

Economics School of Louvain - ESL

Economics School of Namur - ESN

L'investissement public en Belgique

Cas pratique : le secteur du logement social

Author : Leïla Van Keirsbilck

Thesis Director : Chantal Kegels

Thesis Reader : /

Academic Year 2019-2020

Master in Economics – 60 credits

Résumé

Ce travail part de l'idée d'un décalage potentiel, en Belgique, entre l'offre et la demande de logements accessibles aux ménages à faible revenu. Le secteur du logement social est dès lors envisagé comme solution au manque de logements abordables. Via une étude du marché du logement en Belgique, nous montrons que la demande en logements abordables excède en effet l'offre et nous donnons une évaluation de l'ampleur du décalage en question, basée sur le nombre de candidats-locataires à un logement social. Nous proposons enfin un calcul simplifié d'investissement public dans le secteur du logement social, afin d'augmenter l'offre de logements abordables à la hauteur de la demande, et constatons que les réponses politiques actuelles se situent significativement en-dessous des montants calculés¹.

Abstract

This work is based on the idea of a potential mismatch in Belgium between the supply and demand for housing accessible to low-income households. The social housing sector is therefore considered as a solution to the lack of affordable housing. By means of a study of the Belgian housing market, we show that the demand for affordable housing does indeed exceed the supply and we give an assessment of the extent of the gap in question, based on the number of potential tenants for social housing. Finally, we propose a simplified calculation of public investment in the social housing sector in order to increase the supply of affordable housing to match the demand, and find that current policy responses are significantly below the calculated amounts.

¹Merci à Chantal Kegels pour ses retours sur mon travail toujours pertinents et à ma soeur Maïté Van Keirsbilck pour sa relecture.

Table des matières

1	Introduction	4
2	Le secteur du logement social	5
2.1	Définition fonctionnelle	5
2.2	Tentative de caractérisation des logements sociaux	6
2.3	Perspective historique	9
2.4	Le logement social en Belgique	14
3	État des lieux du marché du logement	15
3.1	Caractéristiques générales du logement en Belgique	15
3.2	Analyse de l'offre	16
3.3	Analyse de la demande	19
3.4	Offre et demande : quels besoins en logement ?	21
3.5	La hausse des prix sur le marché immobilier	25
3.6	Abordabilité des logements	27
3.7	Une demande en logements sociaux	30
4	Investir publiquement dans le logement social	32
4.1	Les dépenses actuelles dans le logement social en Belgique	32
4.2	Objectif en nombre d'unités de logements	35
4.3	Stratégies d'augmentation du nombre de logements sociaux	37
4.4	Alternatives à l'augmentation de logements sociaux publics	40
4.5	Exercice simplifié d'un objectif financier	41
4.6	Discussion et critique de l'estimation	43
5	Conclusion	43

1 Introduction

Dans sa déclaration de politique générale 2019-2024, la région de Bruxelles-Capitale consacre le premier point à un plan d'urgence pour la politique sociale du logement. Le texte indique que la *nécessité d'accroître le parc de logements publics se fait de plus en plus criante*². En effet, plus de 43.000 ménages bruxellois sont aujourd'hui inscrits sur liste d'attente pour un logement social (Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale, 2019). La crise du covid-19 et les mesures de confinement mises en place pour freiner la propagation du virus ont rappelé l'urgence d'un accès, pour tous les ménages, à un logement de qualité.

En effet, tout en étant un bien d'investissement, le bien immobilier répond d'abord à un besoin de première nécessité : se loger. Le droit au logement est d'ailleurs inscrit dans la Constitution belge depuis 1994³. Malgré cela, la responsabilité de se loger reste une prérogative individuelle, l'État n'intervenant que pour réguler le marché ou combler ses failles. Au vu des longues listes d'attente pour un logement social, il semble cependant que les infrastructures actuelles ne suffisent pas à combler le manque de logements bon marché.

Ce travail part de l'idée d'un décalage potentiel entre l'offre et la demande de logements accessibles aux ménages à faible revenu en Belgique. Ce décalage, en forçant certains ménages à dépenser une partie importante de leurs revenus dans le logement, impliquerait dès lors une hausse des inégalités sociales déjà présentes en amont. Face au manque de logements accessibles à celles et ceux à faible revenu, la création de logements dits *sociaux* permet d'agir directement en augmentant l'offre. Représentant seulement 6% du marché immobilier en Belgique, les logements sociaux actuellement disponibles ne suffisent pourtant pas, au vu des listes d'attente, à combler le manque de logements accessibles aux revenus modestes. Actif depuis la révolution industrielle, l'investissement public dans le logement social est un outil économique largement utilisé en Europe pour augmenter l'offre de logements sociaux. Ce dernier ne représente qu'un outil parmi d'autres au sein des politiques publiques, et de nombreux auteurs ont mis en avant le soutien à la propriété comme outil privilégié d'intervention sur le marché immobilier. Cependant, parce qu'il permet, en augmentant l'offre de logements bon marché, d'agir directement sur le manque de logements abordables, l'investissement public dans le secteur social est un outil qui mérite d'être analysé.

C'est pourquoi nous étudions dans ce travail l'investissement public dans le secteur du logement social comme solution au manque de logements abordables. À cette fin, nous définissons et décrivons dans un premier temps le secteur du logement social. Ensuite, dans un second temps, nous étudions le marché du logement en Belgique afin d'évaluer s'il existe bien un décalage entre l'offre et la demande de logements accessibles aux ménages dont le revenu est limité. Enfin, nous proposons un exercice simplifié d'investissement public dans le secteur du logement social, qui permettrait de combler la demande en logements abordables.

²Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale, 2019, page 12.

