision programmatique satisfaisante en matière d'entretien.

Le financement des rénovations

La création de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989 permet une relance des investissements dans le logement social, après une dizaine d'années de « léthargie ». En 1990 donc, quand la Région a enfin en main le secteur du logement social, elle va mettre des moyens sur la table, non pas prioritairement pour rénover, mais bien pour construire de nouvelles habitations. À cette époque, Bruxelles perd des habitants et les responsables politiques cherchent à tout prix à stabiliser les ménages. La SLRB est par ailleurs propriétaire de casernes militaires (Rolin, Dailly) qu'elle va réhabiliter, en partie pour y installer du logement social.

PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT : CRÉDITS RÉGIONAUX OCTROYÉS

Périodes concernées	Montants en millions d'euros
Programmes triennaux	
1992-1994	75 *
1995-1997 (prolongé jusqu'en 1998)	104 *
1999-2001	100
Programmes quadriennaux	
2002-2005	200
2004-2007 ⁸ (bis)	80
2006-2009	200
2010-2013	206
2014-2017	300

Source : SLRB et calculs propres

* Ces deux montants doivent être interprétés avec réserve car ils émanent, non pas de statistiques consolidées, mais du contenu d'interpellations parlementaires qui se sont déroulées entre 1991 et 1997.

La Région investit donc plus à ce moment-là dans la construction que dans la rénovation. Dans le plan triennal d'investissement 1992-1994, 70 % du budget est consacré à de nouveaux logements. Idem pour le triennal suivant (1995-1997).

Au début des années 2000, sous l'impulsion du politique, la situation s'inverse complètement : les programmes d'investissement financés par la Région pour les périodes 1999-2001 et 2002-2005 réservent désormais 75 % du budget disponible aux réhabilitations et aux rénovations⁹.

À partir de 2006, l'entièreté des crédits sert exclusivement aux rénovations. Les moyens disponibles vont par ailleurs exploser avec le temps. La construction va trouver, elle, à se financer au travers du Plan régional du Logement. →

4. Le secteur sort alors d'une longue période de transition qui a vu naître la SLRB en 1985, mais prendre seulement ses fonctions au début des années 90. Pendant ce laps de temps, on assiste à l'effritement de la tutelle fédérale (SNL : Société nationale du logement), sans qu'il y ait, en contrepartie, un acteur régional habilité à prendre le relais. C'est aussi une période au cours de laquelle le secteur consacre la majeure partie de son énergie au partage et à la prise en charge de la dette du logement social.

5. Montant du financement quadriennal (2010-2013) de la Région pour la rénovation des logements sociaux.

6. La SLRB doit visiter, lors de son contrôle annuel, au moins 2 % des logements de chaque SISP.

7. « Lorsque 20 % des données contrôlées d'une SISP ne sont pas à jour, la SISP a trois mois pour effectuer les modifications. Si celles-ci ne sont pas effectuées dans les trois mois, le CA de la SLRB peut décider, après avoir entendu la SISP, de suspendre l'accès aux montants disponibles pour la SISP en droits de tirage jusqu'à l'actualisation des données. » Extrait du contrat de gestion 2011-2016 SLRB/SISP.

8. Programme complémentaire approuvé dans la foulée du Code du logement, impliquant d'importantes mises en conformité des logements.

9. Voir les articles de Vincent Thiéry dans les SLRB info, n°38-39, 40 et 41, 2004-2005.

Il y a donc bien eu, fin des années 90, un arbitrage dans l'affectation des crédits, favorable aux rénovations. Le patrimoine social, lui, n'a pas attendu ce tournant pour se dégrader. L'état de certains sites aurait mérité une prise en charge bien antérieure. Difficile de pouvoir, après coup, rattraper le temps perdu.

De nouvelles modalités de financement : pour le meilleur et pour le pire

Avant 1998, les crédits régionaux octroyés aux SISP pour rénover devaient être engagés dans l'année de leur inscription au programme d'investissement. Celles qui ne respectaient pas les délais, perdaient leurs budgets. Un système insoutenable qui ne permettait aucun écart aux SISP, même en cas d'aléa justifié¹⁰. En 1998 donc, la Région change la donne et assouplit le système¹¹. Dorénavant, les moyens mis à disposition sont définitivement acquis. Une décision de bon aloi qui aura pourtant des répercussions importantes, jusqu'à aujourd'hui, sur le rythme des rénovations. Les SISP ont désormais le « temps » pour mettre les logements en chantier, quitte à en abuser. Ainsi, en 2014 par exemple, la Cité Moderne à Berchem liquide des moyens prévus depuis 1999 pour la rénovation d'un site de 27 logements¹². En clair, le chantier va pouvoir enfin commencer.

Le Gouvernement Vervoort I rectifiera le tir en imposant à nouveau des délais aux SISP, mais cette fois plus réalistes. Elles ont désormais quatre ans, après obtention des crédits régionaux, pour débiter les travaux, sous peine de sanctions. Nous en reparlerons dans un article ultérieur.

À noter également que jusqu'en 2002, les moyens mis à disposition par la Région sont des avances remboursables. Les SISP n'ont donc pas intérêt à multiplier les projets de rénovation, au risque de se retrouver dans une situation financière intenable¹³. Le programme quadriennal 2002-2005 introduit une nouvelle logique de financement, celle de la subsidiation. Désormais, 25 % de l'investissement régional se décline sous forme de subsides. Une tendance qui s'accroît encore dans le quadriennal suivant, avec un taux de subsidiation de 50 %.

Ces dernières années encore, les SISP ont vu leurs moyens financiers se diversifier. La Région n'est plus seule à intervenir. Le Fédéral participe également via Beliris. D'autres perspectives restent à explorer, notamment l'accès et le recours aux fonds européens.

Conclusion

Au travers de quelques « morceaux choisis » de l'histoire récente des rénovations dans le logement social, nous avons dégagé quelques points d'attention qui éclairent le présent.

Ainsi, depuis une quinzaine d'années maintenant, le Gouvernement régional met le paquet dans les rénovations. Des moyens financiers importants ont été consacrés à la réhabilitation du patrimoine. Ces moyens ne cessent d'augmenter. Quinze ans, ça paraît long et c'est pourtant court, quand il faut rattraper le temps perdu et faire face à une situation parfois critique sur certains sites : immeubles dégradés, logements vétustes, inconfortables, parfois dangereux, trop petits...

Les normes du Code du Logement qui vont s'imposer au logement social aussi, vont montrer à quel point il est nécessaire d'agir. Les travaux de mise en conformité sont, à ce jour, loin d'être terminés.

Parallèlement, la tutelle sur le secteur va s'organiser peu à peu, une tutelle rappelons-le relativement jeune, puisque la SLRB n'entre véritablement en scène qu'à partir du début des années 90. On progresse vers plus d'anticipation, la tendance est désormais à la programmation, à l'évaluation, mais tout cela se fait par à-coups et met un temps fou à se mettre en place. La mise en œuvre du cadastre technique en est une belle illustration. Par ailleurs, la SLRB n'avait pas, jusqu'il y a peu, les moyens de contraindre les SISP à aller de l'avant. En effet il n'y avait pas de sanctions prévues face à la gestion passive de certaines sociétés. De leur côté, les SISP n'ont pas toujours reçu l'accompagnement nécessaire, ni les outils pour faire face aux défis des rénovations. ✕

10. Intervention de la Commission Royale des Monuments et Sites pour le patrimoine protégé, recours dans les procédures d'adjudications... Voir encore à ce sujet l'article de Vincent Thiéry dans le SLRB-info, n°40, p.59.

11. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 octobre 1998, relatif au financement du logement social en Région bruxelloise (MB : 23/12/1998).

12. Ce n'est pas le seul exemple. En 2011, l'Habitation Moderne de Woluwé-Saint-Lambert engageait des moyens pour la rénovation des toitures et l'isolation de 202 logements, projet prévu lui aussi dans le triennal d'investissement 1999-2001. Les exemples sont légion dans les programmes d'investissement suivants. Sur cette question les rapports d'activité de la SLRB sont éclairants.

13. La situation actuelle, même avec subsides, reste néanmoins difficile pour de nombreuses SISP. La capacité à absorber des projets multiples, tant du point de vue humain que financier, reste limitée. L'appauvrissement des locataires marque sensiblement la question, puisque les loyers restent la principale source de revenus des sociétés de logement social.



La cité Hellemans – © Steve Cadman

La rénovation des logements sociaux /

Coup de projecteur sur les programmes d'investissement et leur mise en œuvre

Dans cet article, nous faisons le point sur les principaux programmes de financement – les plans quadriennaux d'investissement et l'accord de coopération entre le Fédéral et la Région « Beliris » – et, ensuite, sur les procédures qui doivent intervenir avant que le chantier de rénovation ne puisse démarrer. Ceci afin de comprendre les enjeux et difficultés qu'ils charrient.

Les programmes quadriennaux d'investissement

Pour soutenir les SISF dans leur effort de rénovation, la Région met à leur disposition des moyens budgétaires spécifiques. Ceux-ci se concentrent dans les programmes quadriennaux d'investissement qui permettent une planification à plus long terme des projets de rénovation et une meilleure anticipation des besoins à venir. →

1. COMPOSITION DES PROGRAMMES QUADRIENNAUX :

- 80 % du budget du programme d'investissement est affecté au financement des travaux de rénovation et concernent la mise en conformité du patrimoine au Code bruxellois du Logement, la diminution du nombre de logements inoccupés, ou encore l'amélioration de la qualité énergétique des logements.
- 15 % servent à la réalisation de travaux urgents, de sécurité ou de travaux permettant d'atteindre les normes de confort. Ils sont répartis entre les SISP, notamment en fonction de l'importance de leur patrimoine et selon qu'elles aient, ou non, actualisé leurs données dans le cadastre technique. Il s'agit des « droits de tirage ».
- 4 % pour les travaux urgents qui ne sont pas prévisibles à la sélection des projets mais qui sont indispensables pour assurer la sécurité des locataires.
- Le 101^e %, correspondant à 1 % du budget, offre la possibilité aux SISP d'intégrer des œuvres d'art aux projets de rénovation.

2. LA SUBSIDIATION DES INVESTISSEMENTS :

- 50 % du montant global sont des subsides octroyés aux SISP
- 50 % représentent des avances, consenties à un taux avantageux de 0,15 %

3. LE PROGRAMME QUADRIENNAL 2014 – 2017

- Budget total : 300 000 000 €
- Priorités :
 - La résorption de logements inoccupés¹
 - La sécurité (ascenseurs, CO, électricité, incendie...)
 - La mise en conformité au Code bruxellois du Logement
 - L'amélioration de la qualité énergétique
- Procédure de sélection des projets :
 - Enquête de la SLRB auprès des SISP (notamment sur base des données du cadastre technique)
 - 4 octobre 2013 : appel à projets lancé par la SLRB aux SISP
 - 4 novembre 2013 : remise des demandes de projets par ordre de priorité
 - Sélection des projets sur base des priorités et de critères complémentaires (nécessaires car les demandes excèdent largement les budgets disponibles) : les travaux les plus urgents et ceux qui permettent de résoudre plusieurs pathologies simultanément.
 - 13 février 2014 : programme voté par le gouvernement bruxellois
- Nombre de logements concernés : 15 500 logements².
Parmi ceux-ci :
 - 530 logements : rénovations complètes
 - 5 648 logements : amélioration des performances énergétiques
 - 1 575 logements : renforcement des normes de confort
 - 6 787 logements : renforcement des normes de sécurité

Beliris

À côté de la Région, le Fédéral peut aussi intervenir dans le financement et la mise en œuvre de grands projets de rénovation. Il y concourt via l'accord de coopération appelé « Beliris ». Depuis la signature de cet accord, en 1993, le gouvernement fédéral a réalisé et poursuit la mise en œuvre de plusieurs projets, visant à asseoir le rôle de capitale joué par Bruxelles, dans des domaines plutôt variés : la mobilité, les espaces verts, le patrimoine... Depuis 2001, le logement social fait aussi partie de ses domaines d'action. Les projets retenus et les budgets qui y sont consacrés sont définis dans des « avenants », annexés à l'accord initial, qui couvrent une durée

de trois années. L'avenant n°12, conclu en 2016, prévoit un montant de 53 millions d'euros, destiné à la poursuite de 7 projets initiés par les avenants précédents, ils sont en rose dans le tableau qui suit.

1. Afin d'encourager la résorption du nombre d'unités inoccupées, un tiers du budget est consacré aux grands sites problématiques en terme d'inoccupation.

2. 15 500 logements sont concernés par des rénovations, mais certains d'entre eux profiteront de plusieurs interventions touchant des éléments différents. En tout, 17 000 interventions sont prévues, sur les 15 500 logements.

3. Notons encore que Beliris intervient également dans la rénovation des abords de sites de logements sociaux, ces projets-là ne sont pas repris dans le tableau.

LES PROJETS « BELIRIS » POUR LE LOGEMENT SOCIAL

Projet	SISP	Date des travaux/ État d'avancement du projet	Type d'intervention ³	Budget (en euros) et partenaires éventuels
La Cité Hellemans	Le Foyer Bruxellois	2001- 2006	Façades pour 272 logements	11,8 millions
Le complexe Blaes/Miroir	Le Foyer Bruxellois	2007- 2010	Rénovation complète de 72 logements en 60 logements	7 millions : 4,7 millions pris en charge par Beliris et 2,3 millions par le Foyer Bruxellois
La Cité des Minimes	Le Foyer Bruxellois	2008-2012	Rénovation complète de 150 logements en 99 logements	17 millions : 12 millions pris en charge par Beliris et 5 millions par le Foyer Bruxellois
Le bâtiment Victor Bourgeois	La Cité Moderne	2012-2014	Rénovation complète de 4 logements et 2 commerces	1 million 100 % Beliris
Le complexe « La cour St-Lazare »	Le Logement Molenbeekois	2012-2015	Rénovation complète de 180 logements en 84 logements	14 millions 100 % Beliris
Immeuble Van Der Meeren	Ieder Zijn Huis	2012-2015	Rénovation complète de 103 logements	15 millions 100 % Beliris
Linné – Plantes	Les HBM de St-Josse	2014 Travaux en cours	Rénovation complète et passive de 2 immeubles, pour 50 logements	12,2 millions La commune finance la crèche (500 000 €)
Musin	Les HBM de St-Josse	2014 Travaux en cours	Reconstruction d'un immeuble passif de 47 logements	9 millions 100 % Beliris
Square des Archiducs, bâtiment « Hector Denis »	Floréal	Les travaux débuteront à l'été 2016	Rénovation complète de 44 logements	6,5 millions 100 % Beliris
Rempart des Moines	Le Foyer Bruxellois		Étude de faisabilité et préparation du programme	200 000 € pour l'étude de faisabilité financée par Beliris. Le dossier est transféré au Foyer Bruxellois.
La Cité de l'Olivier	Le Foyer Scharbeekois	Demande de permis d'urbanisme en cours	Rénovation complète de 90 logements en 50 logements	6,3 millions 100 % Beliris
L'immeuble « Potiers »	Le Foyer Bruxellois	Étude en cours	Reconstruction d'un bâtiment de 62 logements	12,9 millions répartis entre : Le Foyer Bruxellois : 600 000€ ; la SLRB : 4 500 000€ et Beliris 7 800 000€
La Cité du Peterbos immeuble n°9	Le Foyer Anderlechtsois	Étude en cours	Rénovation complète de 81 logements	12,2 millions 100 % Beliris
Bâtiment « Relais »	Le Foyer Ixellois	Étude en cours	Rénovation complète de 52 logements	9,4 millions 100 % Beliris

→



Ieder Zijn Huis (Beliris) – © Georges De Kinder

Mise en œuvre

Une fois le financement d'un projet de rénovation obtenu, la société de logement doit mettre en œuvre son projet. Le chemin est encore long avant que ne débute le chantier, et, de facto, avant que les locataires ne puissent intégrer les logements rénovés. Plusieurs chapitres rythment une rénovation d'ampleur; des procédures spécifiques, légalement déterminées doivent être suivies. Les étapes clés sont listées dans les lignes qui suivent et leur cout – en temps! – est estimé. Nous faisons ici l'hypothèse d'une rénovation lourde, qui demande la désignation d'un auteur de projet et l'obtention d'un permis d'urbanisme. Fort heureusement, les rénovations plus légères, les remplacements d'équipements... peuvent être bouclés dans des délais plus limités!

Première phase, **choisir le bureau d'étude**, l'auteur du projet, le ou les architectes qui seront en charge de la conception du projet de rénovation. Pour effectuer ce choix, la SISF doit suivre la procédure imposée par la législation relative aux marchés publics. Trois étapes sont nécessaires pour aboutir :

- il s'agit d'abord d'élaborer le dossier du marché public,
- ensuite de choisir l'auteur de projet et les autres intervenants (par exemple le coordinateur sécurité/santé, le conseiller PEB...) ⁴,
- et, éventuellement de préparer et attribuer les avenants à la mission principale.



Ieder Zijn Huis (Beliris) – © Georges De Kinder

La désignation d'un auteur de projet s'effectue en deux temps. D'abord, un appel à candidature est lancé. Toutes les candidatures reçues sont analysées par la SISF qui arrête la liste des candidats retenus (minimum 5) sur base de critères spécifiques, en fonction du projet de rénovation visé. Seuls les candidats sélectionnés reçoivent, ensuite, le cahier des charges, et peuvent alors y répondre. Leur offre représente déjà une somme de travail (visite des lieux, préparation d'un projet, estimation...) pour les projets qui concernent des rénovations lourdes, ce qui explique le recours à cette procédure dite « restreinte ».

La tutelle effectue un contrôle, tant au moment de la préparation du cahier des charges qu'au moment de la sélection de l'auteur de projet. Des délais, 2 fois 45 jours, lui sont impartis pour cet exercice. Il est question ici de la tutelle d'approbation lourde qui intervient dans tous les projets de plus de 500 000 €, soit toutes les rénovations complètes, toutes celles qui concernent l'intérieur des logements ou encore l'enveloppe extérieure des immeubles, donc quasiment l'entièreté des projets inscrits dans un quadriennal⁵.

