

Analyse du vendredi 4 décembre 2015

Les charges d'urbanisme au secours de la production de logements sociaux ?

Analyse de l'(in)efficacité du système



Le projet M-Square à Molenbeek, premier exemple de recours au système des charges d'urbanisme pour produire du logement conventionné au sein d'un développement immobilier privé. Sera-t-il suivi par d'autres ? Ce système pourra-t-il un jour permettre la production de logements sociaux ? (Source de l'image : m-square.be)

La Région de Bruxelles-Capitale fait face à une demande toujours plus croissante en logements sociaux : la liste d'attente compte de plus en plus de ménages candidats (plus de 44.000) et les délais d'attente continuent de s'allonger. Les autorités régionales sont conscientes de la gravité de la situation et constatent que le secteur public, malgré des objectifs « ambitieux », ne

produit pas, à lui seul, une offre à la hauteur de la demande ; d'où **l'intention de la Région de mettre à contribution le secteur privé**.

L'ARAU aborde la question de la contribution du secteur privé à la production de logements sociaux, de manière globale, dans une analyse parallèle¹, la présente analyse se penchant plus en détail sur le dispositif des « charges d'urbanisme », présenté par la Région comme le principal levier qui permettrait de concrétiser cet objectif de mise à contribution du secteur privé.

À quoi servent les charges d'urbanisme ?

La délivrance de certains permis d'urbanisme est subordonnée à la réalisation ou au paiement de charges d'urbanisme. Ces charges répondent à la nécessité d'engager des investissements publics suite à la réalisation de certains projets immobiliers : création ou rénovation de voies publiques, besoins de nouveaux espaces verts ou d'équipements publics supplémentaires (crèches, écoles), etc.

Il s'agit donc d'une **contribution aux besoins de la collectivité** générés ou augmentés par les projets immobiliers eux-mêmes².

Ces charges d'urbanisme peuvent être exigées en nature (travaux de construction, de transformation ou de rénovation par réalisation et cession de rues, d'égouts, ...) ou en espèces (versement d'une somme d'argent). Il existe des charges facultatives et des charges obligatoires.

Le système des charges d'urbanisme a été modifié en 2013 par un nouvel arrêté³ : une nouvelle disposition permet au promoteur introduisant une demande de permis pour un projet de logements de proposer, à titre de charges d'urbanisme, la réalisation de 15% de logements encadrés et/ou conventionnés⁴. C'est sur cette disposition que les autorités régionales semblent compter, comme l'indique le projet de Plan Régional de Développement Durable (PRDD), publié en janvier 2014 : « *Dans le cadre d'une adaptation des règles de charges d'urbanisme, la Région a fixé un quota de 15% de logements à finalité sociale dans les réalisations immobilières privées [...] Il s'agit d'encourager la production de logements neufs à des prix de vente (ou des loyers) conventionnés.* »⁵

À la lecture de cet extrait, on pourrait penser que la Région impose la réalisation obligatoire et systématique de 15% de logements sociaux ou conventionnés dans tous les projets de logements : c'est loin d'être le cas.

¹ Analyse de l'ARAU du 4 décembre 2015, *État d'urgence : il faut 40.000 logements sociaux supplémentaires à Bruxelles* <http://www.arau.org/fr/urban/detail/323/etat-d-urgence-il-faut-40-000-logements-sociaux-supplementaires-a-bruxelles>

² D'après le Conseil d'État, « [...] les charges d'urbanisme ne constituent pas un impôt mais une redevance, en raison de l'existence d'une contrepartie, à savoir les avantages qui découlent du permis [...] » Arrêt du Conseil d'État no 194.193 du 15 juin 2009.

³ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme.

⁴ Pour une définition de ces notions, voir *État d'urgence*...

⁵ Projet de Plan régional de Développement durable, p. 124. http://www.prdd.be/pdf/PRDD_FR.pdf

Il faut noter la confusion, dans cet extrait du PRDD, entre les notions de logements à finalité sociale et de logements conventionnés de même que le flou qui caractérise la première. (voir *État d'urgence*...).

Quelle est l'origine de la modification du système des charges d'urbanisme ?