³L'article 23 de la Constitution donne à tout Belge le *droit à un logement décent*

2 Le secteur du logement social

Situé à la frontière du privé et du public, le logement social a pris, selon les pays et les périodes, des formes très diversifiées. En conséquence, le terme *logement social* ne renvoie pas à une représentation commune de la réalité. Le nombre de termes utilisés comme synonymes ou avec un sens très proche témoigne du flou qui entoure ce concept. Ainsi, les termes de logement *social, moyen, d'insertion, de transit* ou encore *à loyer d'équilibre* sont tous utilisés dans le Code wallon du logement et de l'habitat (Anfrue M.-N. (coord.) et Gobert O., 2016). Le manque de clarté du concept est tel que certains auteurs ont consacré des études entières afin de définir le logement social ou de montrer le manque de consensus sur sa définition. Nous invitons quiconque intéressé par davantage de détails à se référer aux travaux de (Anna Granath Hansson and Björn Lundgren, 2019) pour une revue récente et complète des discussions sur la définition et la description du concept de logement social. Nous nous limiterons ici à décrire le secteur du logement social via trois portes d'entrée : une tentative de définition basée sur la fonction du logement social, une tentative de caractérisation des différentes formes de logement social qui ont vu le jour en Europe et enfin une perspective historique. Cette description nous permettra de dresser des conclusions préliminaires sur le logement social en Belgique.

2.1 Définition fonctionnelle

Une tentative de définition, inspirée par (Anna Granath Hansson and Björn Lundgren, 2019), revient à qualifier de *social* tout logement dont le loyer ou le prix est plus bas que celui du marché, **afin d'augmenter l'abordabilité au logement pour les ménages dont les ressources sont limitées**. Cette définition, basée sur la fonction du logement social, permet d'inclure des formes d'habitat, de régime de propriété et de bénéficiaires divers. Elle est également proche du but originel des logements sociaux selon (Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, Melissa Fernandez Arrigoitia, 2014) : assurer un logement décent, pour tout ménage, à un prix abordable.

Partir de la fonction que devrait remplir tout logement social permet selon nous d'obtenir un critère simple permettant de différencier un logement social d'un logement classique. Ce critère fonctionnel nous semble d'autant plus utile qu'il permet d'inclure des structures qui sont parfois exclues du champ du logement social. Ainsi, (Peter Boelhouwer, 1999) estime *qu'il n'y a pas vraiment de secteur du logement social en Suède et au Danemark*. Il propose plutôt pour ces pays le terme de secteur locatif sans but lucratif.⁴ Ces pays sont en effet deux exemples de pays où des logements moins chers sont accessibles pour toutes les tranches de la population, indépendamment du revenu. Ainsi, au Danemark, à peu près 700 associations sans but lucratif proposent des logements au prix-coûtant et sont contrôlées par l'État. Les municipalités participent légèrement au coût de construction et garantissent une partie du prêt hypothécaire réalisé pour chaque nouvelle construction. Si ce système ne vise pas directement les ménages les plus démunis, le

⁴Dans le texte original : *Actually, there is not really a social rented sector in Sweden and Denmark. The term non-profit rented sector is more appropriate.*

large parc (20% du parc immobilier total) géré par les 700 associations de logement contribue largement, selon nous, à assurer un logement décent pour tout ménage à un prix abordable.

Définir le logement social uniquement par sa fonction présente cependant des faiblesses. D'une part, notre définition diffère du critère utilisé dans les données officielles du logement social. En effet, sont comptabilisés comme logements *sociaux* seuls les logements qui appartiennent aux administrations ou sociétés de logement social. Le critère statistique est donc dans la plupart des cas un critère de propriété (Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, Melissa Fernandez Arrigoitia, 2014). En pratique cependant, les logements appartenant aux municipalités ou aux associations de logement fournissent bien un logement décent à un prix plus bas que celui du marché. D'autre part, notre définition, de par son large champ d'application, est moins précise que celle donnée par exemple par (Anna Granath Hansson and Björn Lundgren, 2019). Ces derniers nomment "logement social" *tout système pourvoyant, sur le long-terme, un logement aux ménages dont les ressources financières sont limitées, et ce via un système de distribution et de subsides*. C'est pourquoi nous proposons de préciser dans un second temps le terme de logement social, en ajoutant à sa fonction diverses caractéristiques.

2.2 Tentative de caractérisation des logements sociaux

Comme l'induit la discussion sur la définition des logements sociaux introduite ci-dessus, un logement social peut être caractérisé par divers éléments tels que le type d'habitation, les conditions d'accès, l'identité du gestionnaire ou encore par le mécanisme de financement du logement social. Dans le livre de référence *Social Housing in Europe* (Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, Melissa Fernandez Arrigoitia, 2014), les logements sociaux sont différenciés entre eux via leur régime de propriété, le loyer demandé ou encore les conditions d'accès. S'intéressant davantage au type de management, (Peter Boelhouwer, 1999) catégorise les logements sociaux selon trois aspects :

- techniques : qui est responsable de la maintenance et des réparations ?
- sociaux : quelles sont les conditions d'accès ?
- financiers : quelle est la part d'investissement public et prend-elle une forme de subside au bien ou de subside au ménage ? Quelle structure de garantie des risques si un appel de fonds est réalisé auprès du privé ?

Il est difficile, vu la diversité de logements sociaux proposés en Europe, de classer les logements sociaux dans des catégories précises. Plutôt que de fixer des catégories définies, nous proposons de caractériser un logement social en répondant à certaines questions clés. En effet, ce système permet d'obtenir pour certaines questions des réponses ouvertes, englobant dès lors la multitude de logements sociaux existants. Cette liste de questions n'est bien sûr pas exhaustive : caractériser un logement social peut demander, selon l'intérêt, d'explicitier la proportion d'hommes et de femmes par exemple. Nous nous limiterons ici aux aspects régulièrement relevés

dans la littérature. Ainsi, nous tenterons dans la mesure du possible, afin de caractériser le logement social en Belgique, de répondre aux questions répertoriées dans le tableau 1. Répondre à cette liste de questions permet de se faire une idée