Au total, plus de 300 jours sont nécessaires pour sélectionner le bureau d'étude. Il s'agit bien d'une estimation théorique, voire idéale, qui ne tient pas compte de la complexité et de la multiplicité des projets gérés conjointement par les SISF, ni des nombreux obstacles qui jalonnent le processus : recours sur les décisions d'attribution d'un marché public, absence d'offres ou d'offres de qualité imposant de relancer la procédure,...⁶.

Ensuite, l'auteur de projet sélectionné se charge de préparer **l'esquisse puis l'avant-projet**, et dans un second temps, le cahier des charges pour la sélection de l'entrepreneur qui effectuera les travaux. 90 jours⁷ de travail sont nécessaires pour que le bureau d'étude puisse réaliser une première esquisse, qui doit être approuvée par la SISF et son conseil d'administration. Après quoi, le bureau d'étude dispose à nouveau de 90 jours pour traduire l'esquisse en avant-projet. Cet avant-projet doit, lui aussi, être approuvé par le Conseil d'Administration de la SISF, mais aussi par la SLRB. Au total, ce sont 345 jours supplémentaires qui se sont écoulés. Le projet est-il maintenant prêt à être exécuté ? Pas exactement...

Avant l'entame des travaux, le fonctionnaire délégué⁸ doit délivrer **le permis d'urbanisme**. Des délais légaux maximaux sont inscrits dans le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (COBAT), qui organise toute la procédure liée à l'octroi des permis. Selon les situations (un bâtiment classé, sur la liste de sauvegarde ou non, une procédure qui demande des mesures particulières de publicité ou non...), celle-ci devrait durer maximum

165 jours, soit moins de 6 mois. Des délais raisonnables... mais rarement respectés !

Quoi qu'il en soit, ce délai d'attente doit être mis à profit pour avancer sur l'étape suivante : **le choix de l'entreprise** qui effectuera les travaux de rénovation. Ici encore, la préparation du cahier des charges, le contrôle effectué par la tutelle et la législation relative aux marchés publics imposent leurs temporalités. Cette phase de la procédure « coute » encore plus d'une année supplémentaire.

Enfin, **le chantier** s'annonce. La commande doit être passée à l'entreprise, les premières réunions de chantiers organisées... et ensuite les travaux peuvent débuter. Il est extrêmement difficile d'estimer la durée d'un chantier de rénovation, tant les variables qui l'influencent sont multiples (type d'intervention et nombre de logements concernés au premier chef). En tout état cause, la SLRB estime une durée moyenne de 18 mois de chantier⁹. →

4. Certains bureaux réunissent toutes ces compétences. Un seul marché peut ainsi sélectionner tous les intervenants. Mais, si les missions d'auteur de projet, de conseiller PEB et de coordinateur sécurité-santé sont distinctes et si les trois marchés s'organisent successivement, les délais s'en trouvent inévitablement allongés.

5. Les travaux inférieurs à 500 000 € dans un quadriennal concernent par exemple, la pose de portes coupe-feu, la rénovation de certaines menuiseries, la mise en conformité des ascenseurs... Ces projets sont soumis soit à une tutelle allégée, soit à une tutelle a posteriori. Pour plus de détails, voir le contrat de gestion de niveau 2, 2011-2016.

6. À titre informatif, la FESOCOLAB (Fédération des Sociétés Coopératives de Logements à Bruxelles) estime à 500 jours les délais nécessaires pour cette première étape, sur l'hypothèse des sélections successives de l'auteur de projet, du coordinateur sécurité santé, et du conseiller PEB.

7. Il s'agit du délai maximal préconisé, notamment par le document type préparé par la SLRB « Cahier spécial des charges », pour les projets de rénovations lourdes.

8. En règle générale, c'est le Collège des Bourgmestre et Échevins qui délivre les permis d'urbanisme. Le permis est délivré par le fonctionnaire délégué, représentant la Région, dans plusieurs cas particuliers, notamment lorsqu'il est sollicité par une personne de droit public. Cf Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (COBAT), article 175.

9. Nous constatons cependant que les immeubles récemment inaugurés, qui demandaient des rénovations complètes de plusieurs dizaines de logements, exigent au minimum deux années de travaux. L'immeuble de 103 logements, pour Everecity, a pris 28 mois de travaux ; les 83 logements de la cour Saint Lazare à Molenbeek ont été rénovés en 30 mois. Les immeubles classés exigent des délais plus importants : pour exemple, il a fallu 2 ans pour la rénovation complète de l'immeuble « Victor Bourgeois » (Berchem-Sainte-Agathe), de la Cité Moderne, composé de 4 appartements et 2 commerces.

ESTIMATION DES DÉLAIS DES DIFFÉRENTES ÉTAPES D'UNE RÉNOVATION (EXPRIMÉS EN JOURS CALENDRIERS)

Exercice particulièrement périlleux, le schéma qui suit a pour ambition de donner un ordre de grandeur du temps que peut prendre chacune des étapes d'une rénovation lourde, qui demande donc la sélection d'un auteur de projet, l'obtention d'un permis d'urbanisme... À côté des délais légaux, le temps de travail des différents acteurs fait l'objet d'une estimation, « idéale », basée sur l'expérience des différents acteurs interrogés par le RBDH.

- Travail de la SISP, des auteurs de projets et de l'entrepreneur
- Délais de la tutelle
- Délais légaux des procédures spécifiques

1

CHOIX DU BUREAU D'ÉTUDE TOTAL : DE 316 À 412 JOURS

- Dossier de mise en concurrence des études
 - 60 jours
 - 45 jours
 - Publication de l'offre (marché public) : de 1 à 5 jours ¹⁰
- Choix du bureau d'étude
 - 120 jours
 - 45 jours
 - Réception des candidatures : de 15 à 37 jours ¹¹
 - Réception des offres : de 15 à 40 jours
 - Stand still : 15 jours ¹²
- Avenants à la mission principale des bureaux d'étude
 - 45 jours

10. Les délais de publication des offres varient ; si la valeur du marché atteint le seuil européen (5 186 000 € pour les marchés de travaux et 207 000 € pour les marchés de fournitures et de services), il doit être publié au « Journal Officiel de l'Union Européenne », le délai de publication est de 1 à 5 jours. En deçà, l'offre doit être publiée au « Bulletin des adjudications » : 1 à 2 jours de délais pour la publication.

11. Les délais de réception des candidatures et des offres varient également en fonction du type de marché : européen (37 jours pour la remise des candidatures et 40 pour l'offre) ; ou si le marché n'atteint pas le seuil européen (2 fois 15 jours).

12. Ce délai d'attente doit permettre aux soumissionnaires dont l'offre n'a pas été choisie d'interroger le pouvoir adjudicateur sur la motivation de la décision et éventuellement d'introduire un recours auprès d'une juridiction s'ils s'estiment lésés.



2

ESQUISSE ET AVANT-PROJET TOTAL : 345 JOURS

- Auteur de projet : 180 jours (2 x 90 jours)
- SISP : 100 jours
- 65 jours



3

AUTORISATIONS TOTAL : DE 235 À 295 JOURS

- 70 jours
- Autorisation des pompiers ¹³
- 60 jours
- Permis d'urbanisme
- De 105 à 165 jours ¹⁴

13. Lorsque la demande n'en est pas dispensée par l'arrêté du Gouvernement du 10 juin 2004, l'avis du SIAMU constitue un élément de la demande de permis. Les rénovations lourdes doivent généralement faire l'objet d'une autorisation ; par contre ce n'est pas nécessairement le cas des rénovations légères ou du remplacement d'équipements.

14. Qui se décompose de la manière suivante :
30 jours pour accuser réception du dossier, si le dossier n'est pas complet, le fonctionnaire indique les documents et renseignements manquants et a, à nouveau, 30 jours, une fois l'ensemble des documents obtenus, pour accuser réception du dossier complet ;
→ La décision du fonctionnaire délégué doit être notifiée dans les :
– 75 jours à compter de l'envoi de l'accusé de réception de la demande ;
– 105 à 135 jours si la demande requiert des mesures particulières de publicité, à savoir une enquête publique et un avis de la commission de concertation. Les motifs qui mènent à cette procédure sont multiples : dérogation au PRAS, au PPAS, au règlement d'urbanisme par exemple, mais aussi l'inscription à l'inventaire du patrimoine immobilier.

Endéans ces délais, le Collège des Bourgmestre et Échevins, et éventuellement la Commission Royale des Monuments et Sites ont été consultés. Ils disposent également de délais maximums pour se prononcer :
– 30 jours pour l'avis préalable du Collège des Bourgmestre et Échevins ;
– 45 à 105 jours pour l'avis préalable de la Commission Royale des Monuments et Sites, lorsque la demande porte sur un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours de classement. Signalons encore que nous ne tenons pas compte ici des éventuels permis d'environnement, rapports ou études d'incidence, avis préalable de l'administration régionale de l'équipement en cas de demande concernant l'aménagement de l'espace public qui sont relativement rares en matière de rénovation de logements.



Faisons les comptes.

Les délais théoriques et optimistes, qui se bornent aux exigences légales, qui octroient un temps de travail limité aux SISP, qui font l'hypothèse de la réalisation simultanée de plusieurs étapes, nous amènent à plus de 1 250 jours, soit 3 ans et demi, entre le financement du programme de rénovation et le démarrage du chantier. Ceci reste une estimation, tous les dossiers présentent des spécificités, des retards et complications peuvent intervenir à différentes étapes, des recours et faillites d'entrepreneurs peuvent mener à la réplique de plusieurs procédures, un projet peut être mené simultanément à un autre par une même société et, dès lors, pâtir des priorités et exigences des autres dossiers en cours... Pour éviter de voir le temps de la rénovation s'étirer encore, plusieurs améliorations notables ont été décidées ces dernières années. Dans la suite du dossier, nous nous arrêterons sur les principaux nœuds qui restent particulièrement délicats et chronophages. ✕



4

CHOIX DE L'ENTREPRENEUR TOTAL : DE 381 À 422 JOURS

→ Préparation du cahier des charges
et mise en concurrence des travaux

- 160 jours
- 75 jours
- Publication de l'offre : de 1 à 5 jours

→ Sélection de l'entreprise

- 70 jours
- 45 jours
- Réception des offres : de 15 à 52 jours
- Stand still : 15 jours



5

CHANTIER TOTAL : 540 JOURS

- 540 jours

Les logements sociaux vides

Le nombre de logements sociaux inoccupés constitue un bon indicateur de l'état du parc et des besoins qu'il connaît en matière de rénovation¹. Bien entendu, il n'est pas le seul. Certains logements, de très mauvaise qualité, voire insalubres, méritent eux aussi, une rénovation mais restent encore aujourd'hui occupés. Ils sont cependant difficiles à repérer et à quantifier. Annuellement, la SLRB réunit les statistiques relatives au patrimoine de toutes les SISP bruxelloises. À cette occasion, les logements inoccupés sont comptabilisés, ce n'est malheureusement pas le cas des logements insalubres loués.

Parmi les inoccupés, une distinction doit être faite entre les logements en rénovation (ou en attente de rénovation) et les logements en vacance locative, c'est-à-dire les logements qui doivent simplement être remis en état avant d'être reloués.

	Situation au 31.12.2013		Situation au 31.12.2014	
Nombre total de logements	39 250	100 %	39 531	100 %
Logements loués	36 137	92 %	36 377	92 %
Logements en rénovation :	2 275	5,9 %	2 186	5,5 %
– Le financement est approuvé	1 693		1901	
– La demande de financement n'a pas été rencontrée / les fonds propres sont insuffisants	438		196	
– Les projets sont encore à élaborer	144		89	
Logements en vacance locative	830	2,1 %	964	2,5 %

Source : SLRB, statistiques annuelles 2013 et 2014

3 150 logements vides au 31 décembre 2014. Ils n'étaient « que » 1 821 dix ans plus tôt. Si le nombre d'inoccupés a explosé en 10 ans, cela atteste aussi d'une plus grande activité de rénovation du parc. Les derniers chiffres généraux, repris dans le tableau, ne témoignent pas d'une évolution marquante. Pourtant, la situation évolue entre 2013 et 2014. Parmi les **logements inoccupés** en rénovation, il faut distinguer les logements qui sont en rénovation, c'est-à-dire qui sont repris dans un plan d'investissement approuvé, ou dont la rénovation sur fonds propres est décidée, des logements à rénover, pour lesquels projets et financements doivent encore être déterminés. En 2013, ils sont encore 582 en attente d'un

financement, voire même d'un projet, l'année suivante, ils ne sont « plus que » 285 dans cette situation.

Le programme quadriennal 2014-2017 a fixé, parmi ses priorités, la résorption du nombre d'unités inoccupées. Une enquête préalable, organisée auprès de toutes les sociétés, a permis un recensement de tous les logements vides et sans financement; mais aussi de ceux qui risquent de le devenir dans un futur proche. Les budgets du quadriennal 2014-2017 permettent de financer les travaux pour 365 logements aujourd'hui vides et 456 logements aujourd'hui loués mais inoccupables à terme.²

Certains de ces logements sont restés vides pendant plus de 10 ans.

Signalons aussi que les SISP ont la possibilité de signer des conventions d'occupation précaires avec des associations afin de mettre à disposition, temporairement, les logements sociaux vides en attente de rénovation. Cette mission est, depuis 2013, confirmée dans le Code bruxellois du Logement. Elle est aussi entourée de deux conditions : l'occupation est temporaire, en attente de travaux de rénovation, qui doivent être programmés et la SISP ne peut pas demander de loyer ou d'indemnisation à l'ASBL. Ces mesures visent à garantir que l'occupation temporaire n'amène pas la SISP à retarder les rénovations lourdes et nécessaires des logements ainsi occupés.

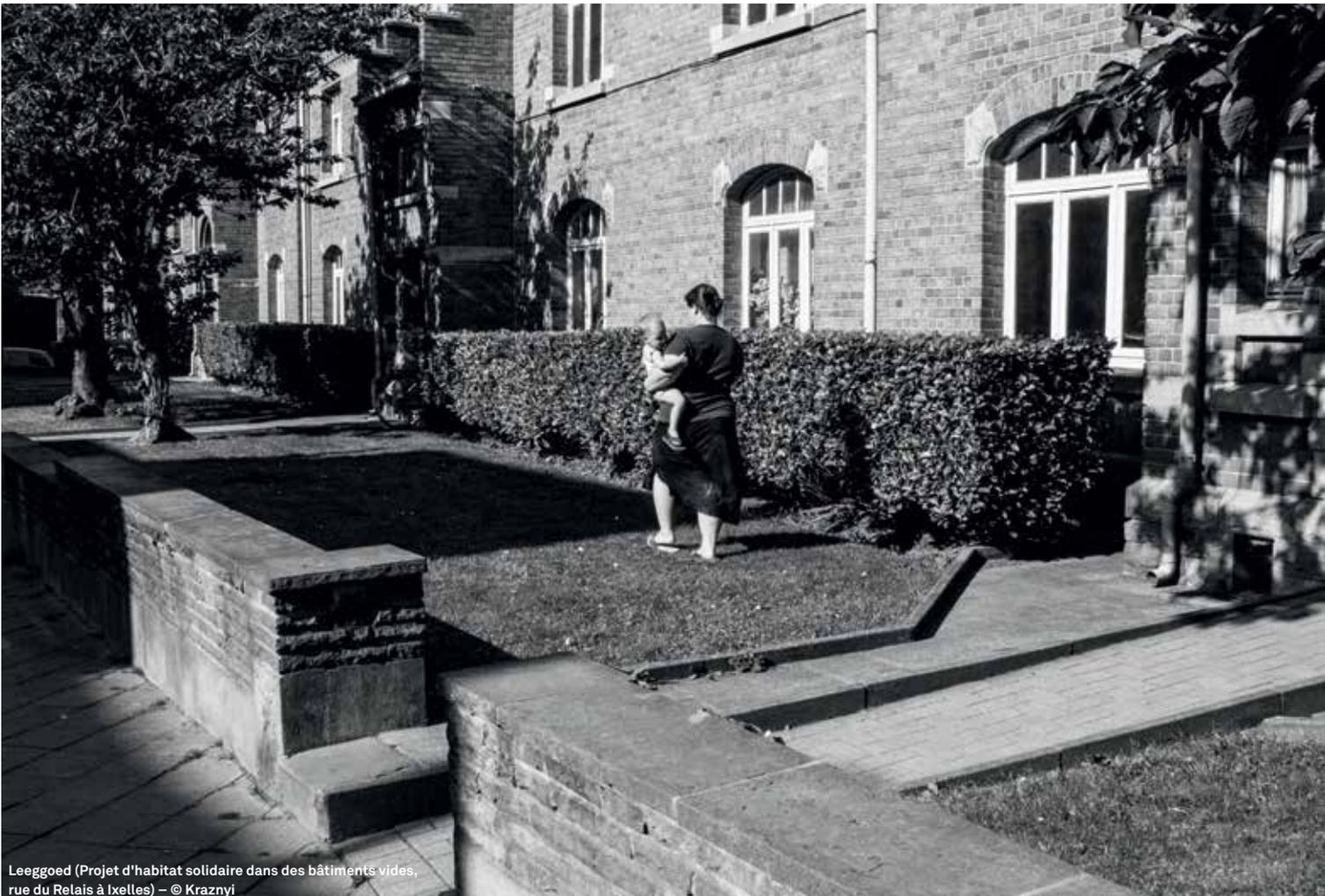
Toutes les sociétés ne sont pas confrontées de la même façon, avec la même ampleur, à la problématique de l'inoccupation. Les disparités sont grandes en la matière.

Si l'on met le focus sur les logements les plus problématiques, ceux pour lesquels les budgets ne sont pas encore réunis, les projets ne sont pas encore élaborés, une dizaine de SISP « seulement » est concernée. Parmi elles, le Foyer Bruxellois comptabilise encore 74 logements dont la rénovation est non financée³, 62 pour le Foyer Etterbeekois et 32 pour le Foyer Ixellois. →

1. Et ce, en plus d'être particulièrement interpellant compte tenu des interminables listes d'attentes sur lesquelles les candidats locataires doivent patienter des années, bien évidemment.