L'adoption d'un nouvel arrêté « charges d'urbanisme » en 2013 répondait à plusieurs nécessités.

Premièrement, il s'avérait nécessaire de produire un nouveau texte suite à l'annulation par le Conseil d'État, en 2009, des arrêtés de 2003⁶ relatifs aux charges d'urbanisme.

Deuxièmement, il fallait mettre en place un système de captation des plus-values engendrées par la modification du PRAS, dit PRAS « démographique »⁷. En ouvrant au logement des zones jusqu'alors réservées aux activités productives, le PRAS « démographique » offrait en effet la possibilité aux propriétaires de terrains dans ces zones de réaliser de confortables plus-values. Il était donc nécessaire de mettre en place un mécanisme de captation de celles-ci. Ce mécanisme en tant que tel n'a pas vu le jour mais il a été « intégré », en quelque sorte, dans l'arrêté « charges d'urbanisme » sous la forme de charges sur le logement plus élevées dans ces zones (voir p. 4).

Troisièmement, l'intention du gouvernement de faire contribuer le secteur privé à la production de logements abordables devait trouver une forme quelconque : c'est la voie des charges d'urbanisme qui a été choisie.

En résumé, on peut donc dire que l'arrêté de 2013 est le fruit d'un **compromis boîteux entre l'intention de faire contribuer le secteur privé à la production de logements abordables et la mise en place d'un pis-aller à un système de captation des plus-values** suite à l'adoption du PRAS démographique.

1. Que permet l'arrêté sur les charges d'urbanisme ?

L'arrêté de 2013 a étendu les charges d'urbanisme obligatoires aux projets de logements de plus de 1.000 m², soit une dizaine de logements (les projets de logements n'étaient auparavant pas soumis aux charges obligatoires). Un des objectifs de cet arrêté est, comme le déclarait le Ministre-Président Rudi Vervoort en novembre 2013 lors d'une séance de la Commission de l'aménagement du territoire du Parlement, « [...] *d'affecter prioritairement les charges perçues sur des projets de logement à la réalisation d'actes et travaux relatifs à des logements encadrés ou conventionnés* [...] »⁸.

C'est pour répondre à cet objectif que l'arrêté a introduit une nouvelle possibilité pour les promoteurs de s'acquitter des charges pour ces projets de logements de plus de 1.000 m² : à la place de se voir imposer le paiement de charges en nature ou en espèces (voir encadré p. 2), le demandeur d'un permis d'urbanisme « *peut [...] proposer à titre de charges d'urbanisme la réalisation de 15% de logements encadrés et/ou conventionnés.* »⁹

⁶ Pour plus de détail, consulter le site du Conseil d'État : http://www.raadvst-consetat.be/?page=news_archive&lang=fr&newsitem=66&year=2009

⁷ Voir l'analyse de l'ARAU du 16 juillet 2012 « *Projet de modification du PRAS, dit « PRAS démographique »* » <http://www.arau.org/fr/urban/detail/249/pras-demographique-avis-arau>

⁸ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale – Compte rendu intégral – Commission de l'aménagement du territoire – Session 2013-2014, p. 61.

⁹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, art. 10, § 2.

Mais il ne s'agit nullement d'une mesure systématique, l'autorité délivrant le permis d'urbanisme (la commune, le plus souvent) a en effet le loisir de choisir parmi plusieurs « options » (dans le respect du principe de proportionnalité) concernant les charges :

- imposer le paiement d'une somme d'argent ;
- imposer la réalisation de travaux ;
- imposer la cession, « à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour [la commune], la propriété de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logement ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés »¹⁰ ;
- accepter la proposition du demandeur de réaliser 15% de logements encadrés et/ou conventionnés ;
- imposer comme charges un « mix » de ces différentes possibilités.

De manière générale, **il faut rappeler que c'est l'autorité délivrante qui détermine le montant et la nature des charges, conformément au Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT)**. Le Ministre-Président Rudi Vervoort le rappelait d'ailleurs lors de la séance de la Commission de l'aménagement du territoire du Parlement susmentionnée : « [...] *le nouvel arrêté n'empêche nullement l'autorité délivrante de continuer à imposer la réalisation de logements encadrés ou conventionnés, à mettre en gestion auprès d'opérateurs publics ou à vendre à un prix conventionné.* »¹¹.