1.	Qui est gestionnaire/propriétaire du parc de logement sociaux ? Exemples : En République tchèque, les municipalités locales ont la propriété et la gestion du stock de logements sociaux. Au Danemark, tous les logements sociaux sont gérés par des sociétés de logements qui ont également la propriété de ces derniers. En Allemagne, la plupart du stock appartient à des propriétaires privés, subsidiés par l'État.
2.	Quelle est l'aide proposée ? Exemples : Si les logements sociaux sont moins chers que le marché, cela doit se faire via un type d'aide spécifique : subside direct ou indirect, garanties, prêts avantageux, etc... L'origine de la contribution peut être publique ou privée.
3.	Quel type de mandat est octroyé au bénéficiaire ? Exemples : location à court ou long terme, location à vie, achat du logement, leasing. En Région flamande, il est par exemple possible d'acheter un logement social.
4.	Quelles sont les conditions d'accès ? Exemples : En Belgique, le logement social a pour objectif de fournir un logement aux plus bas revenus : le critère est donc un critère de revenu. En Autriche, le critère d'accès est peu contraignant : 80 à 90 % de la population est éligible. En Suède ou au Danemark il n'y a pas de critère de revenu. Cependant, il semble que <i>de facto</i> , partout en Europe, la population ayant accès au logement social a un revenu limité. D'autres critères peuvent cependant être appliqués afin d'octroyer l'accès prioritairement aux personnes âgées, aux réfugiés ou encore aux familles uni-parentales.

Table 1 – Caractériser le logement social en Europe. Exemples tirés des profils par pays du réseau Housing Europe.⁵

de la forme de logement social considéré. Afin d'illustrer cela, nous proposons ci-dessous deux exemples : le secteur du logement social aux Pays-Bas et en France (Housing Europe, 2010).

Le secteur du logement social aux Pays-Bas

Plus large que dans tous les autres pays européens, le secteur du logement social aux Pays-Bas représentait en 2010 32% du parc immobilier total et 75% du parc locatif. Ce sont des *Woning corporaties*, soit des associations de logement privées sans but lucratif, qui prennent en charge la création et la distribution de logements. Elles sont supervisées par l'État et ont pour mission de donner la priorité aux ménages avec un bas revenu. Elles ne reçoivent aucun subside régulier mais bénéficient de conditions d'emprunt favorables auprès d'un Fond public et d'un Fond privé organisé par les associations elles-mêmes. De plus, le fond Public ou les autorités locales peuvent intervenir financièrement comme support en cas de besoin.

Le logement social aux Pays-Bas se caractérise donc de la manière suivante :

- 1. Il est géré par des associations privées sans but lucratif.

- 2. Les logements sont moins chers que le reste du marché via des conditions d'emprunt favorable, une garantie publique et la possibilité pour les woning corporaties d'investir sur le marché privé.
- 3. Les bénéficiaires sont locataires de leur logement.
- 4. Les ménages à bas revenus sont prioritaires.

Le secteur du logement social en France

Proche du système belge, que nous décrirons ci-dessous, le système de logement social en France représente un secteur spécifique du marché du logement, régi par des règles propres. Différentes organisations : HLM (Habitation à loyer modéré), SEM (Sociétés d'économie mixte) ou d'autres associations sans but lucratif sont autorisées à gérer des habitations de logement social. Elles peuvent être publiques ou privées mais toujours sans but lucratif et contrôlées par l'État. En 2010, le secteur social représentait 17% du parc immobilier total. Chaque logement est loué à un prix qui dépend de trois facteurs : le coût de construction net, les subsides accordés par l'État et enfin les revenus du ménages. Les organisations de logement ont accès à des prêts à taux réduit auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ce qui permet la construction de nouveaux logements. L'accès au logement social est enfin limité par un plafond de revenu à ne pas dépasser, assez large pour permettre une certaine mixité sociale en théorie. En pratique, le nombre de ménages en-dessous du seuil de pauvreté au sein des HLM est très important. Une loi donne par ailleurs un accès prioritaire à certaines catégories de ménages.

Le logement social en France se caractérise donc de la manière suivante :

- 1. Il est géré par des associations sans but lucratif publiques ou privées contrôlées par l'État.
- 2. Les logements sont moins chers que le reste du marché via des subsides de l'État et des prêts à taux réduit auprès d'un fond public .
- 3. Les bénéficiaires sont locataires de leur logement.
- 4. L'accès est limité par un plafond sur les revenus assez large avec un accès prioritaire à certaines catégories de ménages.

Un contre-exemple, le système du bonus logement

Nous voyons, via ces deux exemples de systèmes de logement social, que le spectre de réponses possibles est large et peut varier avec le temps. L'absence de conditions d'accès dans certains pays n'est pas, selon nous, un obstacle au qualificatif de logement *social* à condition que le système mis en place permette, en pratique, d'augmenter l'abordabilité du logement pour les ménages aux ressources limitées. L'exemple du *bonus logement* permet d'illustrer cette distinction. Le système du bonus logement, actif en Belgique jusqu'en 2016, permettait à quiconque achète une maison via un emprunt hypothécaire de dix ans ou plus, de bénéficier d'exonérations fiscales, à condition d'habiter la maison et de ne pas être déjà propriétaire d'un autre bien immobilier. Si l'initiative semble généreuse et permet en effet d'augmenter

l'abordabilité au logement pour certains ménages, (Nicolas Bernard et Valérie Lemaire, 2015) ont montré que l'aide était utilisée essentiellement par ceux qui n'en avaient pas besoin (effet d'aubaine) tout en restant inaccessible aux plus bas déciles de revenu. Ainsi, le système du bonus logement fut utilisé en moyenne par 58% des ménages du dernier décile de revenu contre 1% des ménages du premier décile. À contrario, les premiers logement sociaux en Belgique étaient proposés à l'achat pour un public aux revenus limités, entrant donc, selon nous, dans le champ du logement social. La perméabilité de la frontière est cependant visible, illustrant la difficulté de définir le secteur du logement social.