2. Chiffres donnés par l'ancien Secrétaire d'État au Logement, C. Doukérédis, en commission logement, le 18 mars 2014.

3. N'oublions pas que, à côté de ces logements vides, dans le patrimoine de la SISP, se trouve le grand site « Rempart des Moines », soit 313 logements. Il est toujours occupé mais l'ensemble est très dégradé et les conditions de vie des locataires y sont extrêmement difficiles.



Leeggoed (Projet d'habitat solidaire dans des bâtiments vides,
rue du Relais à Ixelles) – © Kraznyj



Le Foyer Etterbeekois est confronté, de très longue date, à un taux d'inoccupation élevé (21,5 % au 31 décembre 2014). Son patrimoine est assez ancien, les immeubles concernés datent, pour l'essentiel des années 1920. Plusieurs facteurs entrent en jeu pour expliquer cette situation. Sont notamment évoqués l'âge du parc et le coût nécessaire à sa remise en état. L'évolution des normes d'habitabilité (Code du Logement) et des normes environnementales et énergétiques obligent à des rénovations d'ampleur, dont les coûts ont été, à plusieurs reprises, mal estimés par la SISP. Subsidés insuffisants, demandes de crédits complémentaires sont ainsi venus s'ajouter aux aléas « classiques » qui ont aussi retardé ces projets de rénovation (défaillance d'un auteur de projet, adjudications sans résultats...).

La société doit donc représenter les mêmes projets sur plusieurs programmes d'investissements successifs pour obtenir les compléments de crédits nécessaires que pour pouvoir lancer et mener à terme les projets de rénovations projetés⁴. En 2012, Christos Doukéridis, alors Secrétaire d'État au Logement regrettait ainsi « *un retard conséquent des projets déjà financés et un taux d'absorption des crédits très faible* »⁵ dans le chef de cette société.

La vacance locative, quant à elle, relève des logements soit en cours de relocation (logements en bon état en passe d'être attribués et reloués) soit en cours de remise en état. Pour ces derniers, des travaux de rafraîchissement, qui peuvent s'étaler sur plusieurs mois, sont nécessaires avant de pouvoir accueillir de nouveaux locataires⁶.

Le Foyer du Sud, tente de limiter au maximum ce vide locatif. Pourtant, au 31 décembre 2014, 120 logements attendaient encore une remise en état avant d'être reloués. Selon le Foyer, une centaine de logements est toujours concernée par ce vide locatif. Si le temps nécessaire au rafraîchissement a progressivement diminué (environ 3 mois), la politique de mutation et les logements vidés par décès des locataires les plus âgés ont tendance à accroître le nombre de logements que l'équipe d'entretien doit rafraîchir. Concrètement, il s'agit d'effectuer des petites rénovations (changer les fusibles, les tableaux

électriques, les soquets et prises...) qui interviennent à chaque changement de locataires, mais aucunement de rénovation de plus grande ampleur⁷.

L'inoccupation a aussi un coût. Chaque logement non loué représente un manque à gagner pour la société de logement. Pour les SISP qui disposent de plusieurs centaines de logements inoccupés, cela peut représenter des pertes allant jusqu'à 3 000 000 €⁸. Au total, pour l'ensemble du secteur, 14 098 463 € de pertes de loyers pour logements inoccupés sont enregistrées en 2014, pour des loyers réels annuels de 144 260 572 €. ⁹ Soit un manque à gagner qui représente près de 9 % des loyers annuels qui devraient être perçus si tous les logements étaient bel et bien loués!

Dans ces conditions, maintenir tant de logements inoccupés apparaît comme d'autant plus irresponsable et ce malgré le coût que va engendrer une rénovation lourde. Certains de ces logements vont demeurer vides pendant plus de dix ans, les pertes se répétant année après année... Cela permet de « relativiser » le poids du budget à dégager pour leurs rénovations. ✕

4. Plusieurs projets émanant du Foyer Etterbeekois ont été sélectionnés, pour les deux derniers programmes quadriennaux, permettant la rénovation complète de près de 200 logements (qui n'étaient pas pour autant tous vides) :

Le quadriennal 2010 -2013 :

– Rénovation complète de 59 logements, rue Massart, pour un budget de 2 992 131 €, en complément de crédit

– Rénovation complète de 32 logements, rue J. Buedts, pour un budget de 1 485 000 €, en complément de crédit

Le quadriennal 2014-2017 :

– Rénovation complète légère de 24 logements, av E de Thibault, pour 2 906 226 €

– Rénovation complète de 48 logements, complexe Massart, rue de la grande Haie, et étude envisageant la suite de la rénovation du complexe pour 4 464 865 €

– Rénovation complète de 24 logements, rue Fort de Bonnelles, pour 3 322 538 €

Source : SLRB info, n°65, mars 2016 et n°70, avril-juin 2014

5. Questions et réponses, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 15 février 2012, p.245

6. La distinction avec les rénovations légères est relativement floue.

7. Entretien avec Guy Bertholomé, le 20 janvier 2016.

8. Le record revient au Foyer Ixellois en 2014 avec 3 152 704 € pour plus de 400 logements alors inoccupés.

9. Source : SLRB, statistiques annuelles 2014

À la recherche du temps perdu

Trois ans et demi, c'est donc la durée minimale nécessaire pour qu'un projet de rénovation lourde, dans le logement social, entre dans sa phase de travaux. Ainsi, même dans le meilleur des cas, il faut compter plusieurs années pour voir un immeuble de logements rénové. Et il s'agit là de délais quasiment incompressibles, en tout cas dans le contexte actuel.

En effet, contrairement à la promotion immobilière privée, les opérateurs publics sont soumis à des contraintes administratives lourdes, en termes de marchés publics et de tutelle. Ces mesures garantissent la transparence des contrats conclus et des dépenses publiques. La tutelle permet par ailleurs de veiller à la qualité des projets avancés. On peut toutefois se demander si toutes ces contraintes sont vraiment justifiées et ne gagneraient pas à être assouplies¹.

Mais tout cela n'explique pas pourquoi sur le terrain, on voit des projets annoncés depuis cinq, huit, dix ans, financés, et qui pourtant font du sur place. Pour ceux-là et ils sont nombreux, rien ne semble vouloir se concrétiser. D'où viennent donc ces lenteurs ? Sont-elles à imputer au secteur ? Ont-elles une autre origine ? Un peu des deux ?

L'âpre conquête du permis d'urbanisme !

Les sociétés de logement social doivent obtenir l'aval des autorités administratives régionales compétentes pour pouvoir rénover. On l'a vu dans le schéma précédent, l'octroi d'un permis d'urbanisme ne paraît pas, au vu des délais réglementaires (moins de six mois), représenter une étape insurmontable. Dans les faits pourtant, les délais ne sont pas respectés. Il nous revient que certains permis d'urbanisme tardent jusqu'à 18 mois avant d'être délivrés, notamment pour de grands projets de rénovation, hors patrimoine protégé. Une situation qui pousse certaines SISP à des pratiques peu conventionnelles : par exemple, lancer le marché des travaux (choix de l'entrepreneur) avant l'obtention du permis d'urbanisme pour gagner du temps.

Le Ministre-Président Rudy Vervoort envisage de réformer le COBAT (le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire) pour tenter d'accélérer les procédures, notamment par l'imposition de délais de rigueur² à l'administration, soit des délais contraignants. Ce qui interpelle néanmoins, c'est qu'en cas de dépassement des

délais, le projet de réforme prévoit que le demandeur se verra refuser automatiquement le permis, assumant lui-même les défaillances de l'autorité délivrante. Pour éviter une pluie de refus qui ne fera qu'aggraver la situation actuelle, il est question d'engager 30 agents supplémentaires à l'urbanisme.³

L'intervention du SIAMU...

D'autres acteurs-clés participent également de ces lenteurs. C'est le cas notamment du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de remettre un avis préalable (prévention incendie) sur la plupart des projets de construction ou de rénovation d'importance⁴. Cet avis, délivré, entre 1,5 à 3 mois, accompagne la demande de permis d'urbanisme. Sans ce document, le dossier n'est pas traité car réputé incomplet, rallongeant encore les délais d'obtention du permis. On peut se demander pourquoi cet avis doit intervenir au moment du dépôt du permis et pas en cours de route⁵, alors que les auteurs de projet connaissent les exigences en matière de sécurité et peuvent donc en tenir compte dans leurs plans.

Et celle de la Commission Royale des Monuments et Sites

Certaines sociétés de logement social disposent en effet d'immeubles ou d'ensemble protégés qui imposent un cadre très strict aux rénovations⁶, cités-jardins du Logis et de Floréal, ainsi que la Cité Moderne, la Cité Delva à Laeken ou encore l'immeuble de la rue Marconi à Forest. Sur ces sites-là en particulier, dont certains d'ailleurs ont déjà fait l'objet de rénovations complètes, l'avis conforme de la Commission est déterminant pour l'obtention du permis : sans ce sésame, le permis est refusé. La Commission peut également rendre un avis conforme mais assorti d'exigences qui peuvent alors entrer en contradiction avec d'autres normes régionales imposées aux SISP, en termes de confort, d'espace, de performance énergétique... Un véritable casse-tête pour certains gestionnaires de SISP.

Une situation d'autant plus difficile à vivre que l'avis de la CRMS intervient en bout de course, alors que le traitement de la demande de permis a déjà dépassé tous les délais raisonnables. Un refus de délivrance du permis ou l'octroi de celui-ci sous conditions, après plus d'un an d'attente voire plus, est effectivement problématique. N'y aurait-il pas lieu d'envisager l'intervention de la CRMS bien en amont, au moment de la réalisation de l'avant-projet par exemple^{7?}

Le rôle de la Commission royale ne s'arrête pas au patrimoine protégé. Elle peut aussi intervenir, à la demande d'une commune ou de la Région, avec voix consultative cette fois, sur des dossiers de rénovation relatif à du patrimoine remarquable, ancien, mais non classé. Libre ensuite à la commune ou à la Région de suivre ou pas ses recommandations. Dans les faits pourtant, le point de vue de la Commission royale semble peser lourd dans l'octroi ou pas du permis.

Un exemple récent, celui de la rénovation des 64 maisons unifamiliales des cités-jardins La Roue et Bon air à Anderlecht, vides pour certaines depuis plus de 10 ans. Début 2016, lors de la commission de concertation, la CRMS a rendu un avis défavorable au projet de la SISP. La direction de l'urbanisme s'est, quant à elle, abstenue (du fait de la posture de la CRMS?). Il y a lieu de se demander si, dans un cas de figure comme celui-là, la SISP pourra obtenir le permis sans devoir revoir sa copie.

Les « faiblesses » du secteur

Les éléments que nous venons d'évoquer en matière d'urbanisme ne doivent pas mener à une lecture erronée du problème. Il est évident que la responsabilité des lenteurs ne peut être imputée exclusivement à des acteurs extérieurs. Les sociétés de logement social, de même que la SLRB ont aussi leur part à assumer.

Il est utile de rappeler ici, quitte à nous répéter, que le manque de programmation, de prévision dans l'entretien et la rénovation du patrimoine social, qui était encore une réalité dans le secteur il y a quelques années à peine – et l'est encore dans certaines SISP – est une variable explicative forte. →



1. Plutôt que de vanter les partenariats publics privés (PPP) comme la solution aux difficultés de production de logements publics – sachant ce qu'implique un PPP en terme de cout pour la collectivité – ne faudrait-il pas s'atteler, au contraire, à réinventer un cadre administratif et juridique qui facilite le travail des opérateurs publics, sans perte de transparence ?

2. En droit administratif, le délai de rigueur est impératif. En cas de dépassement, il implique des conséquences juridiques automatiques (laissées à l'appréciation du législateur), ce qui n'est pas le cas du délai d'ordre, actuellement d'application pour l'octroi des permis d'urbanisme. Voir aussi Communiqué de presse du cabinet Vervoort du 17 décembre 2015.

3. www.rtf.be : Hélène Maquet, *Bruxelles : les permis d'urbanisme dans les délais, mais au détriment des citoyens ?*, 18 décembre 2015.

4. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 juin 2004 déterminant les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme dispensés de l'avis préalable, de la visite de contrôle et de l'attestation de conformité du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente.

5. À ce sujet voir le mémorandum de l'Ordre des architectes pour les élections régionales de 2014.

6. Articles 231 à 238 du COBAT sur les effets du classement.

7. La CRMS a 30 jours calendrier pour se prononcer sur une demande de permis unique. Passé ce délai, son avis est réputé favorable. Elle ne peut donc être tenue responsable des retards administratifs dans le traitement des demandes de permis. Dans le projet de réforme du COBAT, il est pourtant prévu de supprimer l'avis conforme de la CMRS pour le patrimoine protégé. Du point de vue de la CMRS, ce projet est vécu comme une fausse bonne idée qui plus est, dommageable pour la gestion du patrimoine bruxellois. Dans un avis rendu en février 2016 sur la réforme du COBAT justement, la CMRS évoque d'autres pistes, dont celle par exemple d'une consultation plus en amont.

L'exercice de la tutelle SLRB dans une rénovation lourde consomme environ 9 mois.

On doit par ailleurs pointer les défauts de gestion constatés dans certaines sociétés, qui ont provoqué de véritables impasses ou des retards inacceptables dans les projets. Au Foyer Forestois, par exemple, la direction antérieure a fait le choix de vider une partie des blocs jaunes, square Madelon, sans attendre l'approbation de la SLRB sur le projet de rénovation. Résultat : un projet au final recalé, jugé trop ambitieux (pharaonique pour certains) et donc trop couteux, qui a dû être revu globalement. Les logements sont vides depuis maintenant huit ans. Au Foyer Etterbeekois, qui compte une proportion importante de logements vides, les budgets nécessaires à la mise en œuvre des rénovations ont été sous-évalués, impliquant la recherche de financements complémentaires qui ont retardé considérablement les procédures. Une SISF qui, par ailleurs, a fonctionné un temps sans directeur technique. La Cité Moderne de Berchem a omis, quant à elle, en 2011, de demander la prolongation du permis d'urbanisme pour la rénovation de 27 logements, pourtant chèrement acquis deux années auparavant après un recours gagné contre la CRMS⁸. Il s'agit en effet d'un immeuble classé. Les travaux ont pu finalement commencer en 2015. Les logements sont vides depuis 15 ans.

Ces situations-là ne sont pas exceptionnelles. Elles sont présentées ici de manière quelque peu simpliste car il est évident que c'est bien plus souvent une somme de difficultés, de responsabilités partagées et de négligences diverses qui empêchent d'avancer. Reconnaissons aussi qu'elles ne reflètent pas le secteur dans son ensemble. Certaines rénovations sont exemplaires, comme celle de la Cité-Modèle, un site d'environ 1 000 logements appartenant au Foyer Laekenois, qui fait l'objet d'une rénovation en profondeur depuis plusieurs années, avec un phasage des travaux qui permet d'avancer lentement⁹ mais sûrement.

Parallèlement à ces problèmes de gouvernance, les sociétés de logement social ont pour certaines dû composer avec des moyens humains limités, sans toujours disposer en interne des compétences techniques ou juridiques nécessaires à la préparation des projets, à leur mise en œuvre et à leur suivi. De même, la capacité d'absorption des projets, c'est-à-dire la capacité à pouvoir gérer simultanément plusieurs rénovations et en venir à bout était, elle aussi, réduite.

De manière plus générale encore, l'avènement de nouvelles normes au niveau du bâti et donc de nouvelles exigences ont forcé les SISF, dans leur ensemble, à une marche en avant vers plus de professionnalisation et de spécialisation, un processus qui n'opère pas non plus du jour au lendemain. À titre d'exemple, rappelons qu'en matière de rénovation énergétique, les opérateurs immobiliers publics, dont les sociétés de logement social, ont été les premiers à se voir imposer, dès 2010, les standards basse énergie.

Face à ces difficultés, la tutelle exercée par la SLRB a été renforcée. D'abord par un surcroît de contrôle administratif, de procédures d'approbation diverses, alourdissant encore le processus de rénovation. Le schéma présenté en pages 16 et 17 montre que l'exercice de la tutelle dans une rénovation lourde consomme environ neuf mois.

Fort heureusement, la SLRB, sous l'impulsion du politique, a aussi évolué. Elle reste bien entendu une structure qui contrôle la légalité des actes posés par les SISF, mais elle s'ouvre progressivement à de nouvelles missions, de nouveaux métiers : conseil, accompagnement de projets, logique de partenariat. Une tendance de plus en plus marquée qui fait l'unanimité dans le secteur. Nous nous y attardons dans l'article suivant.

On peut se demander justement, au vu de la professionnalisation du secteur, si la tutelle légale ne gagnerait pas à être adaptée, allégée par exemple (donc plus courte) pour les sociétés de logement social qui ont prouvé leur capacité à gérer leurs dossiers de rénovation. Cette réflexion pourrait trouver sa place dans l'évaluation du contrat de gestion de niveau 2, actuellement en cours. ✕

8. En septembre 2009, le Gouvernement bruxellois octroie un permis unique à la Cité Moderne pour la rénovation de 27 logements en 16 unités, au croisement des rues Bon Air et Bon accueil. Cette décision fait suite au recours introduit par la SISF contre la décision du fonctionnaire-délégué de refuser le permis, compte tenu de l'avis défavorable de la CRMS.

La Cité Moderne obtient gain de cause et est autorisée à isoler par l'extérieur et à poser du double vitrage, ce à quoi la CRMS s'opposait.

9. La rénovation globale du site est estimée à 20 ans. Le projet a fait l'objet d'un masterplan qui permet d'envisager une cohérence d'ensemble, en s'affranchissant du rythme des quadriennaux. Elle est associée à la production de nouveaux logements.

Une tutelle réinventée : pour plus d'efficacité ?

L'évolution des missions de la SLRB apparait très clairement dans les derniers contrats de gestion et particulièrement dans celui qui couvre la période 2011-2016. La volonté de développer des dispositifs de type partenarial, collaboratif entre la SLRB et les SISP est perceptible.

Les missions d'accompagnement et de soutien aux SISP doivent permettre d'accélérer les programmes d'investissement. Dans le même temps, les projets de rénovation se voient soumis à des évaluations approfondies et continues, qui peuvent mener à terme à des "sanctions", si la responsabilité de la SISP est engagée. Ci-dessous, nous évoquons quelques dispositifs, intégrés au contrat de gestion, qui nous semblent constituer des avancées pour le secteur.