Voilà pour la théorie. Mais que pourrait-il en être en pratique ?

2. Peut-il inciter les promoteurs à produire du logement abordable ?

L'incitant financier

Pour qu'un promoteur fasse usage de la possibilité qui lui est accordée de réaliser 15% de logements encadrés et/ou conventionnés à titre de charges d'urbanisme, il faut, en toute logique, qu'il y trouve un intérêt financier. Il faut donc que la réalisation de ces 15% de logements encadrés et/ou conventionnés lui « coûte » moins cher que le versement d'une somme en argent ou la réalisation de travaux pour un montant équivalant à cette somme.

Selon l'arrêté, les charges obligatoires pour les projets de logements de plus de 1.000 m² s'élèvent à :

- 65 €/m² dans les zones nouvellement ouvertes au logement par le PRAS « démographique » ;
- 50 €/m² dans les autres zones pouvant accueillir du logement.

Afin d'estimer si un promoteur aurait à gagner en proposant la réalisation de 15% de logements encadrés et/ou conventionnés à titre de charges d'urbanisme, prenons **l'exemple fictif d'un projet de 10.000 m² de logement** (soit environ 100 logements).

¹⁰ Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), art. 100, § 1^{er}.

¹¹ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale – Compte rendu intégral – Commission de l'aménagement du territoire – Session 2013-2014, p. 62.

1. Premier cas de figure : le promoteur décide de réaliser 100% des logements pour le marché libre

Si les logements sont vendus à 2.500 €/m², le produit de la vente s'élèvera donc à 25 millions. De cette somme, il faudra soustraire 650.000 ou 500.000 euros de charges selon la zone. On obtient donc **un total de 24.350.000 ou 24.500.000 euros**.

2. Deuxième cas de figure : le promoteur décide de réaliser 15% de logements encadrés et/ou conventionnés

- 85% des logements, soit 8.500 m², sont vendus sur le marché libre, ce qui représente, toujours au prix de 2.500 €/m², 21.250.000 euros.
- Les 15% restants sont vendus au prix maximum du logement conventionné, soit 1.990 €/m²¹², ce qui représente 2.985.000.
- Le produit total de la vente s'élève donc à **24.235.000**.

Le deuxième cas de figure présente donc un produit de vente légèrement inférieur au premier. Cette différence de rentabilité pourrait s'estomper, voire s'inverser au profit du premier cas de figure si l'on considère que le prix de production du logement conventionné serait moins élevé que celui du logement mis en vente sur le marché libre. L'arrêté prévoit d'ailleurs ce cas de figure où le « coût » (il serait plus exact de parler de manque à gagner) pour le promoteur pourrait être moins élevé que la valeur en numéraire des charges (art 10, § 2).

Dans certains cas, le promoteur pourrait donc gagner à proposer la réalisation de 15% de logements encadrés et/ou conventionnés pour autant que :

- le prix de vente des 85% de logements sur le marché libre ne dépasse pas un certain plafond¹³ ;
- les autres 15% soient vendus au plus haut prix possible du logement conventionné (soit le plafond des 1.990 €/m² déjà évoqué).

Mais **dans les autres cas, le promoteur n'y aurait aucun intérêt**. En outre, il faut préciser que l'arrêté ne prévoit pas de mécanisme d'indexation des montants des charges obligatoires, ce qui pourrait à terme rendre plus avantageux pour les promoteurs le paiement des charges en numéraire...

En ce qui concerne le logement social, le promoteur n'aurait jamais aucun intérêt à en produire : son manque à gagner serait trop élevé.

Les autres incitants

Outre l'aspect financier éventuellement avantageux, les autorités régionales mettent en avant **l'argument de la sécurité juridique pour les promoteurs**. Selon Rudi Vervoort, ceux-ci

¹² L'arrêté précise que le prix du logement conventionné ne peut excéder 1.800 €/m², montant lié à l'indice ABEX (2010). En reprenant cet indice en mai 2014, on aboutit au prix de 1.990 €/m².