2.3 Perspective historique

Afin de compléter notre tableau du logement social et de comprendre les problématique qui y sont liées, il nous semble essentiel de connaître l'histoire de ce secteur. Cette perspective historique permettra aussi de décrire le secteur du logement social en Belgique. Certains aspects du logement social belge sont empreints de tendances communes à toute l'Europe, d'autres sont typiques à la Belgique. Nous commencerons ce bref historique du logement social en Europe à partir de la moitié du 19ème siècle. En effet, si le besoin de loger celles et ceux qui ne pouvaient y arriver par leurs propres moyens date d'avant le 19ème siècle, c'est à partir de ce moment-là que les gouvernements et municipalités ont joué un rôle stratégique (Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, Melissa Fernandez Arrigoitia, 2015).

2.3.1 Développement industriel

Selon (Anne Querrien, 2005), la question du logement se pose publiquement à partir de 1850. Dans les premiers pays européens industrialisés, l'exode rural pose la question du logement des nouveaux-venus dans les zones urbaines et industrielles. Parfois qualifiée de philanthropique, la création de logements ouvriers est aussi apparue comme une nécessité. En effet, l'entassement des nouveaux arrivants fait augmenter à tel point les loyers que les travailleurs se tournent vers leurs employeurs pour faire augmenter les salaires. Certains patrons ou responsables politiques proposent de loger les ouvriers, afin d'éviter de telles hausses de salaires. C'est ainsi que des cités-jardins et habitations ouvrières sont créés, bien qu'en petit nombre, un peu partout en Europe, marquant ce qui est généralement admis comme le début du logement social. Tout au long de la deuxième moitié du 19ème siècle et jusqu'à la Première Guerre Mondiale, différentes réflexions poussent les pays à soutenir et organiser la création de logements sociaux. Les cités-jardins sont spécialement recommandées par les élites de l'époque. Le contact avec la terre et la nature était en effet censé constituer une garantie *contre la morbidité urbaine, contre l'agitation socialiste et contre l'avidité des industriels les plus concurrentiels* (Anne Querrien, 2005).

La Belgique, un des pays européens rapidement industrialisés, suit typiquement le processus décrit ci-dessus. En région bruxelloise, le nombre d'habitants augmente de 300% entre 1850 et 1900, menant à des conditions de logement épouvantables (Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, 2006). A titre d'exemple, l'enquête Hellemans, réalisée à Bruxelles en 1903, décrit les conditions de logement dans certaines impasses : « 2 164 personnes y habitent, 88 % des maisons n'ont

pas l'eau courante, 62 % des familles vivent dans une seule pièce, certaines latrines sont utilisées par plus de 72 personnes... » (Paul-Émile Hérin, 2019). La première mesure prise contre l'insalubrité du logement à Bruxelles est la loi de 1858 sur l'expropriation des quartiers insalubres. Celle-ci permet aux communes de détruire des quartiers devenus trop insalubres mais aucune solution n'est mise en place pour reloger les travailleurs expulsés. C'est seulement en 1867 que le gouvernement belge met en place des avantages fiscaux pour quiconque construit des logements à destination des travailleurs. En 1868, la Société Anonyme des Habitations Ouvrières dans l'Agglomération Bruxelloise voit le jour. Les importantes grèves et mouvements sociaux qui débutent en 1886 conduisent à des réformes conséquentes en faveur des travailleurs, dont la première loi sur le logement social du 9 août 1889. Cette dernière permet à la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite d'accorder des prêts à taux réduits pour la construction ou l'achat de logements pour les travailleurs. En 1899, le Foyer Schaerbeekois est la première société semi-publique belge de logement social. Ses actionnaires sont la commune, le bureau de bienfaisance publique, les hospices, une société coopérative intitulée "Le réfectoire scolaire" et quelques mandataires communaux (Jean Puissant, 2008).

Il y a donc en Belgique dès le départ deux *formes* de logements sociaux : les maisons ouvrières qui peuvent être acquises par les ménages et sont construites et gérées par des acteurs privés ainsi que des logements sociaux en location, destinés aux plus pauvres et construits et gérés par des sociétés semi-publiques communales. Nous voyons que la définition fonctionnelle présentée ci-dessus permet en effet d'englober les habitations ouvrières ainsi que les premiers logements sociaux des sociétés semi-publiques : ces deux types de logements sont en effet disponibles à un prix moindre que celui du marché et permettent d'augmenter l'abordabilité au logement pour les ménages dont les ressources sont limitées. Le secteur du logement social belge est donc caractérisé par :

- 1. Un parc appartenant à différents acteurs du privé (patrons, bureaux de bienfaisance et entreprises privées encadrées) ainsi qu'aux nouvelles sociétés semi-publiques telles que le Foyer Schaerbeekois.
- 2. Des logements en location (sociétés semi-publiques) ou en vente (privé) à un prix réduit grâce à l'accès à des prêts à taux réduit.
- 3. Les bénéficiaires sont locataires ou propriétaires.
- 4. Les habitations ouvrières créées sont à destination des familles ouvrières : les ménages trop pauvres ou sans travail n'y ont pas accès. Les logements en location des sociétés semi-publiques sont destinés aux plus pauvres.

Bien que les cités ouvrières ne soient pas disponibles aux plus pauvres, le but de ces habitations est bien de loger les ménages aux revenus limités.

2.3.2 La période entre deux guerres

Au sortir de la Première Guerre mondiale s'impose partout en Europe la nécessité de reconstruire. C'est le début de la période dite des *Grands Ensembles* car la

années	Nombre de logements produits
1900-1910	511
1911-1920	974
1921-1930	7141
1931-1940	1276
1941-1950	1445
1951-1960	6039
1961-1970	6205
1971-1980	11203
1981-1990	2405

Figure 1 – Logements produits au sein des Sociétés Immobilières de Service Public 1900-1990

nécessité de construire en quantité importante pousse à la création d'immeubles et de complexes permettant, dans un temps, un espace et des ressources limités, de loger un maximum de monde. Les logements construits sont destinés aux ouvriers salariés et à leurs familles. C'est une période d'intense construction dans les pays d'Europe mais pour une courte durée. En effet, la crise de 1929 ainsi que l'arrivée de la Seconde Guerre mondiale coupent court aux grands projets du début des années vingt. La priorité est alors mise sur l'accès à la propriété.