Notre premier focus a trait au **pôle d'expertise régional** de la SLRB. Créé en 2012, composé d'ingénieurs, d'architectes et de juristes, son champ d'action est double.

D'une part, il intervient comme aide à la maîtrise d'ouvrage¹, c'est-à-dire qu'il accompagne les SISP dans la conception et la mise en œuvre des projets de rénovation. Il participe ainsi, à la demande des SISP, à la définition des projets à introduire dans les quadriennaux. Plus tard, quand le projet est lancé, il aide à la préparation des avis de marché (de services, de travaux), à la constitution des cahiers de charge, à l'analyse des offres remises par les soumissionnaires (bureaux d'architectes, entrepreneurs...). Il peut intervenir en soutien à tout moment du processus, mais avant la mise en chantier.

D'autre part, le pôle d'expertise peut prendre la main sur tout ou partie d'un projet, via une délégation de maîtrise d'ouvrage. Dans ce cas, il n'est plus question « d'aider à », mais plutôt de « faire à la place de ». Cette délégation de maîtrise d'ouvrage peut intervenir à l'initiative de la SISP ou être imposée d'office par la SLRB, en cas

de retard dans les programmes d'investissement. Ainsi, certaines SISP se sont vues retirer la gestion d'un ou plusieurs projets de rénovation, comme condition préalable à l'octroi de crédits dans le quadriennal 2014-2017. Les SISP concernées ont donc été contraintes d'accepter, au risque de ne pas obtenir de financement. C'est un moyen de pression pour le moins interpellant dont a usé le Gouvernement régional pour forcer la délégation de maîtrise d'ouvrage. Inutile de préciser que le secteur l'a lui-même très mal vécu.

Les directeurs de SISP, rencontrés dans le cadre de la préparation de ce dossier, se montrent, par ailleurs, très réservés quant aux capacités du pôle d'expertise à rénover plus rapidement. Il nous semble encore un peu tôt pour conclure dans ce sens. Cependant, même si elle ne révolutionne pas fondamentalement le rythme des rénovations, l'intervention du pôle d'expertise pourrait, à l'avenir, éviter que des projets restent au point mort pendant des années. On espère toutefois que la collaboration soit le modus operandi privilégié plutôt que la contrainte.

Dans le cadre du quadriennal 2010-2013, 4 premières conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage ont été signées, en 2013, entre la SLRB et les SISP. En 2014, les projets sont plus nombreux et concernent le dernier programme d'investissement. →

1. Cet accompagnement n'est pas totalement novateur puisque la SLRB comptait déjà en 2006, un service d'aide à la maîtrise d'ouvrage (cellule AMO), mais celui-ci a été étoffé de manière significative pour multiplier les possibilités d'interventions.

QUADRIENNAL 2010-2013

SISP concernées	Maitrise d'ouvrage déléguée, à la demande
Cité Moderne	Rénovation complète (RC) de 4 logements vides
Foyer Jettois ²	Rénovation et isolation des façades Mise en conformité des installations électriques Mise en conformité des ascenseurs Plusieurs centaines de logements, Florair II et III
CHS de Woluwé-Saint-Pierre	RC de 4 maisons, clos des Chasseurs
Foyer Ixellois	Rénovation de l'enveloppe de plusieurs immeubles, rue F. Dons et avenue du Bois de la Cambre

QUADRIENNAL 2014-2017

SISP concernées	Maitrise d'ouvrage déléguée, à la demande
Logis	Restauration de boiseries de 109 maisons classées
Foyer du Sud	Rénovation de l'enveloppe d'un immeuble de 110 logements, square Ch. Jordens, Saint-Gilles
Logement Molenbeekois	RC, 10 logements, Cité van Meulecom RC, plusieurs logements, rue du Lierre Isolation et rénovation des façades de 99 logements bd Edmond Machtens
Maîtrise d'ouvrage déléguée contrainte	
Floréal	RC, 13 maisons vides classées
Foyer Etterbeekois	RC, 48 logements, rue de la Grande Haie
Ieder zijn Huis (Evere)	RC, 6 logements, rue Willebrord Van Perck
Foyer du Sud ³	Rénovation légère de 86 logements Blocs jaunes, face au parc du Bempt, Forest
Foyer Ixellois	RC, 54 logements vides, Cité Volta
Logement Molenbeekois	RC, 20 logements, rues du Gulden Bodem et Osseghem RC, 98 logements, rues Potaerdegat, de Saulnier, des Béguines et Korenbeek.
CHS de Woluwé Saint Pierre	RC, 13 maisons inoccupées

Source : Rapport d'activités 2014 de la SLRB et programme quadriennal 2014-2017

Si le Gouvernement précédent a donné les moyens à la SLRB de développer une cellule d'experts en rénovation, au service des SISP, il a aussi dans le même temps, débloqué des fonds pour renforcer les équipes techniques des sociétés de logement social. Ainsi, chaque SISP disposant d'un minimum de 2 500 logements ou chaque groupement de SISP qui, en mutualisant⁴, atteignait ce seuil, a pu bénéficier d'un apport de moyens pour engager un équivalent temps plein, affecté à la mise en œuvre des quadriennaux. À ce jour, 10 ETP⁵ ont déjà été financés par la Région, via la SLRB, sur un total de 14 postes à pourvoir. Cette subsidiation n'a pas été remise en cause par l'actuel Gouvernement régional. Au total, pour le pôle d'expertise régional et les ETP engagés dans les SISP, le financement annuel s'élève à 1 490 000 €.

Le contrat de gestion 2011-2016 prévoyait également la création d'un poste de **référént technique unique** SLRB auprès de chaque SISP. Le but étant d'améliorer la communication, l'échange d'informations entre protagonistes sur les rénovations et l'entretien du patrimoine.

Concrètement, aujourd'hui, une société de logement social n'a plus qu'un seul interlocuteur au sein de la SLRB pour toutes ses questions. On gagne ainsi en temps et en efficacité. Ces référents techniques sont des ingénieurs ou des architectes qui, pour partie, travaillent au pôle d'expertise régional, ce qui renforce encore la cohérence du dispositif d'accompagnement.

En outre, chaque SISP se voit désormais dans l'obligation d'élaborer un **planning global initial (PGI)** pour tous les projets de rénovation financés. Cet outil permet d'apprécier l'état d'avancement de chaque rénovation et le respect des délais quant à l'exécution des projets. Le dernier contrat de gestion restaure en effet le principe de l'échéancier. Il prévoit un délai maximal de deux ans entre l'octroi du crédit et l'élaboration de l'avant-projet et de quatre ans maximum pour le démarrage des travaux. Passé ce délai et sans motif valable, la société de logement social risque, dans le pire des cas, de perdre tout ou partie des subsides accordés et/ou de céder la main sur un ou plusieurs projets au profit du pôle d'expertise.

A contrario, le respect des délais donne accès au régime des incitants financiers⁶.

Mais le planning global initial doit surtout permettre d'accompagner, au plus près, les SISP dans leurs rénovations. Il occupe ainsi une place centrale dans les réunions du **comité de suivi des investissements** qui doivent avoir lieu, au minimum trois fois par an. Ces rencontres permettent de réunir la SISP, le référent technique et tous les services de la SRLB concernés par un projet de rénovation (par exemple le département financier). On y discute de l'état d'avancement des projets et du respect du planning, des obstacles rencontrés et des solutions à apporter aux blocages. Plusieurs directions de SISP ont évoqué ces réunions parmi les avancées notables de ces dernières années.

Le dernier contrat de gestion restaure le principe de l'échéancier dans les rénovations. Plus question de laisser dormir des projets financés. Les SISP doivent rendre des comptes.

Ce qui transparait dans ces nouvelles mesures, c'est bien la réorganisation profonde des relations tutélaires entre la SLRB et les SISP. Les contrats de gestion successifs donnent le ton. Plus dynamique, plus proactive, la SLRB se réinvente au travers d'une double logique, l'une collaborative, mobilisatrice, l'autre plus contraignante et bien moins appréciée par le secteur, mais sans doute nécessaire vu les "errances" passées de certaines sociétés.

Mais quels sont finalement les impacts positifs, concrets de ces nouvelles « manières de faire » ? Un indicateur de mesure intéressant à cet égard, est le montant des crédits consommés par le secteur au cours des dernières années. En effet, bien que des financements régionaux d'envergure soient mis à disposition des sociétés de logement social, celles-ci peinent à les utiliser. Le tableau suivant montre néanmoins une évolution significative dans la liquidation des crédits.

	Dépenses quadriennaux	%
2003	22 861 668,00 €	100,00 %
2004	10 694 718,00 €	46,78 %
2005	25 091 709 00 €	109,75 %
2006	36 173 310,00 €	158,23 %
2007	37 554 844,00 €	164,27 %
2008	33 323 583,00 €	145,76 %
2009	45 784 815,04 €	200,27 %
2010	60 298 011,14 €	263,75 %
2011	56 363 126,39 €	246,54 %
2012	41 231 635,56 €	180,35 %
2013	41 720 000,00 €	182,49 %
2014	45 481 044,83 €	198,94 %
2015	56 912 563,21 €	248,94 %
TOTAL	513 491 028,17 €	

Source : service études de la SLRB

Si on compare les années 2003 et 2015, on constate que le secteur dépense aujourd'hui plus du double qu'il y a dix ans. C'est plutôt une nouvelle encourageante. Cette amélioration est perceptible dès 2006 et témoigne certainement des effets positifs des contrats de gestion et de la logique de programmation dans les rénovations. En 2010, on atteint un pic de 60 millions d'euros, mais les années suivantes montrent une diminution forte des dépenses, justement à l'époque où le pôle d'expertise est créé et tous les dispositifs, évoqués ci-dessus, mis en place. Il faut évidemment tenir compte de l'effet différé des mesures et on voit d'ailleurs une nouvelle remontée en 2015, mais on peut toutefois se demander si le secteur est capable d'en faire plus, avec toutes les contraintes qui sont les siennes aujourd'hui. ✕

2. Le projet est en partie financé par Beliris.

3. Le Foyer du Sud est né de la fusion des Foyers Forestois et Saint-Gillois, intervenue en 2014.

4. La mutualisation a été encouragée comme étape préalable aux fusions.

5. Foyer Laekenois, Foyer Bruxellois, Foyer Anderlechtois, Foyer du Sud, Logement Molenbeekois, Comensia, FESOCOLAB (2 ETP), Foyer Schaerbeekois et Foyer Jettois/Villas de Ganshoren en passe de fusionner. Rappelons que la majorité des travailleurs de SISP sont engagés sur fonds propres. La SISP qui souhaite obtenir le subside dont il est question ci-dessus, doit introduire un dossier circonstancié. Article 70 du contrat de gestion de niveau 2.

6. Il s'agit d'une enveloppe annuelle de 2 010 000 € à partager entre les SISP. La répartition de cette manne financière est conditionnée à des critères d'évaluation prévus dans le contrat de gestion de niveau 2.

Et les locataires dans tout ça ?

Focus sur le relogement

Les premiers concernés par la question de la rénovation des logements sociaux, ce sont les locataires, qui attendent parfois depuis des années la concrétisation des programmes projetés. Selon le type de chantier envisagé, les bâtiments doivent être complètement vidés, alors que dans d'autres cas, les rénovations se déroulent en site occupé. Dans tous les cas, l'inquiétude des locataires à l'entame des travaux est grande. Comment continuer à vivre dans un bâtiment en chantier ? Mais surtout, ou va-t-on être relogé ? À quel prix ?

Certains chantiers d'ampleur obligent les locataires à quitter les lieux. C'est le cas des démolitions – reconstructions, bien entendu, mais aussi d'autres types d'interventions lourdes, notamment les réhabilitations qui impliquent le redimensionnement des logements, modifiant surfaces et nombre de chambres. Dans ces cas, la société est tenue de préparer un **plan de relogement**, soumis au contrôle du délégué social¹ et de la SLRB. Les modalités pratiques liées aux déménagements et relogements des locataires doivent y être détaillées (notamment la localisation des logements concernés, le planning des travaux, la composition et le nombre de ménages concernés...) ². Signalons que les SISP disposent d'une grande autonomie quant à la stratégie de relogement. Par exemple, elles peuvent prévoir au travers du plan de relogement d'éventuels retours possibles des locataires vers le logement initial ou, au contraire, imposer des transferts définitifs.

Cependant, une norme s'impose à tous : en matière d'attribution des logements sociaux, une priorité est octroyée au relogement des locataires d'habitations vouées à la rénovation. Suivent les mutations³ puis les nouvelles attributions dans la hiérarchie des demandeurs en attente d'un logement social⁴.

Il n'y a pas de norme régionale qui impose le moment idéal pour entamer le travail autour du relogement. Les pratiques varient d'une société à l'autre. Compte tenu de la faible disponibilité de logements sociaux, le relogement des locataires se doit d'être anticipé. Dans le passé, il le fut parfois trop. Le Foyer Forestois en a fait les frais : un bâtiment, constitutif de l'ensemble appelé « les blocs

jaunes », s'est progressivement vidé de ses 80 ménages locataires dès 2008. Depuis lors, le projet de rénovation a dû être revu (différents avec l'auteur de projets, normes énergétiques à revoir, financements complémentaires à négocier...). Conséquence : la situation d'inoccupation dans laquelle se trouve les bâtiments concernés s'éternise, leur entretien n'est plus assuré, les dégradations s'accroissent, et les riverains directs pâtissent de la situation. Le chantier devrait finalement débuter en 2016, après 8 années d'inoccupation.

Pour limiter la durée de l'inoccupation, certaines SISP anticipent le relogement des locataires d'un immeuble qui devra faire l'objet d'une rénovation lourde, sans pour autant le libérer. La rénovation des différentes tours de logements de la Cité Modèle à Laeken s'organise par phases distinctes. Les bâtiments sont rénovés les uns après les autres et les locataires migrent d'un logement à rénover vers un logement rénové, lorsque les travaux des logements quittés sont sur le point de démarrer. Pour ce faire, certains logements sont donc « pré-réservés » pour accueillir, le moment voulu, les locataires des logements voués à rénovation. Pour être efficaces, pour limiter au maximum les vides locatifs, ces « opérations tiroirs » doivent se succéder à un rythme soutenu, suivant un planning extrêmement bien orchestré !⁵

Si le Foyer Laekenois prend le pari de louer les logements jusqu'aux portes du démarrage du chantier, d'autres SISP optent pour une méthode radicalement autre : libérer tous les logements qui présentent des manquements. C'est cette option qu'a choisi Floréal. Dans les années 90, deux locataires décèdent par intoxication au monoxyde

de carbone. Cet événement dramatique a amené les gestionnaires à retirer progressivement du marché tous les logements qui présentaient un risque. Conséquence : de nombreux logements vides, depuis lors classés⁶.

Quelle que soit la méthode choisie, il faut pouvoir trouver suffisamment de logements disponibles pour reloger les locataires. Selon l'étendue du parc de chaque société, des vacances possibles, elle y parviendra avec plus ou moins de facilité, et dans des délais plus ou moins longs. Si la SISP ne peut trouver assez de possibilités de relogement dans son parc propre, des conventions peuvent être conclues avec les sociétés voisines qui auraient des disponibilités, en évitant ainsi de déraciner les habitants d'un quartier. Une possibilité qui reste trop peu exploitée et qui mérite d'être étendue. Plus d'options pour reloger les locataires, cela signifie aussi des délais de relogement réduits et des propositions qui, potentiellement, peuvent mieux correspondre aux besoins et attentes des familles à reloger.

À titre exemplatif, une année a été nécessaire pour proposer un relogement à la quarantaine de familles habitant l'immeuble Musin des Habitations à Bon Marché de Saint-Josse, tant au sein du parc de la SISP que dans celui d'autres SISP voisines.

Le relogement des locataires risque-t-il de retarder l'entame d'un chantier de rénovation? Non, à priori, vu le temps que prennent les procédures techniques et légales qui doivent précéder le démarrage de tout chantier, celui-ci peut être mis à profit pour reloger tous les habitants d'un immeuble voué à rénovation. En effet, ce sont, au minimum, trois ans et demi qui s'écoulent entre l'accord sur le financement d'un projet et le démarrage effectif des travaux sur le site. 3 ans et demi, cela permet de reloger plus d'une centaine de ménages.

Par contre, 3 ans et demi, ça reste très long pour les locataires! La lenteur de la procédure de relogement touche directement les locataires de l'immeuble qui doit être rénové : le bâtiment dans lequel ils vivent se vide et se dégrade peu à peu, il n'est plus sécurisé ni entretenu. Mais c'est surtout l'inconnu face au logement qui leur sera proposé qui rend cette attente particulièrement difficile. Le manque d'information provenant de la société de logement accentue les inquiétudes. Incontestablement, une amélioration de la communication des SISP vers leurs locataires et une meilleure prise en compte des situations individuelles est souhaitable. Elles permettraient certainement de limiter les souffrances liées au déménagement pour les locataires, mais aussi le nombre de propositions de relogement pour les services sociaux des SISP! La rénovation de la tour Brunfaut est, sur ce point, particulièrement éclairante. Elle fait écho à tant d'autres...⁷ ✕

1. Engagé par la SLRB, le délégué social est chargé de contrôler auprès des SISP l'application des règles qui régissent le logement social, notamment les conditions d'inscription et d'attribution des logements et le calcul du loyer et des charges.

2. Art 14ter de l'arrêté locatif, entré en vigueur en 2015.

3. Elles concernent les locataires qui occupent une habitation inadaptée à la composition du ménage. Les logements peuvent être sur-adaptés (au moins deux chambres excédentaires), ou sous-adaptés.

4. N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2016, p.219

5. P. BERNARD (ss.dir.), *La Cité Modèle à Bruxelles. Vie(s) d'un grand projet*, [aparté], Bruxelles, 2012, p.184.

Signalons encore qu'un bâtiment neuf a également été construit sur le site, permettant d'entamer l'opération tiroir.

6. Notons que le dernier programme quadriennal va permettre à la société la mise en conformité aux normes « CO » des 103 derniers logements concernés par cette problématique.