¹³ S'il on refait l'exercice des deux cas de figure avec un prix de vente de, par exemple, 3.000 €/m², on se rendra vite compte que la réalisation de 15% de logements encadrés et/ou conventionnés n'est plus d'aucun intérêt pour le promoteur, le différentiel pouvant grimper jusqu'à plus d'un million d'euros.

« [...] privilégient la sécurité juridique d'un projet, même si la rentabilité est légèrement moindre. »¹⁴

En proposant la réalisation de 15% de logements encadrés et/ou conventionnés dès le dépôt de leur demande de permis, ils éviteraient de devoir faire une hypothétique demande ultérieure de permis modificatif afin d'intégrer d'éventuelles charges qui leur seraient imposées au sein du périmètre du projet. En effet, les charges étant déterminées avant la délivrance du permis mais après que le dossier a été instruit et qu'il a été soumis à l'enquête publique et à l'avis de la commission de concertation, le promoteur pourrait éventuellement se retrouver face à des « surprises » ou des « tracasseries d'ordre administratif », ce qui ne serait pas le cas en proposant d'emblée une charge intégrée au projet.

Cet argument de la sécurité juridique paraît peu convaincant : le promoteur n'a en effet aucune certitude que sa proposition sera acceptée par l'autorité délivrante¹⁵ ou que cette dernière ne décidera pas de le soumettre à des charges complémentaires.

Les freins

Malgré un éventuel « gain » financier et une hypothétique sécurité juridique, le fait de réaliser 15% de logements encadrés et/ou conventionnés dans un projet comporte des inconvénients :

- Concernant la conception du projet

On peut imaginer que les promoteurs qui développeraient des projets de logements mixtes en termes de « standing » prendraient néanmoins le soin de bien distinguer les différentes catégories de logements pour des raisons de marketing mais aussi de gestion (voir point suivant). Ainsi, on peut penser au recours à la création d'entrées séparées (sur le modèle des *poor doors* londoniennes) voire à des bâtiments séparés, ce qui peut dès lors engendrer des pertes de rentabilité (dues, par exemple, à la multiplication des circulations intérieures synonymes de pertes de surface vendables).

- Concernant la gestion

Tant du point de vue de la collectivité que de l'intérêt du promoteur privé, la gestion de ces logements encadrés et/ou conventionnés pose problème. Si le logement encadré doit être géré par un opérateur immobilier public ou une A.I.S¹⁶, le logement conventionné n'est pas obligatoirement soumis à ce régime ; le promoteur privé peut donc le mettre en vente ou le louer directement. S'il opte pour cette solution, comment garantir que les logements seront effectivement loués ou vendus conformément aux conditions de prix et d'attribution du logement conventionné, si larges soient-elles ? Un promoteur privé ne peut s'arroger le droit de contrôler les revenus des candidats acquéreurs ou locataires.

Du point de vue des promoteurs, gérer des logements conventionnés pourrait-il donc entraîner, outre le travail administratif subséquent, une forme d'« insécurité juridique » qui leur déplairait tant ?

¹⁴ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale – Compte rendu intégral – Commission de l'aménagement du territoire – Session 2013-2014, p. 62.

¹⁵ L'arrêté stipule explicitement que « cette proposition ne lie pas l'autorité délivrante » (art 10, § 2)

¹⁶ Pour les définitions, voir *État d'urgence...*

3. Quelles pourraient être les retombées chiffrées en matière de création de logements abordables ?

Si la création de logements sociaux par le secteur privé via le système des charges d'urbanisme semble pratiquement exclue (sauf génération spontanée sur le marché d'une nouvelle espèce de promoteurs-philanthropes), celle de logements conventionnés semble plus plausible. Toutefois, **le nombre de logements conventionnés qui pourraient être ainsi créés risque d'être fort limité**, et ce pour plusieurs raisons :