En Belgique, la Première Guerre mondiale a détruit ou endommagé 84.000 unités de logement (Jean Puissant, 2008). La nécessité de reconstruire pousse à une plus grande intervention publique. Les chiffres du nombre de logements produits par les Sociétés Immobilières de Service Public (sociétés semi-publiques) montrent bien cette tendance. La figure 1 montre à titre d'exemple une hausse de la construction de logements (des sociétés semi-publiques) entre 1921 et 1930. En 1919 est créée la Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché (SNLHBM puis SNHBM) qui agit comme coupole des sociétés locales et qui a pour mission de combler les logements disparus pendant la guerre. La SNHBM remplace la Caisse Générale d'Épargne et bénéficie de fonds de l'État afin d'accorder des prêts à taux réduit remboursables en 66 ans aux diverses initiatives locales. Les logements construits sont proposés en location à un public "peu aisé" mais tout de même salarié et avec un plafond de revenu comme condition d'accès. En parallèle de cette tendance, dès 1922, la majorité politique changeant, un courant inverse met petit à petit en place des lois qui réduisent puis éliminent les subventions de la SNHBM. En 1922, la loi du ministre catholique Moyersoen oblige les coopératives à vendre leurs logements pour atteindre une autonomie financière et instaure des primes pour l'achat par des particuliers de maisons modestes. En 1937, 44% des maisons construites sous la coupole SNHBM sont vendues (Jean Puissant, 2008). L'importance est donc replacée sur la propriété, ce qui est par exemple visible avec la création de la Société Nationale de la petite Propriété Terrienne en 1935 (Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, 2006).

2.3.3 De 1945 aux années 1970

La période qui suivit la Deuxième Guerre mondiale fut empreinte du même élan de reconstruction en Europe qu'après la Première Guerre mondiale. Dès 1950, l'Allemagne produit 500 000 logements par an dont les deux-tiers sont réservés à du logement social, soit en location soit via une aide pour accéder à la propriété (Anne Querrien, 2005). En France, le nombre de logements sociaux passe de 12 millions en 1946 à 21 millions en 1975 (L'union sociale pour l'habitat, Consulté le 11 juillet 2020). En parallèle, la situation économique favorable des "trente glorieuses" pousse en faveur d'un élargissement de l'accès à la propriété partout en Europe et la démocratisation de la voiture permet aux ménages de s'installer plus loin des villes.

En Belgique, les destructions sont moins importantes qu'en France ou en Allemagne. Selon (Jean Puissant, 2008), la période qui suit la Seconde Guerre mondiale n'est pas marquée par une crise quantitative du logement, contrairement à la situation en France ou aux Pays-Bas. Les deux tendances d'accès à la propriété d'une part et de mises en place de logements sociaux en location d'autre part s'opposent toujours. La figure 1 déjà présentée montre très bien la hausse du nombre de logements produits à partir de 1950. Et en parallèle, la loi De Taeye de 1948 met à nouveau en place un système de primes pour accéder à la propriété et génère la construction de 100.000 maisons individuelles entre 1948 et 1961 (Jean Puissant, 2008). Les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale sont donc à la fois marquées par une hausse de la construction de logements sociaux mais aussi par une hausse de l'accès à la propriété.

2.3.4 Crise du logement social

Les années 1970 marquent un ralentissement de la croissance de la productivité aux États-Unis (Robert Boyer, 2015) et en Europe (Paul Bairoch, 1997). L'emploi en Europe est impacté et les salaires ont augmenté : les familles ouvrières gagnent assez pour s'offrir un logement classique et le public des logements sociaux change en faveur d'une population plus précaire. En parallèle, les logements sociaux construits montrent de nombreux défauts de fonctionnement. Que ce soit dès les années 1970 ou à partir des années 1980, les pays font face à une remise en question du logement social : les coûts de la création de nouveaux logements sont élevés, les frais de réparation et d'entretien également. Le logement social est critiqué dans son ensemble. Face à cette crise du logement social, les pays optent pour des stratégies différentes. La relative homogénéité des politiques de logement social (construction et aide financière publique) au sein des pays européens laisse place à des divergences selon les régions (Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, Melissa Fernandez Arrigoitia, 2015). Dans les pays d'Europe de l'Est, un régime d'attribution des logements aux ménages laissa la place à une quasi-totale absence d'aide aux ménages plus précaires. Dans les pays du sud de l'Europe, la tendance fut toujours de supporter davantage l'accès à la propriété et cette tendance se renforça. Enfin, dans les pays du nord de l'Europe, le logement social, davantage compris comme élément de l'État providence, persista mais à des degrés différents et via des formes différentes. Selon (Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, Melissa

Fernandez Arrigoitia, 2015), parmi les pays du nord, la différence la plus marquée se fit entre les pays dits *universalistes* qui considéraient le logement social comme une aide pour tous les ménages (ex : Pays-Bas, France, Suède) et ceux dits *dualistes* qui donnaient la priorité aux ménages défavorisés (ex : Royaume-Uni, Allemagne, Norvège, Irlande). La chute des ressources disponibles a par ailleurs poussé les pays à se tourner vers des formes alternatives de logement social et vers une privatisation des logements sociaux. L'exemple le plus frappant est sans nul doute le *Housing Act* de 1980 au Royaume-Uni qui oblige les sociétés de logement social à vendre leur logement aux locataires qui le désirent pour un prix réduit. Ce *Right to Buy* a eu pour effet de réduire le parc de logements sociaux mais aussi d'augmenter le nombre de propriétaires.

Une des particularités de la Belgique, en comparaison avec ses voisins, consiste en la construction très importante de logements durant la décennie 1970-80. En effet, les gouvernements des années 1970 prennent des mesures pour booster l'emploi, et ce notamment en soutenant le secteur de la construction. La Société Nationale du Logement construit énormément et gonfle ses dettes. C'est une décennie où le logement social génère jusqu'à 40% du total des constructions en Belgique (Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, 2006). C'est donc seulement à partir des années 1980 que la Belgique rejoint la tendance de ses voisins : vente, privatisation et décentralisation du logement social. En Belgique, le logement social fut décentralisé et se diversifia. La Société Nationale du Logement se divise en 1984 en 3 sociétés régionales qui donneront la priorité à la rénovation plutôt qu'à la création de nouveaux logements.