7. Par exemple les rénovations des immeubles situés rue des Plantes, rue Linné et Rue Musin à Saint-Josse. Quatre locataires du complexe Musin se sont trouvés en conciliation devant le juge de paix, suite à un refus d'une offre de relogement proposée par la société. Certains ont fini par être expulsés du logement. Voir notamment : Samy HADJI, « Opération tiroir, de la théorie à la pratique », IEB, septembre 2014.



Atelier vidéo « 65 Brunfaut, ça ira mieux demain » – © La Rue asbl

Rénovation de la Tour 65 Brunfaut, un (contre)- exemple pour l'avenir ?

CLAIRE VERHAEREN, ASBL LA RUE

« Le passé s'appelle tristesse, le présent espoir et l'avenir quoi donc ? Chacun peut se forger une carapace en mettant sa salopette, son costume-cravate, sa belle robe mais cela n'est uniquement que pour les autres. Car à l'intérieur vous êtes la même personne. Et lors du déshabillage, ce qui est masqué vous revient à l'estomac, en pleine figure force 10 ! »

Ainsi témoignait monsieur Jadin, aujourd'hui ex-locataire du 65 Brunfaut lors de la première publique du film « 65 Brunfaut, ça ira mieux demain » en février 2015 ; film collectif des locataires du 65 avec le soutien des asbl La Rue et Centre Vidéo de Bruxelles¹. Un film pour exposer en lumière crue toute la blessure de vivre dans un logement insalubre. Un film pour arracher la place d'acteur qui leur a tant manqué des années durant et exprimer enfin sur la place publique toute la nécessité d'associer les locataires comme partenaire à part entière dans la concertation de leur habitat.

Car c'est depuis 2004 que nous avons accompagné les locataires demandeurs d'un soutien afin d'interpeller les autorités sur leurs conditions difficiles de logement ayant un impact direct sur leur santé physique et psychique, sur leur vie familiale et sociale et sur la vie de l'immeuble en général. En 2016, plus de dix ans après, tous sont enfin relogés en prévision de la rénovation



La Tour 65 Brunfaut – © La Rue asbl

imminente de la tour. Or, malgré les demandes répétées des locataires et de l'asbl depuis les prémises du projet en 2009, le programme de la future tour n'a, au final, pas fait l'objet d'une réelle concertation des locataires.

Située en bordure du canal à Molenbeek-Saint-Jean, la tour haute de 50 mètres et comptant 97 logements figurait un défi technique et architectural à l'époque de sa construction fin des années '70. Pourtant, elle a depuis montré ses limites au regard des normes actuelles de salubrité et de sécurité : dangerosité incendie avec une résistance au feu de moins de 30 minutes, exigüité des logements, isolation thermique et acoustique défectueuse, infestation de cafards et de souris, pannes régulières des ascenseurs, suroccupation des logements et manque de sécurité et de contrôle social. À ces problématiques se greffait une longue histoire de dialogue discontinu et compliqué avec le bailleur. Dans le chef des habitants, il y a toujours eu comme un sentiment d'impuissance,

LA RUE, ASSOCIATION D'ÉDUCATION PERMANENTE

Issue d'un comité d'habitants impliqués dès 1973 dans des luttes urbaines, La Rue est une association indépendante, constituée en asbl en 1978 par des enseignants, des jeunes et des militants du milieu associatif molenbeekois. Au travers de sa démarche d'éducation permanente et d'un travail de proximité, elle vise une participation active à la vie sociale, économique, politique et culturelle dans les quartiers du Vieux Molenbeek. Ses actions : école de devoirs pour les élèves du primaire, soutien scolaire pour les élèves du secondaire, cours d'alphabétisation, actions en matière de logement, conseil en rénovation et en énergie, ateliers créatifs, activités socio-culturelles, atelier d'urbanisme, jardin urbain, projets collectifs et communautaires du Projet de Cohésion Sociale Quartiers Ransfort.

www.larueasbl.be

de crainte voire de colère qui resurgissait systématiquement tant la réintégration d'un logement conforme leur a semblé longtemps inaccessible. Tant les locataires que l'asbl ont dû s'armer de patience afin de décrocher des réunions d'échange et d'information avec le Logement Molenbeekois. Il a fallu continuellement revenir à la charge afin d'être tenus informés et d'exprimer la nécessité d'une concertation des locataires sur la future tour.

Plus précisément, c'est dans le cadre de notre Projet de Cohésion Sociale² – PCS (travail social communautaire depuis 2002 dans le Vieux Molenbeek en partenariat avec la SISP le Logement Molenbeekois et l'asbl LES³) que nous avons débuté en 2004 de premières actions au 65 dans le but de travailler la convivialité au sein de l'immeuble et de provoquer la rencontre entre les locataires et la société. Si cela a eu le bénéfice que les locataires se sentaient, pour la première fois, légitimés dans leur vécu – la société reconnaissant enfin officiellement l'insalubrité du bâtiment –, il n'en restait pas moins que la dynamique collective se heurtait sans cesse à l'absence de perspectives concrètes de rénovation. En 2008, faute de solutions, le PCS stoppait son action avec les locataires.

Après une première interpellation collective du Logement Molenbeekois sur l'état de leurs châssis fin 2009, ce n'est qu'en 2010 qu'un groupe de locataires est

venu à nouveau demander le soutien de l'association afin d'être écoutés et d'être informés par le Logement Molenbeekois. C'est ainsi qu'en particulier, en 2010 et 2011, la permanence Logement de La Rue a soutenu, logistiquement et méthodologiquement, les démarches collectives du groupe de locataire.

Le programme de la future tour n'a, au final, pas fait l'objet d'une réelle concertation des locataires.

En parallèle à l'action de son PCS et de sa Permanence Logement, La Rue a aussi très tôt interpellé les autorités en son nom propre considérant sa responsabilité sociale liée à la connaissance des risques de sécurité du 65. En effet, courant 2005, un de nos administrateurs, architecte de métier, posait un diagnostic plus précis de la dangerosité de l'immeuble. Les années suivantes furent ponctuées de nombreux courriers et rencontres avec les autorités afin de revenir à la charge à propos de la dangerosité de la tour, de la nécessité d'une expertise incendie (réalisée en 2008 et 2009) et de l'importance d'associer les locataires à la définition du programme de rénovation quand celle-ci fût annoncée.

Sur ce point, dès 2009, La Rue introduisait déjà une note en réponse à « l'appel à idées » du Contrat de Quartier « Cinéma Belle-Vue » proposant que celui-ci initie une mission architecturale et une analyse d'un schéma d'opération incluant une information et une concertation des locataires. À la fin 2009, nous apprenions qu'une étude de définition était prévue au dossier de base du Contrat de Quartier « Cinéma Belle-Vue » afin de déterminer s'il fallait rénover ou démolir la tour. En septembre 2011, suite aux conclusions de l'étude, les autorités locales et régionales annoncent enfin la rénovation du 65 Brunfaut avec, au départ, l'option d'une rénovation en site occupé. →

1. Voir le film <https://vimeo.com/154713474>. Dossier de presse :

<http://www.cvb-vidop.be/pdf/presse/Brunfaut.pdf>

2. <http://www.slr.be/irisnet.be/la-slr/nos-missions/politiques-sociales/projets-de-cohesion-sociale-1>

3. Lutte contre l'Exclusion Sociale à Molenbeek

Les locataires et l'asbl La Rue plaident alors pour une démarche de concertation à concrétiser notamment par la mise en place d'un Comité d'Accompagnement composé de tous les acteurs concernés par la rénovation dont une représentation des habitants de la tour. Cette instance aurait permis une information et une concertation régulières sur l'évolution du projet de rénovation d'autant que la question d'une rénovation en site occupé occasionnait énormément de questions et d'inquiétudes de la part des locataires. La Rue proposait d'aider les locataires à se préparer et à se former à participer à ce Comité. En décembre 2012, Le Logement Molenbeekois ainsi que les autres acteurs publics locaux et régionaux se sont enfin montrés favorables à cette idée mais la société de logement social souhaitait attendre la désignation de l'auteur de projet chargé de la rénovation.

Encouragés par les multiples réactions positives à leur action collective, les locataires souhaitent continuer à témoigner pour que de telles situations ne se reproduisent plus dans le logement social.

Dès lors, au cours de l'année 2013 et 2014, dans l'attente de cette désignation, notre action a principalement consisté à aider les locataires à se préparer à une dynamique de concertation par l'organisation de plusieurs ateliers en collaboration avec une architecte de notre Conseil en Rénovation (autour de la question des espaces communs par exemple). Le PCS et les locataires ont par ailleurs obtenu l'organisation de deux réunions avec Le Logement Molenbeekois; la première présentant les grands objectifs de la rénovation, la seconde rassemblant tout acteur concerné par la question de la sécurité (gardiens de la paix, agents de prévention, police). Enfin, une problématique importante à cette époque a aussi été la longue attente de la mise en place d'une alarme incendie.

La désignation est enfin intervenue en septembre 2014 avec un important changement d'option : l'abandon de la rénovation en site occupé et le démarrage d'un plan

de relogement. À partir de ce moment-là, la société de logement ne souhaitait plus développer un Comité d'Accompagnement ni une concertation des locataires étant donné que ceux-ci allaient progressivement quitter la tour et que d'après leur expérience, peu allaient y revenir malgré la priorité qui leur est donnée de décider d'y revenir une fois le chantier terminé. Les autorités concédaient toutefois qu'elles continueraient à informer les locataires du suivi du projet de rénovation.

Or, si la tour s'est donc ensuite peu à peu vidée de ses habitants, certains d'entre eux maintenaient leur intérêt à être informés voire à partager leur avis sur les futurs aménagements. Tandis que nous menions l'atelier vidéo avec les locataires dès septembre 2014 aboutissant à une première projection-débat en février 2015, ce sont alors diverses autres questions liées au relogement qui ont animé dans le même temps les locataires : l'accompagnement social individuel, la prise en charge du déménagement, la question de la remise en état des logements dans lesquels ils allaient déménager, l'obligation de cocher un certain pourcentage des logements proposés, la question de bénéficier ou non de l'allocation relogement régionale. Une réunion avec la SISP en janvier 2015 a permis de rassurer quelque peu les inquiétudes des locataires tout en laissant le doute sur l'allocation régionale dont nous apprendrons enfin en septembre 2015 que les locataires du 65 Brunfaut n'y ont pas automatiquement tous droit au regard des conditions en vigueur.

En décembre 2015, Le Logement Molenbeekois et l'auteur de projet présentaient aux locataires le projet définitif avant le dépôt du permis d'urbanisme. Alors que les derniers locataires viennent de quitter la tour et se disent en général satisfaits de leur nouveau logement, à ce jour, nous ne savons pas si cette demande de permis a été effectivement déposée depuis.

Aujourd'hui, encouragés par les multiples réactions positives à leur action collective et à leur film, les locataires souhaitent poursuivre leur démarche d'expression en ouvrant le groupe à d'autres personnes et en élargissant leur thématique de départ à d'autres sujets liés au logement. Continuer à témoigner, disent-ils, pour que de telles situations ne se reproduisent plus dans le logement social. Poursuivre l'action collective car « ensemble, on obtient des résultats ». →



Si la rénovation du 65 Brunfaut augure d'une prouesse architecturale et d'ingénierie technique (élargissement de la tour, élévation de 6 étages, qualité passive du bâtiment), le processus aura par contre loupé l'exemplarité au niveau de la participation des habitants. Or, sur base de notre expérience au 65 Brunfaut, nous persistons dans la nécessité de mettre en place une réelle participation des locataires dans les processus de rénovation du parc social. La participation ne se décrète pas et ne pourrait se réduire à quelques séances d'information ou de consultation. Pour la mise en œuvre d'une réelle dynamique articulant accompagnement, information et concertation, des ressources humaines, méthodologiques et financières dédiées sont nécessaires.

Il ne s'agit pas de se substituer à la décision des autorités publiques ni à la compétence des professionnels mais de permettre aux habitants de prendre « leur » part dans la réflexion le plus en amont possible d'un projet de rénovation ou d'aménagement. À savoir, inscrire une « maîtrise d'usage » au processus de définition du programme d'aménagement. « *L'objectif de la maîtrise d'usage est de bien comprendre ce qui est important pour les habitants de leur point de vue. Il s'agit effectivement de déplacer son point de vue, de passer d'une relation de "face à face" à une relation de "côte à côte" avec les usagers.*

(...) *Par définition, la maîtrise d'usage intervient dans le champ de l'usage; c'est-à-dire "là où la vie se passe", ce domaine subtil qui échappe à la connaissance directe du maître d'ouvrage comme du maître d'œuvre et qui pourtant tisse le quotidien des habitants et usagers des logements et immeubles réalisés par le bailleur.* »⁴ Faire appel à l'expertise de l'usager dans un espace de co-production donnera de meilleurs gages de réussite et de durabilité aux aménagements projetés. Nous exposons les éléments constitutifs d'une telle démarche dans une note adressée au Cabinet de la Ministre régionale à l'été 2015⁵. Nous invitons tout acteur intéressé à en prendre connaissance afin de la mettre en débat. Nous sommes profondément convaincus qu'il est possible de créer de telles démarches novatrices de concertation qui favoriseront de surcroît un meilleur « vivre ensemble » par la communication et la collaboration qu'elles généreront entre les divers acteurs. ✕

4. *Guide de la maîtrise d'usage*, Nantes Habitat et Entrepard, mars 2011, page 13. <http://www.paysdelaloire.comite21.org/docs/demarche/353/guide-maitrise-usage-nantes-habitat.pdf>

5. *La participation des locataires dans les processus de rénovation et d'aménagement du parc social*, asbl La Rue, juin 2015 - http://www.larueasbl.be/wp-content/uploads/2015/09/ParticipationLocataires_LogementSocial.pdf





cc Thomas le Foch

La rénovation des logements sociaux /

Le cout des travaux : un obstacle à la rénovation ?

On est en droit de se poser la question, tant, on l'a vu dans les pages qui précèdent, les possibilités de financement des travaux par des tiers ont été étendues. Les rénovations demandent des fonds énormes¹, les gouvernements successifs en dégagent toujours plus.

A contrario, les SISP sont confrontées à une tendance lourde : la baisse des revenus locatifs². La comparaison entre les revenus des locataires sortants et entrants ne laisse aucun doute : les revenus des premiers excèdent (parfois de loin) ceux des seconds.³ N'oublions pas que les déficits sociaux⁴ des SISP sont compensés, à 75 % par la Région, grâce à l'allocation de solidarité.

Dans ces circonstances, les sociétés de logement social sont-elles encore à même de rembourser les couts des rénovations qui ne sont pas subsidiés⁵? Les loyers perçus, qui représentent l'essentiel des recettes des SISP, le permettent-ils?

POUR L'ENSEMBLE DU SECTEUR, EN 2014 :

Les loyers réels annuels représentent :	144 260 572 €
L'allocation de solidarité :	21 914 180 €
Le total des revenus locatifs :	166 174 752 €

À côté de ces recettes, les annuités, dues par les SISP à la SLRB, qui se rapportent à tous les prêts en cours, représentaient un total de 45 480 606 €, soit 27 % des revenus des SISP (32 % du montant total des loyers réels). Une proportion soutenable, pour les projets retenus par un programme de financement.

Ces chiffres ne tiennent pas compte des couts humains nécessaires à la préparation et au suivi des programmes de rénovation, le personnel étant à charge de chacune des sociétés.

Là où le bât blesse, c'est donc plutôt au niveau du nombre de projets qui peuvent être financés par les programmes quadriennaux et par Beliris. Le cout des rénovations étant tel, il est difficile voire impossible, pour la plupart des SISP, de subsidier de gros investissements uniquement sur fonds propres. →

1. Les prix des rénovations varient selon le type de construction et l'état des logements. Pour exemple : la rénovation complète de 40 logements du Foyer Koekebergeois, situés rue de la Sécurité, va demander 3 847 500 €, soit 96 000 € par logement, alors que le budget prévu pour la rénovation de 56 logements des cités-jardins « Bon Air » et « La Roue » à Anderlecht est de 11 340 000 €, soit plus de 200 000 € par logement. Le bloc 4 de la Cité Modèle, à Laeken, demandera 18 297 452 € pour sa rénovation complète. Il comprend 110 logements, soit un cout de 166 340 € par logement. Source : X. LEROY, « Programme quadriennal 2014-2017 de rénovation et de construction de logements sociaux en photos », dans : *SLRB info*, n°70, avril-juin 2014.

2. Voir W. VAN MIEGHEM, « Les finances des sociétés immobilières de service public et leurs effets sur les investissements et les occupants des logements sociaux », dans : *Produire des logements sociaux aujourd'hui et demain, partie 1/ le foncier et les finances*, RBDH, art.23 n°58.

3. Par exemple : la situation au 31/12/2014, pour les HBM de Saint-Josse : le revenu moyen (net imposable) des nouveaux locataires est de 13 155,46 € contre 19 004,96 € pour les locataires sortants. Pour la SISP Kapelleveld, 18 157,69 € pour les nouveaux locataires, contre 29 211,06 € pour les locataires sortants. Source : *SLRB, statistiques annuelles, 2014*

4. Le déficit social correspond à la différence entre les loyers de base et les loyers réellement perçus par les SISP. Les loyers réels étant dépendants de la situation des locataires et de leurs revenus, ils diminuent quand la SISP intègre des locataires à très bas revenus.

5. Pour rappel, la subsidiation des investissements dans le cadre des programmes quadriennaux comprend deux volets :
– 50 % du montant global sont des subsides octroyés aux SISP ;
– 50 % représentent des avances, consenties à un taux avantageux de 0,15 %.

En général, les projets « Beliris » sont entièrement subsidiés.



cc Nikki Buitendijk

Malgré la constante augmentation des budgets voués aux programmes quadriennaux, l'appel à projets, préalable au quadriennal 2014-2017, a réuni des demandes pour un montant total de 615 895 661 € alors que le budget final du programme est de 300 000 000 €, soit moins de la moitié. L'avenant n°12 à l'accord de coopération Beliris, conclu en 2016 pour trois années, ne prévoit, quant à lui, le financement d'aucun nouveau projet. Les 53 millions d'euros consacrés à la rénovation de logements sociaux permettront uniquement de poursuivre les projets décidés les années précédentes.