- Premièrement, **la mesure ne concerne que les projets de plus de 1.000 m² de logements**. Les projets privés de ce type représentent environ 60%¹⁷ du nombre de logements autorisés pour la période 2003-2012. Sur base d'une production annuelle moyenne d'environ 4.000 logements, on peut donc considérer que 2.400 logements par an ont été produits au sein de projets de plus de 1.000 m² entre 2003 et 2012. En y appliquant le « quota » de 15%, on arrive donc à un **résultat maximal théorique de 360 logements par an**.
- Deuxièmement, **seules les créations nettes de surfaces sont soumises aux charges**, comme l'indique l'arrêté : *« les charges d'urbanisme, en cas d'extension ultérieure, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction, ne sont dues que sur les superficies de plancher supplémentaires créées. »* (art. 5, § 2)
Les logements produits par reconversion sont exonérés de charges sauf sur les superficies supplémentaires créées : *« Sont exonérés de charges d'urbanisme [...] le changement de destination d'un immeuble de bureaux ou d'activités de production de biens immatériels vers le logement [...]; en cas d'extension, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction, l'exonération ne porte pas sur les superficies de plancher supplémentaires créées [...] »* (art. 9)
Voilà qui réduit encore un peu plus le nombre de logements qui pourraient être créés...
- Troisièmement, il faut rappeler que ce « quota » de 15% n'est pas, comme nous l'avons déjà vu, une obligation systématique, loin de là !

La seule manière objective de mesurer l'impact de l'arrêté sur la production de logements encadrés et/ou conventionnés serait de compiler les informations concernant les charges contenues dans les permis délivrés. Le CoBAT prévoit l'existence d'un registre des charges d'urbanisme accessible au public (art. 100, § 4) : on attend toujours de le voir venir...

À notre connaissance, et à l'heure actuelle, le seul projet qui ait eu recours à la réalisation de 15% de logements encadrés et/ou conventionnés à titre de charges d'urbanisme est le projet M-Square situé à Molenbeek. D'après un communiqué du 19 novembre 2015 de Karim Majoros, Échevin de Molenbeek-Saint-Jean en charge, notamment, du logement, c'est la première fois qu'un promoteur *« réalise ce choix et le concrétise à travers les charges d'urbanisme sur le logement »*¹⁸.

¹⁷ Source : présentation de l'Observatoire des permis logement (n°3, 2012) lors de la séance des Midis du Développement urbain du 25 mars 2014. <https://urbanisme.irisnet.be/pdf/les-permis-logement-de-huisvestingsvergunningen>

¹⁸ Communiqué publié sur la page Facebook de Karim Majoros le 19 novembre 2015.

Conclusion

Les charges d'urbanisme, tel que le système est actuellement conçu, ne constituent pas un moyen efficace de faire contribuer le secteur privé à la production de logements abordables, et absolument pas de logements sociaux. Les promoteurs sont généralement prompts à profiter des avantages qui leur sont octroyés par des changements dans les réglementations (ils n'hésitent d'ailleurs pas à parfois même anticiper certains de ces changements¹⁹). Or, les promoteurs ne semblent pas se précipiter sur l'« opportunité » qui leur est donnée... C'est que les mesures contenues dans l'arrêté de 2013 ne sont pas suffisamment « persuasives », à défaut d'être contraignantes (et claires).

Si l'intention de la Région est bel et bien de faire contribuer le secteur privé à la production de logements abordables, ce système doit être réformé voire complètement repensé si on veut vraiment lui donner pour objectif la production de logements sociaux.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter Mme Pauthier, Directrice de l'ARAU, au 0477 33 03 78.

Atelier de Recherche et d'Action Urbaines asbl
Boulevard Adolphe Max, 55
B-1000 Bruxelles
T. +32 2 219 33 45
F. +32 2 219 86 75

info@arau.org
www.arau.org

¹⁹ On a notamment pu le constater dans le cadre de demandes de permis dans le quartier européen où deux promoteurs ont anticipé l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement d'urbanisme leur étant favorable (RRUZ). Voir l'analyse de l'ARAU du 17 juin 2013 *Deux projets de tours collées rue de la Loi : mégalomanie aveugle des promoteurs !* <http://www.arau.org/fr/urban/detail/269/tours-rue-de-la-loi-pul-rruz>

C'est également le cas sur le territoire de la commune d'Anderlecht, aux abords du canal.