2.3.5 Tendances récentes

La mise en place de l'Union Européenne a impliqué un contrôle de plus de plus grand de cette dernière sur les politiques publiques en général mais aussi sur le logement social. Règles européennes de concurrence, plafonds sur les déficits des pays ou contrôle de l'évolution des prix sur les marchés du logement sont autant de mécanismes qui visent à une certaine uniformité. Le logement social, entrant dans le champ des Services d'Intérêt Économique Général (SIEG), est soumis aux règles du traité instituant la Communauté Européenne mais aussi à des mises en pratiques. Les organismes de logement social ont créé en 1988 le Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social (CECODHAS) qui regroupe aujourd'hui 43 000 organisations de logement social venant de 24 pays différents. En réaction aux restrictions budgétaires et à la crise de 2008, les États se retrouvent globalement avec moins de ressources pour une population de plus en plus précarisée. Une tension est dès lors apparue entre le besoin d'augmenter le nombre de logements sociaux et la capacité à attirer les fonds nécessaires pour y parvenir (Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, Melissa Fernandez Arrigoitia, 2015). Laurent Gheckière, économiste et représentant de l'Union sociale pour l'habitat (ex CECODHAS) auprès de l'Union européenne, classe aujourd'hui les pays selon trois conceptions du logement social. Dans la conception *résiduelle*, le logement social intervient de façon minime sur le marché du logement en offrant aux *exclus* un logement à prix quasi nul. La conception *généraliste* de logement social vise un public plus large caractérisé davantage par son revenu que par des critères liés à l'exclusion. L'impact sur le marché du logement existe mais n'entre pas en contradiction avec les

règles de concurrence européennes. Enfin, la conception *universelle* vise à impacter le marché du logement dans son ensemble en offrant un large parc de logements extérieurs au marché et donc régulant ce dernier.

La Belgique appartient à la catégorie des pays *généralistes* bien que l'auteur mette en avant que le manque de logements sociaux risque d'amener le pays à une déviation *forcée* vers la conception *résiduelle*. La Belgique fait donc face à une tension importante entre la mission qu'elle s'est donnée en terme de logement social (faire accéder à un logement les personnes qui ne peuvent y accéder via le marché) et le nombre de logements sociaux disponibles. Ce manque de logements a été mis en avant dans de nombreuses études et est aujourd'hui reconnu. Dans son rapport de 2015, l'OCDE recommande à la Belgique de "*préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement*" notamment en développant les systèmes régionaux d'allocation de logement, en subsidiant davantage les agences immobilières sociales et en facilitant la construction de logements à prix abordable sur les terrains du domaine public, notamment par le secteur privé (OCDE, 2015). Le rapport montre d'une part le poids croissant de l'Union Européenne au sein des politiques de logement nationales et d'autre part reflète bien la tension actuelle entre nécessité de fournir des logements décents à ceux qui ne peuvent pas y accéder de leurs propres moyens et la nécessité pour cela de trouver des fonds nécessaires, soit en débloquant des budgets soit en faisant appel au privé.

2.4 Le logement social en Belgique

La description présentée ci-dessus a pu mettre en avant divers aspects du logement social en Europe et sa déclinaison en Belgique. Nous souhaitons, en guise de conclusion, mettre en avant deux points qui éclaireront la suite de ce travail.

Premièrement, le logement social en Belgique prend des formes variées, se situant dès le départ entre le public et le privé. La mise en place d'un parc de logement sociaux s'inscrit dans les multiples régulations possibles du marché du logement : instrument parmi d'autres, il est entré en compétition avec un autre instrument, l'accès à la propriété, tout en étant complémentaire avec ce dernier. Dans ses premières formes, notamment via la création de cités ouvrières, le logement social a pris le chemin de l'accès à la propriété. Confronté ensuite aux besoins de loger les plus démunis, la forme locative du logement social s'est peu à peu mise en place mais les deux formes d'aide ont toujours cohabité. Aujourd'hui, le logement social est une obligation de service publique parmi les autres services économiques d'intérêt général et son faisceau d'action s'est resserré sur la mise à disposition de logements en location. Cependant, la séparation n'est pas complètement figée : en Flandre, il est par exemple toujours possible d'acheter des logements sociaux. Malgré la difficulté de séparer accès à un logement locatif et accès à la propriété, les demandeurs de logements sociaux sont tout de même en majorité celles et ceux qui n'ont pas pu accéder à un logement sur le marché locatif privé et donc, à fortiori, à la propriété. Nous devons donc dans ce travail nous intéresser au marché locatif tout en gardant à l'esprit l'influence qu'a le marché de la propriété sur le marché locatif. Une forte hausse des prix immobiliers risque certainement d'augmenter les loyers mais aussi de déplacer la demande en logements acquisitifs vers des logements

locatifs, par manque de moyens. Des aides importantes à la propriété vont, de leur côté, permettre à davantage de ménages d'acheter un bien immobilier, ce qui peut diminuer la demande en logements locatifs, impliquant potentiellement une baisse des loyers.

Deuxièmement, bien que ça n'ait pas toujours été le cas, la Belgique semble devoir faire face à un enjeu majeur en terme de logement social. Ayant dans le passé favorisé l'accès à la propriété tout en conservant une conception du logement social qui vise à combler les failles du marché, la Belgique semble aujourd'hui face à un besoin urgent d'augmenter le nombre de logements sociaux disponibles. Pour cela, la Belgique bénéficie d'une série d'exemples de politiques en matière de logement social, les modèles étant aujourd'hui extrêmement diversifiés tant entre les pays qu'à l'intérieur de ces derniers. Faisant partie de l'Union Européenne, elle répond par ailleurs à diverses obligations dont il faudra tenir compte ainsi qu'à des recommandations, dont celle de développer les systèmes régionaux d'allocation de logement. Afin d'obtenir une vue d'ensemble du besoin en logements sociaux, il nous semble essentiel de passer par une analyse du marché du logement en général. La prochaine partie de ce travail y est par conséquent dédiée.