Le défi est donc d'amplifier encore les budgets destinés à soutenir le secteur dans ses efforts de rénovation, en sachant que la capacité d'absorption des projets par les SISF est limitée. La Ministre du logement évoque deux pistes pour y concourir : faire appel au secteur privé, via des PPP (Partenariats Public Privé), « là où c'est opportun »⁶ et à la Banque Européenne d'Investissement (BEI) pour augmenter les ambitions du quadriennal

2018-2021⁷. La BEI a, dans le passé, participé au financement de grands programmes de rénovation des logements sociaux en Flandre (175 millions d'euros en 2003-2004) et en Wallonie (250 millions d'euros en 2004-2007). On peut se demander pourquoi la Région Bruxelloise n'a encore jamais sollicité de tels prêts⁸? Les montants prêtés par l'Europe pourraient très largement accroître les budgets des prochains quadriennaux. Affaire à suivre! ✕

6. Le RBDH s'interroge sur cette option : dans quels cas le recours aux partenaires privés sera-t-il opportun? Quelles entreprises y trouveront un intérêt? Et, surtout, à quel coût pour le partenaire public?

7. Commission logement du 12/05/2015

8. Notons que le pôle d'expertise de la SLRB a obtenu un subside de 1 350 000 € de la Commission Européenne, qui a permis la création de la cellule « VAMOS », constituée de deux experts en énergie. Elle offre une aide aux SISF au niveau de l'optimisation en matière énergétique de leurs projets de rénovations et de constructions neuves. Ce service a également introduit une demande de subside FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) pour assurer le financement d'installation de systèmes d'énergie renouvelable par les SISF.

Conclusion

Le chemin qui mène un logement social vide ou vétuste à sa rénovation est long, très long, trop long ! Il le sera encore certainement à l'avenir. La complexité et le temps des procédures ne peuvent pas fondre du jour au lendemain. Pour autant, des améliorations récentes sont à saluer, même s'il est un peu prématuré pour en mesurer les impacts. Il faudra encore du temps pour qu'elles puissent démontrer leur efficacité. Ne nous arrêtons pas en chemin, d'autres pistes méritent d'être explorées.

Pour une meilleure préparation et une meilleure anticipation des rénovations, pourquoi ne pas envisager d'assurer la réalisation des études préalables et esquisses en amont de la sélection des projets financés par les programmes d'investissement quadriennaux ? De la sorte, les délais de réalisation se réduisent, au bénéfice d'une désignation plus éclairée des projets pour lesquels un budget sera octroyé. Des financements ad hoc et les fonds propres des SISP pourraient utilement être mobilisés pour la réalisation de ces études préalables.

Allons un pas plus loin. Toujours en vue de favoriser une meilleure planification et une plus grande efficacité dans l'exécution des projets de rénovation, et particulièrement pour ceux qui visent les grands ensembles de logements, une programmation des investissements sur une période qui dépasse les 4 ans serait sûrement bénéfique. Sur 8 à 10 ans, la rénovation d'un grand site pourrait ainsi être déclinée en différentes phases, toutes bien orchestrées et bien financées. Bien sûr, à côté de ces grands projets, les sociétés doivent également faire face à des rénovations plus légères, des équipements à remplacer... soit des projets qui, eux, doivent pouvoir être décidés et réalisés dans des délais inférieurs aux 4 ans des programmes actuels¹. Des programmes d'investissement « à deux vitesses » pourraient répondre à cette double attente.

Ces programmes doivent aussi pouvoir, à terme, bénéficier de budgets supérieurs, car ils sont devenus

incontournables tant les coûts de rénovation sont lourds pour les SISP. Leur capacité d'absorption de nouveaux projets n'est, pour autant, pas illimitée. C'est certainement vers l'Europe (via la Banque Européenne d'Investissement et les fonds FEDER) que le gouvernement régional devra se tourner pour maintenir et amplifier les prochains programmes d'investissements. Une piste déjà empruntée par les Régions sœurs, il y a plus de 10 ans !

On l'a vu, les marchés publics représentent un coût en temps relativement lourd pour les SISP. Dans certaines situations, il est possible de les regrouper, d'en limiter le nombre, de s'épargner une somme de travail administratif et, par là même, de gagner du temps.

Les marchés-stock, qui permettent à la société de choisir pour une durée déterminée, un fournisseur et de lui passer commande au gré de ses besoins, peuvent utilement être passés pour l'entretien du parc, pour les rénovations légères, pour les équipements (châssis, ascenseurs,...) qui devront être remplacés. À l'inverse, pour les projets de rénovation complète de sites entiers, les marchés à tranches conditionnelles garantissent une grande homogénéité au programme de rénovation. Ce type de marché trouve à s'appliquer pour les projets qui se déclinent sur plusieurs phases : un seul auteur de projet est désigné pour travailler sur tout le projet ; l'exécution des plans spécifiques à chaque phase étant subordonnée à la décision du maître d'ouvrage.

Certaines SISP s'engagent progressivement dans la voie des marchés fractionnés, elles doivent être encouragées et suivies par d'autres. →

1. Rappelons qu'une partie des budgets des actuels programmes quadriennaux concerne les travaux urgents, non prévisibles au moment de l'élaboration du programme.

Limiter le temps des procédures, cela passe aussi certainement par une modulation de la tutelle, ou plutôt des tutelles exercées par la SLRB. La professionnalisation accrue des gestionnaires de SISP plaide pour une adaptation et un allègement de cette tutelle, d'autant que la rationalisation du secteur, sur laquelle nous nous arrêtons dans la deuxième partie du dossier, devrait encore accentuer cette professionnalisation.

Il est aussi permis de s'interroger sur les normes auxquelles les logements doivent correspondre et leur lourd impact sur les besoins en rénovation. Sur le terrain, les logements datant du début du 20^e siècle sont-ils toujours adaptables aux normes actuelles ? À quel prix ? Dans quels délais ? Bien entendu, le RBDH est très attaché au respect des normes minimales imposées par le Code du Logement et le Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) notamment. Pour autant, n'y a-t-il pas des arbitrages à faire, là où c'est opportun ? Certaines normes strictes (relatives à la taille minimale de certaines pièces par exemple) n'obligent-elles pas des rénovations trop lourdes, trop coûteuses et trop longues ?

Penser de nouvelles perspectives pour le futur de la rénovation du logement social, c'est surtout penser aux (candidats) locataires ! Ce sont eux qui subissent de plein fouet les conséquences de la dégradation du parc, mais aussi celles engendrées par les projets de rénovation, que ceux-ci se déroulent en site occupé ou non d'ailleurs. Améliorer la communication des bailleurs sociaux vers leurs locataires, mieux prendre en compte les situations individuelles, bénéficier de l'expertise des habitants pour concevoir un projet de rénovation, voilà certainement des éléments à prendre en compte pour un meilleur déroulement des prochains projets de rénovation et pour éviter que le relogement ne constitue un problème supplémentaire.

En outre, pour les projets qui demandent de libérer les lieux, les locataires doivent être relogés, ce qui oblige les

SISP alors à trouver jusqu'à des centaines de logements disponibles... Pour faciliter ce travail, et limiter la longueur du processus de relogement, une plus grande solidarité entre les sociétés est indispensable.

En outre, le secteur du logement social est en cours de rationalisation. Certainement une bonne nouvelle pour renforcer l'action des nouvelles entités. La recherche d'une plus grande efficacité, d'une professionnalisation croissante des équipes, d'économies d'échelles et, in fine, d'une meilleure capacité d'absorption des projets... Voilà les arguments qui ont alimenté les déclarations autour des fusions des SISP. Que peut-on réellement espérer de ces fusions, la rationalisation va-t-elle directement impacter positivement les processus de rénovation ? La suite du dossier met un coup de projecteur sur les fusions dans le secteur et sur leurs (futurs) impacts.

Quoi qu'il en soit, malgré une efficacité accrue des équipes, malgré des moyens complémentaires, malgré des procédures accélérées... le temps de la rénovation, comme celui de la construction neuve d'ailleurs, demeurera long, en tous cas, trop long que pour pouvoir répondre à la demande sociale. Et ce, d'autant que notre dossier le démontre, il est indispensable de penser des projets de qualité, durables et « rénovables », pour ne pas répéter les erreurs du passé. Les nombreuses constructions des années 1970 causent aujourd'hui beaucoup de tort aux gestionnaires sociaux, mais surtout à leurs habitants !

40 000 candidats locataires attendent un logement social, la demande continue d'augmenter beaucoup plus rapidement que l'offre ! Plus que jamais, la construction et la rénovation de logements sociaux s'imposent, mais elles doivent être associées à d'autres mesures. La proposition visant à encadrer le marché locatif privé, portée de longue date par le RBDH, est, on le constate, toujours plus d'actualité ! ✖



2 / LES FUSIONS DES SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES DE SERVICE PUBLIC

De la sixième réforme de l'État à la fusion des SISP

En 2013, le Parlement bruxellois adopte une ordonnance qui va sceller l'avenir des sociétés de logement social. Le texte prévoit en effet de réduire le nombre de SISP actives à Bruxelles de moitié, soit de 32 à 16 unités. Le processus de rationalisation est alors lancé.

Il faut cependant faire un pas en arrière et retourner en 2010-2011, pour comprendre dans quel contexte institutionnel et politique s'inscrit cette décision. Le niveau fédéral traverse alors une crise politique inédite et ne parvient pas à constituer un gouvernement. Les négociations sont âpres, une nouvelle réforme de l'État, la sixième, est en gestation. Le refinancement de Bruxelles fait partie des enjeux de cette future réforme institutionnelle. Les partis flamands exigent que le transfert de moyens financiers en faveur de Bruxelles soit conditionné à une simplification des institutions bruxelloises.

La préparation de cette réforme intrabrugeoise est alors confiée à un groupe de travail composé de mandataires bruxellois, francophones et néerlandophones, issus de la majorité de l'époque, ainsi que de certains partis de l'opposition¹. Un accord intervient, au sein du groupe, le 20 septembre 2011. Il prévoit, entre autres, une nouvelle répartition des compétences entre Région et communes, sur les questions de mobilité et d'urbanisme notamment et en matière de logement, la diminution du nombre de SISP. Ces dispositions sont intégrées à l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État qui intervient peu après, le 11 octobre 2011.

Si l'injonction d'une réforme intrabrugeoise est fédérale, l'accord qui a été conclu le 20 septembre 2011 est bel et bien bruxellois. Le choix de rationaliser le secteur du logement social plutôt qu'un autre est une décision qui appartient aux mandataires régionaux. Dans l'accord de majorité régionale 2009-2014, donc avant la réforme de l'État, les ministres s'étaient déjà prononcés en faveur d'une diminution du nombre de SISP. Du reste, l'idée de fusionner les sociétés n'est pas récente. On en parle, à demi-mot, dans le secteur, de même qu'au niveau politique depuis longtemps déjà, sans jamais avoir osé (voulu?) s'y attaquer. Notons que les sociétés

coopératives de locataires, membres de la Fesocolab (leur fédération) avaient déjà mené des réflexions approfondies, avant 2009, sur leur éventuel regroupement.

Les effets attendus de la réforme

Avant d'en venir aux objectifs des fusions, deux préalables. Rappelons d'abord une évidence : le territoire bruxellois est limité. La présence pléthorique de sociétés de logement social ne se justifie pas. Par ailleurs, certaines de ces structures gèrent quelques centaines de logements à peine. En 2011, le Home (qui entre-temps a fusionné) disposait de 268 logements seulement. Ces deux éléments combinés posent à la fois des questions en termes d'efficacité et d'exercice de la tutelle.

Parallèlement, on sait que le secteur est en pleine évolution. Les gouvernements qui se sont succédés ces dernières années ont d'ailleurs mis beaucoup d'énergie à dynamiser le logement social, notamment pour accélérer la réalisation des programmes d'investissement. Le processus de rationalisation est appréhendé, par les mandataires bruxellois, comme un moyen supplémentaire pour renforcer positivement le secteur et favoriser son développement.

Les mandataires politiques régionaux attendent plusieurs choses des fusions. D'abord, des économies d'échelle. C'est d'ailleurs un argument central dans le discours de Christos Doulkeridis, Secrétaire d'État au logement entre 2009 et 2014. En réduisant le nombre de SISP, en mutualisant leurs moyens et en augmentant la taille du patrimoine géré, on espère pouvoir mieux maîtriser les dépenses. Le Secrétaire d'État évoque un seuil minimum de 2 000 logements par SISP pour escompter de telles économies. Le processus en cours montre que les regroupements permettent de s'approcher de ce seuil, sauf dans un cas, celui des Habitations Bon

Marché de Saint-Josse qui n'ont trouvé aucun partenaire pour fusionner et qui restent donc seules avec moins de 1 000 logements.

Les décideurs comptent aussi renforcer la professionnalisation et la spécialisation des équipes. On sait que certaines SISP n'ont pas toutes les compétences en interne pour faire face à leurs missions. Les fusions doivent donc permettre de « boucher des trous » et étoffer des services, notamment les départements techniques, qui jouent un rôle central en matière d'entretien et de rénovation. La rationalisation du secteur n'est pas du tout synonyme de perte d'emplois². D'ailleurs, avant même que les fusions ne démarrent, le Gouvernement a mis des moyens sur la table pour permettre l'engagement de personnel supplémentaire au sein des SISP ayant accepté de mutualiser leurs services techniques.³

Il s'agit aussi de faciliter et d'optimiser le travail de la tutelle. Le contrôle et l'accompagnement des SISP est justement rendu difficile du fait de leur nombre et de la multitude d'actes posés soumis à l'appréciation de la SLRB. On peut donc aussi espérer un gain de temps à l'avenir sur le plan administratif. Les fusions impliquent bien sûr inévitablement une réorganisation interne de la SLRB⁴.

Le dispositif régional : l'Ordonnance de 2013

L'accord intrabruellois contient de grands principes-directeurs qui doivent être concrétisés par ordonnance. Pour la fusion des SISP, il faut se référer à l'Ordonnance du 26 juillet 2013, intégrée au Code bruxellois du Logement, pour connaître les détails de cette réorganisation.

Arrêtons-nous sur quelques éléments-clefs.

D'abord, le processus de fusion est envisagé sur une base volontaire. Les SISP ont la main pour choisir leurs futurs partenaires. Certaines sociétés peuvent envisager de rester seules, si la taille de leur parc est assez importante.

Pour redessiner le secteur, la Région a décidé de faire table rase, en redistribuant l'ensemble des agréments qui passent de 32 à 16. C'est la SLRB qui est en charge de l'octroi de ces autorisations, sur avis préalable du Gouvernement. Dans les trois mois de l'entrée en vigueur de l'Ordonnance, en septembre 2013, les SISP pouvaient commencer à solliciter un nouvel agrément. Une période

de 18 mois maximum⁵ était prévue pour mener cette phase à bien.

L'Ordonnance définit par ailleurs des critères d'agrément. La redistribution globale des autorisations administratives doit permettre, en premier lieu, une répartition plus cohérente du patrimoine de chaque SISP sur le territoire régional. Des SISP comme Lorebru et Sorelo, présentes dans de très nombreuses communes, donc propriétaires d'un patrimoine très dispersé, vont ainsi céder⁶ nombre de logements à d'autres sociétés, avant d'être absorbées, la première par le Foyer bruxellois, la seconde par Comensia.

Les sociétés, amenées à fusionner, doivent par ailleurs garantir le maintien d'un service de proximité, c'est-à-dire la présence d'antennes locales sur plusieurs sites, au minimum dans leur commune d'origine.

D'autres critères plus qualitatifs sont censés conditionner l'octroi de l'agrément : « la capacité du demandeur d'agrément de réaliser durablement ses missions d'intérêt général » ou encore « la qualité du projet de gestion et de développement proposé par le demandeur⁷ ». On ne sait pas trop dans quelle mesure ces critères-là ont pu jouer dans la décision d'octroi des agréments, dans la mesure où de nombreux rapprochements sont issus de négociations politiques à l'échelon local⁸. Il est vrai que les demandes d'agrément devaient être accompagnées d'un plan stratégique... à 10 ans ! On imagine bien qu'une projection à si long terme ne peut être qu'approximative, d'autant qu'au moment de solliciter l'agrément, le quadriennal 2014-2017 n'avait pas encore été lancé. →

1. PS, Open VLD, Ecolo, Groen!, CDH, CD&V et pour l'opposition MR et sp.a.

2. Protocole d'accord relatif aux aspects sociaux de la rationalisation du secteur du logement social bruxellois, signé par le Gouvernement, la SLRB, des représentants de fédérations de SISP et d'organisations syndicales, 18 décembre 2013. L'emploi dans le secteur et les droits acquis collectifs et individuels des travailleurs ne peuvent pas être remis en cause à l'occasion des fusions.

3. Cf. page 26, partie rénovations.

4. Il en va ainsi du service patrimoine en charge des rénovations, de la fonction de référent technique, des délégués sociaux...

5. Les demandes d'agrément pouvaient être introduites à trois moments différents, à intervalle de six mois : soit, en décembre 2013, en juin ou en décembre 2014.

6. Il s'agit bien d'une scission de patrimoine avec contrepartie.

7. Article 6 de l'Ordonnance de 2013

8. Ce n'est pas forcément le cas des coopératives de locataires qui s'unissent autour de valeurs communes.

La réorganisation concrète

Au terme du processus d'agrément, le futur du secteur se dessine comme tel :

Sociétés qui restent seules sans apport de nouveaux logements

- Le Foyer Schaerbeekois
- L'Habitation Moderne (Woluwé-St-Lambert)
- Les Habitations Bon Marché (Saint Josse)
- Le Logement Molenbeekois

Sociétés qui restent seules avec apport de nouveaux logements (de Lorebru ou Sorelo)

- Foyer Anderlechtois
- Le Foyer Laekenois

Sociétés qui transfèrent une partie de leur patrimoine avant fusion (processus de scission partielle)

- Lorebru
- Sorelo
- Le Foyer Bruxellois

Toutes les autres sociétés de logement social sont concernées par des opérations de regroupement, principalement de fusion par absorption, c'est-à-dire un processus juridique par lequel une ou plusieurs SISP transfère(nt) l'intégralité de son patrimoine à une société existante. Certaines autres opérations ont été réalisées, notamment la fusion par création d'une nouvelle société (Everecity) et des apports d'universalité à une nouvelle société (Alliance Bruxelloise Coopérative).