3 État des lieux du marché du logement

L'état des lieux du marché du logement que nous proposons dans ce travail se veut partir d'une analyse générale du marché du logement pour ensuite se concentrer sur le besoin en logements sociaux. Bien que le logement social appartienne au marché locatif, les caractéristiques générales du marché du logement en Belgique impactent le marché locatif et, par conséquent, le besoin en logements sociaux. Par conséquent, nous présenterons dans un premier temps les grandes caractéristiques du marché du logement belge ainsi qu'une analyse de l'offre et de la demande en logements. Ensuite seulement, nous pourrions préciser cet état des lieux dans l'idée d'évaluer le besoin en logements sociaux. Cela se fera tant par une approche quantitative en évaluant le décalage en nombre de logements entre l'offre et la demande que par une approche qualitative, en portant notre attention sur les prix. La combinaison de ces deux critères permettra d'évaluer le manque d'abordabilité du marché du logement pour les premiers déciles de revenu, source du besoin en logements sociaux.

3.1 Caractéristiques générales du logement en Belgique

L'OCDE publie tous les deux ans un rapport sur le bien-être au sein de ses pays membres. Les conditions de logement participant au bien-être, trois indicateurs sont présentés afin de mesurer les conditions de logement (OCDE, 2016). Malgré sa forte densité en terme d'habitants par mètre carrés, le nombre de pièces par personne en Belgique était en 2015 parmi les plus élevés de l'OCDE, bien au-dessus de la moyenne. En terme de pourcentage de personnes vivant dans un logement dépourvu d'équipements sanitaires de base, la Belgique se situe juste au-dessus de la moyenne. Enfin, toujours en 2015, les dépenses de logement en pourcentage du revenu disponible étaient également juste au-dessus de la moyenne. Selon ces trois indicateurs, les conditions de logement en Belgique sont donc proches de celles de

la moyenne au sein de l'OCDE, avec en plus de cela un nombre très important de pièces disponibles par personne.

Outre ces conditions de logement globalement bonnes, la Belgique est aussi réputée pour son haut taux de propriétaires. La "brique dans le ventre" des Belges semble cependant moins lourde aujourd'hui que dans le passé, avec un taux de propriétaires qui est passé de plus de 70% en 2007 (Dominique Vanneste, Isabelle Thomas and Luc Goossens, 2007) à un peu plus de 60% en 2017, soit moins que la moyenne européenne (Alice Pittini, Gerald Koessl, Julien Dijol, Edit Lakatos, Laurent Ghekiere, 2017). Malgré cela, le nombre de propriétaires en Belgique reste important et dénote avec un autre fait marquant du logement en Belgique : la hausse des prix presque continue de 1985 à aujourd'hui. L'envolée des prix de l'immobilier a eu lieu également dans de nombreux autres pays occidentaux. Entre 1995 et 2006, les prix ajustés pour l'inflation ont augmenté de 70% en Belgique et aux États-Unis (Lionel Artige, Alexandre Reginster, 2017). En Belgique, contrairement aux autres pays occidentaux, cette hausse n'a été que peu impactée par la crise de 2008.

Enfin, le marché du logement en Belgique est marqué par de fortes disparités spatiales. Ainsi, les réalités en terme de nombre de logements, de prix, d'aides et d'abordabilité au logement diffèrent selon que l'on se situe dans une région ou dans une autre, selon la proximité avec un centre urbain, et même selon le quartier. Si la fiscalité immobilière et le régime du bail locatif restent sous l'empreinte du fédéral, la loi spéciale de 1989 a régionalisé les compétences en terme de logement et d'aménagement du territoire (Pol Zimmer, 2002). Le logement social est lui aussi sous la responsabilité de trois sociétés distinctes selon les régions : l'investissement public dans le logement social dépend donc lui aussi des régions.

Les caractéristiques générales du logement en Belgique permettent d'illustrer le contexte au sein duquel se situe notre problématique. La régionalisation des compétences en logement ainsi que les disparités entre les régions impliquent en outre que nous devons, dans la mesure du possible, analyser la situation sur le marché du logement région par région et non pour la Belgique dans son ensemble. Cependant, aucune des caractéristiques mentionnées ici ne donne une mesure du besoin potentiel en logements sociaux. Pour estimer un tel besoin, confronter l'offre et de la demande permettra d'évaluer si il y a un décalage en nombre de logements, ce qui impactera directement le besoin en logements sociaux.

3.2 Analyse de l'offre

L'offre de logements peut être évaluée par la quantité de logements disponibles. Cette donnée quantitative, quand elle est comparée à la demande en logements, permet d'estimer s'il y a assez de logements en Belgique, tous types de logements confondus. Bien sûr, un équilibre entre offre et demande ne garantit pas l'accès pour tous à un logement. Même dans le cas d'une offre excédentaire, un ménage peut se retrouver dans l'incapacité d'accéder à un logement pour des raisons économiques. Cependant, une offre suffisante en logements constitue une condition nécessaire au logement de tous.

3.2.1 Quantité de logements disponibles

En 1950, la Belgique possédait, en comparaison avec les autres pays européens, le plus grand nombre de logements par 1000 adultes. Depuis, les autres pays ont rattrapé et dépassé la Belgique, mais l'offre de logements, bien qu'augmentant moins vite qu'ailleurs, n'a cessé de croître (Dominique Vanneste, Isabelle Thomas and Luc Goossens, 2007). La figure 2 offre un aperçu de l'augmentation du nombre de logements dans les trois régions de 1995 à 2019. C'est uniquement en région bruxelloise que le nombre de logements semble s'être stabilisé autour de la crise économique de 2008. De plus, la croissance du nombre de logements est plus faible à Bruxelles qu'en Wallonie ou en Flandre de 1995 à 2005.