La phase d'agrément achevée, les sociétés concernées par un regroupement vont donc pouvoir procéder à leur fusion juridique. Un processus assez long et toujours en cours pour une série de sociétés. Les détails de chaque fusion se trouvent sur la ligne du temps. →

2011

30 septembre

— Réforme intrabrugeoise
6^e réforme de l'État
Le nombre de SISP bruxelloises
sera réduit de moitié

2013

17 juillet

— Fusion effective du Home
et du Home Familial bruxellois
→ **HOME BRUXELLOIS**
Coopératives de locataires
849 logements

26 juillet

— Ordonnance bruxelloise
organisant la rationalisation
du secteur

2014

16 juillet

— Fusion effective des Foyers
Forestois et Saint-Gillois
→ **LE FOYER DU SUD**
2 004 logements

Calendrier des fusions

2015

1^{er} janvier

— Fusion effective de Germinal et Ieder Zijn Huis → **EVERECITY**
Coopérative de locataires
1 882 logements

1^{er} septembre

— Échange de logements entre Assam et Lorebru
Lorebru récupère 123 logements d'Assam (à Bruxelles-Ville)
Assam récupère 131 logements de Lorebru (à Ixelles et Molenbeek)

23 septembre

— Fusion effective d'Assam, du Home Bruxellois et de la Cité Moderne
→ **COMENSIA**
Coopératives de locataires

12 octobre

— Création d'une nouvelle société Cobralo, Kapelleveld, Les Locataires Réunis, Les Foyers Collectifs et Messidor
→ **ALLIANCE BRUXELLOISE COOPERATIVE (ABC)**
Coopérative de locataires
2 356 logements

16 décembre

— Fusion effective du Foyer Ixellois et de la Société Uccloise du Logement → **BINHÔME**
2 490 logements

2016

1^{er} janvier

— Fusion effective de Ville et Forêt, Habitations et Logements Sociaux d'Auderghem et Construction d'Habitations Sociales de Woluwé-Saint-Pierre
→ **EN BORD DE SOIGNES**
1 875 logements

1^{er} janvier

— Scission partielle de Sorelo
476 logements au Foyer Etterbeekois,
242 logements au Foyer Bruxellois,
42 logements au Foyer Laekenois
— Scission partielle de Lorebru
64 logements au Foyer Anderlechtois,
109 logements au Foyer du Sud
180 logements au Foyer Laekenois
— Scission partielle du Foyer Bruxellois
202 logements au Foyer Laekenois
Objectif : meilleure répartition des logements selon la localisation des SISP

1^{er} janvier

— Fusion effective de Comensia et Sorelo (partie résiduaire)
→ **COMENSIA**
3 200 logements

28 janvier

— Fusion effective du Foyer Bruxellois et de Lorebru (partie résiduaire) → **LE LOGEMENT BRUXELLOIS**
3 916 logements

29 avril

— Apport d'universalité au bénéficiaire d'ABC qui devient une nouvelle société de logement social

2017

1^{er} janvier

— Fusion annoncée des Foyers Etterbeekois et Koekelbergeois
1 833 logements

Juin

— Fusion annoncée entre le Logis et Floréal
1 762 logements

Pas de date précise

— Fusion entre le Foyer Jettois et les Villas de Ganshoren
2 534 logements

Source : rapport d'activités 2014 de la SLRB, actualités en ligne issues du site de la SLRB et de plusieurs SISP.

Autres conséquences des regroupements

Le corollaire des fusions, c'est aussi une diminution de moitié du nombre d'administrateurs au sein des CA. Pour information, ce nombre est désormais limité à 15 mandats par SISP. Pour les sociétés de logement social de type communal, les administrateurs sont issus de la majorité en place. Pour les coopératives de locataires, il s'agit d'habitants. Un mandat revient par ailleurs à un représentant de la Région et deux autres aux représentants du conseil consultatif des locataires (cocolo⁹), s'il en existe un au sein de la société.

Ces changements en matière de gouvernance ne sont pas des plus simples à gérer, tant du côté des structures communales où des mandats politiques vont inévitablement disparaître, que du côté des coopératives de locataires où il faudra aussi passer par des arbitrages entre coopérateurs, souvent investis dans le processus décisionnel de la société depuis de longues années.

Dans les sociétés où le capital est détenu majoritairement par la commune ou le CPAS, le Code du Logement prévoyait et cela, avant les fusions, la désignation de deux observateurs de l'opposition pour garantir la transparence dans le fonctionnement des CA. La fusion change la donne, en créant des SISP pluricommunales où le capital est censé être détenu en parts équivalentes, de sorte que la fonction d'observateur de l'opposition risquait de disparaître. Le Code du Logement a été modifié en 2014¹⁰ pour permettre à la minorité politique de continuer à jouer un rôle au sein des CA.

Les fusions impactent aussi les cocolo's¹¹ : soit ils sont amenés eux aussi à fusionner, mais vu la configuration des regroupements de SISP, ce cas de figure ne devrait pas se présenter, soit un cocolo se voit introniser représentant de l'ensemble des locataires des SISP regroupées. C'est le cas du cocolo saint-gillois qui est devenu cocolo du Foyer du Sud, de même que celui du Home Familial Bruxellois désormais représentant de l'ensemble des locataires de Comensia (Assam, Home Familial Bruxellois, Cité Moderne et la partie résiduaire de Sorelo).

On imagine la complexité de la tâche pour ces bénévoles qui doivent dès lors représenter des habitants de SISP voisines, se faire connaître et être reconnus dans leur rôle par l'ensemble des locataires. De nouvelles élections sont prévues pour 2017. Elles devraient permettre de revoir la représentativité des élus, à condition de trouver des candidats issus des différentes structures regroupées.

Préparer la fusion : un travail colossal

Il faut indiquer que pour une partie du secteur, l'annonce de la rationalisation n'a pas été accueillie avec grand enthousiasme, certains évoquant une contrainte lourde, une « marche forcée ». Les équipes devaient, en effet, se préparer à absorber une masse de travail supplémentaire considérable, sans renfort en interne et en tentant de combiner, tant bien que mal, le projet de fusion au reste des missions. La crainte du changement pour l'ensemble du personnel était du reste, elle aussi, bien présente et évidemment légitime.

Quand on pense aux fusions, en tant qu'observateur extérieur, on a tendance à se limiter à l'acte juridique lui-même, celui qui semble venir ponctuer le processus. On oublie les préparatifs et peut-être aussi le plus important finalement, la fusion opérationnelle, celle qui prendra plusieurs années avant d'aboutir. Le regroupement implique en effet des remaniements profonds : redéfinir un projet de société, réorganiser la gouvernance en interne (direction, comité de gestion, chefs de département...), revoir globalement l'organigramme et la gestion des ressources humaines, adopter un nouveau plan de communication, repenser certains services aux locataires... Ce ne sont là que quelques éléments qui s'invitent dans le processus, il en y a beaucoup d'autres. Ils doivent être largement pensés en amont pour garantir le succès du projet à long terme.

Pour autant, les sociétés de logement ne sont pas livrées à elles-mêmes. Elles sont accompagnées individuellement par la SLRB. Les fédérations sont aussi fortement impliquées dans le processus. Par ailleurs, une équipe d'experts privés¹² a été désignée en 2013 pour soutenir étroitement chaque fusion dans des domaines variés comme le droit des sociétés, la fiscalité, la finance, le révisorat, la comptabilité, la gestion du changement... La Région a dégagé un budget de 400 000 €/an pour ce pôle d'experts dont la mission se termine le 30 novembre 2016. Parallèlement, les coûts du regroupement sont en partie couverts par des moyens régionaux¹³. Les SISP, qui ont déjà acté leur fusion juridique, les jugent néanmoins très en deçà des besoins réels : frais de notaire, recherches cadastrales, déménagements, coûts salariaux (heures supplémentaires), analyse de sol pour les parcelles suspectées d'être polluées... ✕

Pollution des sols : manque d'anticipation ?

L'article 12 de l'Ordonnance de 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols, impose, à tout cédant d'un droit réel sur un terrain, l'obligation de demander, à Bruxelles-Environnement, une attestation d'état du sol. Ce document coûte 35 € par parcelle cadastrale.

Si une parcelle est considérée comme potentiellement polluée, le cédant doit effectuer des analyses préalables (carottage) pour confirmer ou infirmer le diagnostic de départ, si le terrain s'avère effectivement pollué, il doit être assaini avant cession, sauf dérogations. Les premières sociétés de logement social à se regrouper, ont été confrontées de plein fouet à cette réglementation, sans y être le moins du monde préparées.

Bien que jusqu'à présent, peu de terrains se soient avérés pollués (catégorie 4) au point de devoir faire l'objet d'un assainissement, de nombreuses études de sols ont néanmoins été réalisées avant opération de transfert de patrimoine, sur les terrains appartenant aux SISP en passe d'être transférés. Ces recherches ont évidemment un coût. Elles peuvent néanmoins être en partie couvertes par des primes¹⁴ (jusqu'à 70 % des dépenses). Elles ont aussi occasionné un travail considérable, imprévu pour le personnel des sociétés. Le coût de délivrance d'une attestation est par contre à charge des sociétés. Si on multiplie les 35 € par plusieurs centaines de parcelles, on atteint des montants qui se chiffrent en milliers d'euros.

À Evere, la société Germinal qui a fusionné avec Ieder Zijn Huis, avec effet début 2015, présentaient quatre terrains pollués. Par dérogation, la dépollution a été reportée, permettant ainsi la fusion effective des deux sociétés, cela moyennant néanmoins la constitution d'une garantie financière à l'égard de Bruxelles-Environnement. C'est la SLRB qui a constitué cette garantie, mais in fine, c'est bien la société Everecity qui devra assumer le coût de la dépollution, estimé à 220 000 €. À nouveau des primes sont disponibles pour couvrir jusqu'à 80 % des dépenses.

Il est aujourd'hui difficile d'évaluer l'ensemble des coûts liés à cette problématique et de déterminer précisément le nombre de terrains pollués, puisque certaines fusions n'ont pas encore eu lieu. La SLRB est cependant en mesure de se porter garante pour des sociétés concernées par des terrains pollués, donc pour couvrir d'éventuelles autres dérogations, via une « provision sols pollués » d'un montant annuel de 2 000 000 €. Insistons néanmoins sur le fait que ces moyens ne permettent pas de couvrir les frais inhérents à la dépollution effective des sols.¹⁵

14. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mars 2014 relatif à l'octroi de primes pour la réalisation d'études du sol et de travaux de traitement de pollution orpheline du sol.

15. Cf. : Commission logement du 2 avril 2015, pp. 14-21.



cc Airwalk Max

9. Il s'agit de locataires sociaux élus par les autres locataires pour les représenter auprès de la société de logement social. Le cocolo permet une participation des locataires à la vie et à la gestion de la SISP dans le but d'améliorer la vie des locataires, y compris leur relation au bailleur. Extrait du site www.cocolobru.be

10. Ordonnance du 8 mai 2014 modifiant le Code bruxellois du Logement afin d'assurer la représentation de l'opposition au conseil d'administration des SISP pluricommunales.

11. 11 cocolo's sont en place actuellement dans les SISP suivantes : Foyer Anderlechtois, Le Logis, Le Logement Bruxellois, Le Foyer Laekenois, Le Logement Molenbeekois, Le Foyer Schaerbeekois, Foyer du Sud, En Bord de Soignes, ABC, Les Villas de Ganshoren et Comensia.

12. C'est le cabinet d'avocat Field Fisher qui coordonne la mission d'accompagnement.

13. Budget frais de fusion :

2013 : 600 000 €

2014 : 276 000 €

2015 : 832 000 €

2016 : 832 000 €

Rencontre avec le Foyer du Sud et l'Alliance Bruxelloise Coopérative¹

Afin de dégager les principaux enjeux et impacts des fusions « sur le terrain », nous vous proposons de suivre le processus qui a vu la création de deux nouvelles entités. D'une part, le Foyer du Sud, issu de la fusion des Foyers Forestois et Saint-Gillois, deux SISP « communales », et d'autre part, l'Alliance Bruxelloise Coopérative (ABC) qui résulte du rapprochement de cinq sociétés de logements, toutes constituées sous la forme de coopératives de locataires. Par ces deux exemples, ce sont deux trajectoires de regroupement qui parfois se rapprochent, parfois s'éloignent, qui sont explorées et comparées.

L'origine des regroupements

Le Foyer du Sud est donc issu de la fusion des Foyers Forestois et Saint-Gillois. Deux sociétés de taille et de forme sensiblement équivalentes, géographiquement proches également. Mais le motif premier de cette fusion est certainement le rapprochement des deux entités, préalable au processus de rationalisation du secteur. En effet, dès 2012, le processus de mutualisation qui lie les deux foyers est lancé. Il concerne tant les services techniques que le management. Cette décision intervient alors que le Foyer Forestois est en proie à d'importantes difficultés internes, notamment en matière de gestion. Pour y remédier, il fait appel à la SISP voisine, le Foyer Saint-Gillois, qui effectue un audit de la situation et avance une série de recommandations, basées sur les pratiques saint-gilloises. Un directeur général, manager mutualisé des deux sociétés, la mise en place d'un comité stratégique, d'un comité d'excellence et de différents « ateliers-métiers » communs concrétisent ce rapprochement². La voie était donc toute tracée : les Foyers Forestois et Saint-Gillois fusionnent le 16 juillet 2014, après avoir introduit une demande d'agrément commune en décembre 2013, la première du secteur.

Le lien le plus évident qui rapproche les 5 sociétés constitutives d'ABC est leur caractère coopératif. Parmi les sociétés de logement social, une dizaine sont des coopératives de locataires. Elles se distinguent principalement par leur organe de gestion : ce sont des habitants – coopérateurs –, et non des mandataires politiques communaux, qui constituent le conseil d'administration de la société. Toutes ont leur histoire propre. Créées dans les années 1920 pour les premières, dans les années 50 pour les plus récentes, elles émanent de coopérateurs liés par une histoire commune, une profession, une entreprise...³ →

1. Cet article se base sur deux entretiens menés d'une part avec Guy Bertholomé, vice-président du Foyer du Sud (le 20 janvier 2016) et, d'autre part, Laurent Vanclaire, directeur-gérant de COBRALO (le 5 février 2016)

2. « Logement social : Saint-Gilles et Forest sont 15-15 ! », Alter Echos, le 17 février 2012.

3. Les Foyers Collectifs sont créés en 1921 et émanent de groupes d'anciens prisonniers, Le Logis (1921) d'employés de la Caisse d'Épargne, Floréal (1922) d'ouvriers du journal « Le Peuple », Le Home (1922) d'employés et d'ouvriers de la Compagnie de Gaz, ou, plus tard, d'employés de la Sabena pour Germinial (1949)... Pour plus d'informations sur les coopératives de locataires : T. KUYKEN, *La participation dans les coopératives de locataires à Bruxelles*, Mémoire, FOPES, UCL, 2006.

4. Sources : SLRB, statistiques 2013 et 2014

Carte d'identité des sociétés avant les fusions ⁴

FOYER DU SUD

Le Foyer Saint-Gillois

- Nombre de logements : 1 062
- Nombre de logements inoccupés : 73
- Société coopérative à responsabilité limitée (SCRL)
- Capitaux majoritairement communaux
- Logements situés à Saint-Gilles

Le Foyer Forestois

- Nombre de logements : 909
- Nombre de logements inoccupés : 111
- Société anonyme
- Capitaux majoritairement communaux
- Logements situés à Forest

ALLIANCE BRUXELLOISE COOPÉRATIVE (ABC)

Les Foyers Collectifs

- Nombre de logements : 441
- Nombre de logements inoccupés : 13
- Société coopérative à responsabilité limitée (SCRL)
- Coopérative de locataires
- Logements situés à Anderlecht

COBRALO

- Nombre de logements : 552
- Nombre de logements inoccupés : 11
- Société coopérative à responsabilité limitée (SCRL)
- Coopérative de locataires
- Logements situés à Uccle

Les Locataires Réunis

- Nombre de logements : 281
- Nombre de logements inoccupés : 4
- Société coopérative à responsabilité limitée (SCRL)
- Coopérative de locataires
- Logements situés à Woluwé-Saint-Lambert

Kapelleveld

- Nombre de logements : 742
- Nombre de logements inoccupés : 33
- Société coopérative à responsabilité limitée (SCRL)
- Coopérative de locataires
- Logements situés à Woluwé-Saint-Pierre et Woluwé Saint-Lambert

Messidor

- Nombre de logements : 340
- Nombre de logements inoccupés : 12
- Société coopérative à responsabilité limitée (SCRL)
- Coopérative de locataires
- Logements situés à Uccle et Forest

Des réflexions autour du rapprochement de toutes les SISP coopératives de locataires ont été menées, avant que la rationalisation du secteur ne soit décidée, mais sans aboutir. Les coopératives se dispersent donc dans ce processus de fusion, mais cinq d'entre elles se regroupent pour composer une nouvelle entité : l'Alliance Bruxelloise Coopérative. ABC est créée le 12 octobre 2015. Les 5 sociétés ont, tout récemment (le 29 avril 2016) transféré l'ensemble de leur patrimoine à ABC, qui assure désormais la gestion de 2 356 logements⁵, éparpillés sur le territoire régional (Anderlecht, Woluwé-Saint-Pierre, Woluwé-Saint-Lambert, Forest et Uccle).

Le processus de fusion

Première fusion⁶ au sein du secteur, le Foyer du Sud est donc l'une des entités les plus avancées dans le processus. Pionnière, les autres SISP ont pu profiter de son expérience mais elle a aussi dû essayer les plâtres.

Après leur demande commune d'agrément, les sociétés ont préparé la fusion juridique, qui, dans ce cas-ci, a pris la forme d'une absorption du Foyer Forestois par le Foyer Saint-Gillois. Pour transférer le patrimoine d'une société à l'autre, plusieurs documents officiels sont nécessaires. Les actes notariés bien entendu, mais pas seulement. Il faut aussi penser aux attestations de l'état du sol, qui doivent être demandées à Bruxelles-Environnement pour chaque parcelle transférée. En inaugurant la procédure de fusion, le Foyer du Sud s'est trouvé confronté à cette réglementation sans y être préparé. Grâce à une bonne collaboration avec l'administration, les attestations ont pu être délivrées dans les temps exigés, sans retarder la passation des actes scellant la fusion juridique. Par contre, pour ce qui est des coûts engendrés par ces procédures, ils n'ont pas pu être couverts par les budgets régionaux, au même titre d'ailleurs que d'autres frais. Seuls les frais de notaires ont pu être couverts par les subsides pour le Foyer du Sud.

La nouvelle entité est désormais en pleine phase opérationnelle de la fusion, qui charrie, elle aussi, son lot de frais spécifiques : frais de déménagement, de réaménagement de locaux, heures supplémentaires prestées par les équipes... des frais imputés, eux aussi, à la SISP.

Le processus de fusion constitue un moment délicat pour les équipes en place. Des appréhensions quant au

changement, à la nouvelle organisation du travail, à l'arrivée de nouveaux collègues... sont associées au regroupement des deux équipes. Elles sont accentuées dans le chef des travailleurs du Foyer Forestois, l'entreprise absorbée par le Foyer Saint-Gillois. Bien qu'il ne s'agisse que d'une opération juridique, purement formelle, la valeur symbolique de l'absorption d'une société par l'autre s'est ressentie. Ainsi, il a fallu à l'équipe de direction trouver un juste équilibre, répartir charges, tâches et responsabilités au sein des différents services de manière équitable, afin de rassurer tous les membres du personnel.

D'autres aléas ont été surmontés par le Foyer du Sud (comptes bancaires bloqués, immatriculations des véhicules à modifier...), aléas épargnés aux fusions suivantes, l'équipe d'experts et les réunions thématiques vouées aux partages d'expériences entre SISP ayant permis de faire profiter à tous de l'expérience des premiers fusionnés. ABC est de ceux-là, la phase juridique de la fusion y étant à peine clôturée.

Les impacts de la fusion...

... Sur la direction et la gestion des sociétés

Le nouveau conseil d'administration du Foyer du Sud réunit les représentants des deux majorités communales. Chaque commune a également désigné « son » observateur, issu de l'opposition. Vu la géographie politique de Forest et de Saint-Gilles, le parti Ecolo est, d'un côté, dans la majorité (l'Ecolo forestois Guy Bertholomé est d'ailleurs le coprésident du Foyer du Sud), de l'autre dans l'opposition. C'est même le principal parti d'opposition à Saint-Gilles. L'observateur de l'opposition désigné par Saint-Gilles est donc aussi un représentant du parti Ecolo. En instaurant la fonction d'observateur de l'opposition, le législateur souhaitait garantir plus de transparence dans le fonctionnement des CA des SISP communales. Le jeu des majorités politiques locales, dans le cas du Foyer du Sud, amène le parti Ecolo à la fois à la présidence du Foyer et à l'observation du fonctionnement du CA. Ce n'est certainement pas la meilleure configuration pour garantir la transparence voulue par le législateur. Le rôle joué par l'observateur serait assurément renforcé, si les règles régissant sa désignation étaient affinées, en précisant par exemple que les partis de l'opposition, non représentés au sein du CA de la SISP doivent jouer le rôle d'observateur.





Cité-jardin de Kapelleveld – cc Ben2

Le représentant cocolo, membre du CA du Foyer du Sud, est aujourd'hui l' élu Saint-Gillois. Il a en effet fallu composer sans cocolo forestois, celui-ci s'étant progressivement éteint, faute de candidat. Un fameux challenge que de représenter les locataires des deux entités ! Les prochaines élections des cocolo devraient permettre de rendre les listes de candidats plus mixtes. Ou alors verra-t-on deux listes « locales » coexister ? L'avenir le dira.

Quant à ABC, les enjeux sont tout autres. Il ne s'agit pas ici de savoir à quel parti appartient tel ou tel administrateur, si ce parti est dans la majorité ou dans l'opposition dans une commune ou dans l'autre ? Non. Il s'agit surtout de réduire drastiquement le nombre d'administrateurs, qui, rappelons-le, sont ici des coopérateurs habitants des logements gérés. 5 sociétés qui se regroupent, cela signifie aussi, de facto, 5 CA qui fusionnent, ou pour le dire autrement 4 administrateurs sur 5 qui devront abandonner leur poste. Une perte de pouvoir certes, mais surtout une fonction qui est retirée à des administrateurs impliqués fortement, personnellement, et, pour la plupart depuis de très nombreuses années, dans la gestion des sociétés.

L'un des objectifs attendus des fusions est une plus grande professionnalisation des équipes. Sur le terrain des coopératives de locataires, cette professionnalisation est attendue aussi au sein du CA. Professionnalisation ou plutôt spécialisation des tâches. Le profil des administrateurs, qui sont des locataires qui, en général, vivent depuis de nombreuses années dans les cités de logements, a des

conséquences sur leur travail : une très grande proximité avec les autres locataires et, de facto, une implication très poussée dans la gestion des « problèmes du quotidien » rencontrés par les locataires. Ainsi, le CA est amené à se positionner sur des situations individuelles, reçoit certains locataires lors de réunions à l'ordre du jour extrêmement varié. Tout y est discuté, jusqu'à certaines questions qui touchent bien plus le micro-entretien que la politique globale à poursuivre. Dorénavant, le rôle des administrateurs se rapprochera des missions « de base » d'un conseil d'administration, à savoir la gestion stratégique de l'entreprise : programmation des investissements et définition des grandes orientations que la société va poursuivre en matière de mutations, dérogations, mobilisation des fonds propres... Soit un véritable tournant en matière de gouvernance pour cette nouvelle SISP !

... Sur l'organisation des équipes et la gestion du personnel

Un tournant qui se marque également au niveau de l'organisation des équipes, du travail des employés et ouvriers. Et, ici, les deux exemples que nous observons se rejoignent très nettement. L'opération de regroupement a été, dans les deux cas, l'occasion de remettre à plat tout l'organigramme, de repenser les fonctions et missions principales de chacun des services et membre du personnel... et de mettre en lumière un manque chronique et structurel de personnel ! Celui-ci était, dans le passé, compensé par une extrême polyvalence des équipes, qui pouvaient prendre en charge des missions annexes à leur fonction première. Les nouvelles entités ont pu combler les manques en engageant du personnel supplémentaire, toutes les SISP évoquées dans cet article faisant état d'une bonne santé financière⁷. →

5. SLRB, statistiques 2014

6. Exception faite de la fusion entre le Home et le Home Familial Bruxellois, fusion antérieure à l'Ordonnance organisant la rationalisation du secteur.

7. On peut, sur ce point, s'arrêter sur une particularité des coopératives de locataires : elles disposent généralement de recettes locatives plus étendues que les autres SISP. C'est principalement dû à l'histoire de ces sociétés et aux locataires qu'elles accueillent. Travailleurs d'une même entreprise à l'origine, les coopérateurs fonctionnent sur le modèle de la cooptation : les nouveaux locataires sont « choisis » par les anciens. Ainsi, on s'assurait aussi de leur capacité à payer régulièrement les loyers dus. La réforme dans l'attribution des logements sociaux a, bien entendu, totalement inversé cette logique. La liste d'attente chronologique s'impose à toutes les SISP. Mais, malgré tout, les anciens locataires, toujours en place, payent des loyers tendanciellement plus élevés que les nouveaux entrants et la gestion, « très économe », des administrateurs permet aux coopératives de conserver de conséquents bas de laine.

Les acteurs rencontrés sont unanimes : à court terme, c'est certainement sur ce point que l'effet des fusions est ressenti comme le plus manifeste. La réorganisation interne est l'occasion de repenser la gestion des ressources humaines, de professionnaliser et spécialiser les équipes en place.

Au Foyer du Sud, un nouveau service a ainsi été créé : il s'agit du service d'accueil des locataires – qui peut répondre directement aux demandes provenant des habitants – désormais dissocié du service « location ».

En outre, ces nouvelles SISP comptent un nombre plus important d'employés (pour beaucoup plus de logements à gérer aussi), ce qui permet une homogénéisation du secteur. À l'avenir, fini les très petites sociétés, gérant quelques centaines de logements, et dont le personnel se limitait à quelques employés seulement sur lesquels reposaient l'exécution de toutes les tâches. Aujourd'hui à ABC, comme au Foyer du Sud, ce sont près de 80 employés qui se chargent de la gestion et de l'entretien de plus de 2000 logements.

... Sur les locataires

Fort heureusement, l'impact des fusions sur les locataires en place reste limité (des changements administratifs, de numéros de comptes bancaires, de numéros de téléphone...ne sont pas à exclure). Le service aux locataires devra demeurer identique. Ainsi, malgré une gestion centralisée, les guichets « locaux » existants restent en place pour recevoir les locataires. C'est vrai pour le Foyer du Sud et c'est surtout vrai pour ABC : l'éparpillement des logements gérés par la nouvelle structure rend cette réalité d'autant plus nécessaire. Rappelons que l'Ordonnance de 2013 organisant la rationalisation du secteur imposait aux nouvelles sociétés le maintien d'un service de proximité.

... Et sur les rénovations !

On l'a dit, l'un des effets attendus, et mis en avant par les autorités politiques pour expliquer le pourquoi des fusions dans le secteur du logement social, c'est une plus grande efficacité des sociétés en matière de gestion des investissements. C'est aussi la réalisation d'économies d'échelles !

Quelles sont les principales innovations à relever en la matière ?

Un plan stratégique à 10 ans.

Pour obtenir l'agrément, les SISP fusionnées ont dû proposer, ensemble, un plan stratégique à 10 ans. Tant du côté du Foyer du Sud que d'ABC, on regrette le caractère prématuré, et donc artificiel, de l'exercice. Plutôt qu'un véritable « plan commun », les plans transmis sont simplement la somme des plans de chacune des sociétés. A l'avenir, l'exercice s'avérera certainement utile, il permettra une meilleure vue d'ensemble sur les projets à mener et une meilleure anticipation des besoins en matière de rénovation. Reste cependant que la temporalité actuelle des plans d'investissement quadriennaux ne permet pas de connaître les budgets disponibles, à plus long terme, pour combler ces besoins.

Des services techniques optimisés.

Avec la fusion, le service technique du Foyer du Sud a gagné en efficacité. D'abord, le regroupement des deux équipes a permis une spécialisation des tâches : un directeur adjoint est en charge du traitement des dossiers d'investissements (préparation des cahiers des charges, passation des marchés publics, suivi des dossiers...) et le chef du service technique peut ainsi dégager plus de temps pour la gestion technique quotidienne du parc, quand auparavant une seule et même personne portait la double casquette.

Ensuite, les effets de la mutualisation se ressentent également un niveau du travail même des équipes. Mettre en commun les spécialités et expertises, cela amène à des partages d'expériences enrichissants et formateurs et à une meilleure organisation des équipes, notamment grâce à une répartition plus optimale des tâches.

Des économies d'échelle ?

Voilà encore un point sur lequel les gestionnaires de SISP interrogés sont unanimes : pas d'économies à l'ordre du jour ; elles interviendront éventuellement à plus long terme. Le personnel est maintenu, voir accru, les marchés en cours le sont également. Dans le secteur privé, quand deux entreprises fusionnent, c'est en dépit du personnel que les plus grosses économies sont engrangées. Pour les deux nouvelles entités, la réalité est tout autre, les équipes ont été renforcées plutôt que divisées. De plus, le processus de fusion a lui-même engendré des coûts qui doivent encore être absorbés. ✕

Effets potentiels des fusions sur le processus de rénovation

Il faudra très probablement attendre 2017 pour voir aboutir les dernières fusions. Entre-temps, les SISP pionnières nous livrent déjà, au travers de leur expérience, une série d'indices sur les plus-values potentielles d'une telle réforme. On sait évidemment qu'il s'agit d'un processus au long court, qui mettra sans doute plusieurs années encore pour dévoiler tous ses effets, notamment en matière de gestion du patrimoine.

Premier élément, celui qui saute aux yeux, c'est la diversification des compétences, la spécialisation des équipes et le renforcement de certains profils de fonction. Cependant, parallèlement, les premières expériences de fusion montrent également, au travers d'une réflexion approfondie sur les ressources humaines et l'élaboration d'un organigramme commun aux structures regroupées, un manque structurel de personnel pour faire face à l'ampleur des missions du secteur.

Dans le cas du Foyer du Sud et de l'Alliance Bruxelloise Coopérative (ABC), l'engagement de personnel supplémentaire a permis de renforcer certains services ou départements qui, malgré la fusion et donc la mutualisation des moyens humains, restaient en sous-effectif. Ces deux entités disposaient de fonds propres pour compléter leur organigramme interne. En sera-t-il ainsi pour toutes les sociétés? Sans compter que les fusions ont un cout - indépendamment de l'engagement ou pas de personnel - couvert en partie seulement par la Région. À Everecity, les moyens régionaux ont absorbé à peine un quart des dépenses générées par la fusion, dépenses qui se chiffrent en plusieurs centaines de milliers d'euros.

Deuxième élément, les fusions vont modifier les rapports qui unissent les sociétés à leur tutelle, la SLRB. Cette transformation est d'ailleurs déjà en cours. Ainsi, pour

le volet rénovation, il est prévu de réorganiser les missions du pôle d'expertise régional, du fait de la spécialisation et du renforcement des équipes techniques au sein des SISP. L'aide à la maîtrise d'ouvrage (AMO), que nous avons évoquée dans la première partie de cette publication, rejoint le département tutelle, de manière à réduire et à alléger les procédures de contrôle en interne et à offrir des réponses plus cohérentes aux sociétés sur le suivi de leurs dossiers. L'aide et le contrôle interviendront désormais en simultané.

Troisième élément, une meilleure maîtrise des dépenses, via de potentielles économies d'échelle, mais à plus long terme. Pour le moment, les fusions coutent surtout de l'argent au secteur et les contrats conclus avec les fournisseurs, entrepreneurs ou autres professionnels doivent être honorés jusqu'à leur terme. La réduction du nombre de SISP devrait en toute logique permettre de réduire le nombre de marchés publics à réaliser et d'en obtenir de meilleurs prix vu l'échelle concernée (un plus grand nombre de logements). Ainsi, par exemple, plutôt que de passer deux appels d'offres pour la rénovation de chasis, un par SISP, situation avant fusion, un seul marché public suffira désormais, incluant un nombre d'interventions plus élevées, susceptibles de faire baisser les prix. Le raisonnement vaut aussi, bien entendu, pour d'autres aspects de la gestion patrimoniale, tel que l'entretien des logements par exemple.

Ces différents éléments, combinés, devraient permettre au secteur, en toute hypothèse, de gagner en efficacité. Mais on manque toutefois aujourd'hui de repères et de recul suffisants pour dire ce qu'il adviendra réellement du secteur après rationalisation. Car c'est au bien terme de la fusion juridique que le véritable défi commence! ✘

Conclusion générale

Le développement du logement social reste essentiel pour permettre d'élargir l'offre de logements décents et abordables destinés aux Bruxellois à bas revenus. La construction massive de nouveaux logements est donc un défi majeur pour le secteur, ainsi que pour le Gouvernement régional. Elle pose néanmoins des questions de fond sur la santé financière du secteur et son financement, sur le public-cible du logement social ou encore sur l'affectation des terrains publics. Ces questions de fond ont été traitées dans un précédent numéro d'article 23, première partie d'un dossier consacré à l'avenir du logement social bruxellois.

Mais le défi ne se situe pas seulement du côté des nouvelles constructions. L'entretien et les rénovations d'une grande partie des 40 000 logements sociaux sont aussi des points d'attention majeurs, de même que la réorganisation interne du secteur. Le Gouvernement bruxellois a approuvé et financé d'ambitieux programmes de rénovation et la réforme intrabrugeoise prévoit une diminution de moitié du nombre de sociétés de logement social, via des fusions.

Dans ce numéro d'article 23, seconde partie du dossier relatif à l'avenir du logement social, vous avez pu prendre connaissance des programmes et plans mis en œuvre en matière de rénovation, des progrès réalisés ces dernières années et des premiers résultats concrets observés sur le terrain.

Les vastes programmes de rénovation dans le logement social commencent enfin à produire des résultats et c'est une bonne nouvelle. Ainsi, le nombre de logements sociaux vides, sans projet de rénovation, a sérieusement diminué. La mauvaise nouvelle, c'est que la rénovation (lourde) de sites de logements sociaux est un travail de longue haleine, très longue haleine... Le relogement des locataires, l'élaboration d'un projet de rénovation, les longues procédures administratives et les règles des marchés publics font que, entre les premiers plans et la remise en location effective après rénovation, il faut compter au minimum 4 à 5 ans.

Les demandes qui émanent du secteur pour plus de soutien, moins de barrières administratives, une tutelle allégée, plus de créativité et d'autonomie sont donc justifiées et méritent d'être entendues par le Gouvernement et la SLRB. Cependant, des procédures plus courtes et une autonomie accrue du secteur ne doivent pas compromettre la consultation et la participation des habitants aux projets de rénovation, ce qui ne va déjà pas de soi aujourd'hui.

Dans les mois qui s'annoncent, le RBDH va organiser des tables-rondes auxquelles seront conviés les acteurs du logement social. L'objectif de ces rencontres est de rendre plus concrètes encore les propositions que nous avons formulées dans nos deux publications sur la construction neuve et les rénovations, sur la recherche d'efficacité dans le secteur, sur son financement, sur le public-cible prioritaire... Vous allez donc encore entendre parler de nous.

Concluons par une dernière réflexion et pas des moindres. Le logement social est-il encore à même de venir à bout de la crise du logement? Même en présence d'un secteur plus efficace qui œuvre au bon entretien de son parc, qui rénove, développe de nouveaux projets, qui prend de la place au sein de la Région, au sens propre comme au sens figuré, la demande sociale de logements va rester extrêmement élevée. Il est dès lors essentiel que le secteur du logement social continue à s'adresser aux personnes et familles à bas revenus.

De même, il est indispensable de prévoir des mesures qui touchent le marché locatif privé : introduction d'un encadrement des loyers et d'une allocation-loyer généralisée, soutien à l'acquisition des familles à revenus limités. ✕