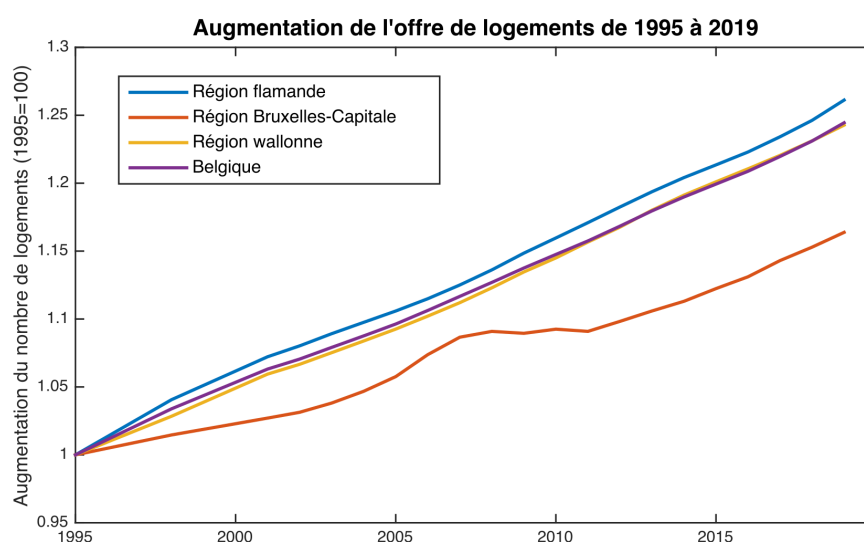


Figure 2 – Augmentation de l'offre de logements de 1995 à 2019. Les années 1996, 1997, 1999 et 2000 sont inconnues. Données : Direction Générale Statistique

3.2.2 Secteurs locatifs et de la propriété

L'offre de logements peut être caractérisée de diverses façons : localisation, taille, type de bâtiment, nombre de salles de bains, etc. L'enquête socio-économique générale de 2001 et 2011 distingue aussi les logements en Belgique sur base du régime de propriété. Le tableau 2 offre un aperçu des logements occupés par leur propriétaire et des logements loués en 2001 et en 2011 dans les trois régions. En dix années d'écart, la part de propriétaires a largement diminué, au profit du secteur locatif. Dans la région de Bruxelles-Capitale, le secteur locatif représentait en 2011 61,5 % des logements occupés.

La figure 3 complète l'évolution du parc de logements occupés selon la forme d'occupation en offrant une comparaison européenne ainsi qu'en spécifiant la nature de la location : privée ou sociale. La Belgique possède un parc locatif social assez restreint. Les pays européens avec un parc de logement social plus important sont la Finlande, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la France, l'Autriche et le Danemark.

	2001		2011	
	Secteur de la propriété	Secteur locatif	Secteur de la propriété	Secteur locatif
Rég. flamande	82,3	17,7	70,2	29,1
Rég. wallonne	79,7	20,3	64,6	33,9
Rég. Bxl-Capitale	56,5	43,5	37,7	61,5
Belgique	79,4	20,6	64,9	34,1

Pour l'année 2011, le reste des pourcentages provient de logements occupés pour lesquels le régime de propriété est non-indiqué. Données : (Dominique Vanneste, Isabelle Thomas and Luc Goossens, 2007) pour l'année 2001, SPF économie, Direction générale statistiques pour 2011.

Table 2 – Régime de propriété 2001 - 2011

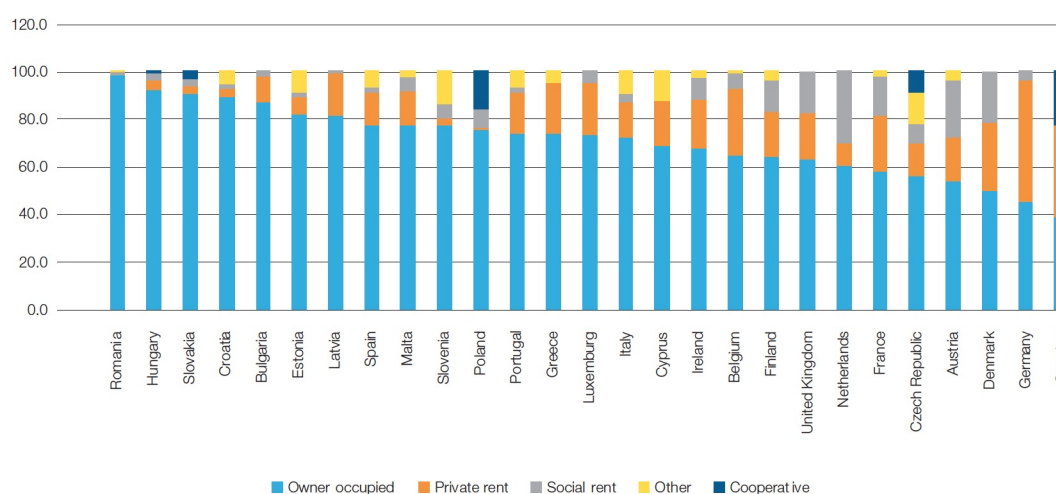


Figure 3 – Répartition des formes d'occupation en 2017 pour les États membres de l'UE. (Alice Pittini, Gerald Koessl, Julien Dijol, Edit Lakatos, Laurent Ghekiere, 2017)

3.2.3 Une offre en logements insuffisamment connue

Outre les Censuses 2001 ou 2011, aucune base de données ne décrit de manière exhaustive les caractéristiques du parc résidentiel en Belgique. Certains auteurs arrivent tout de même à estimer le nombre de nouveaux logements autorisés en utilisant les données de l'Observatoire des permis logement de la région de Bruxelles-Capitale par exemple (Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal et Johan Surkyn, 2016). La figure 4, tirée de l'étude précédemment citée, offre une vue géographique des nouveaux permis logement attribués en moyenne entre 2003 et 2012. L'intervention des pouvoirs publics est concentrée dans le centre de la ville qui accueille également la majorité des nouveaux logements.

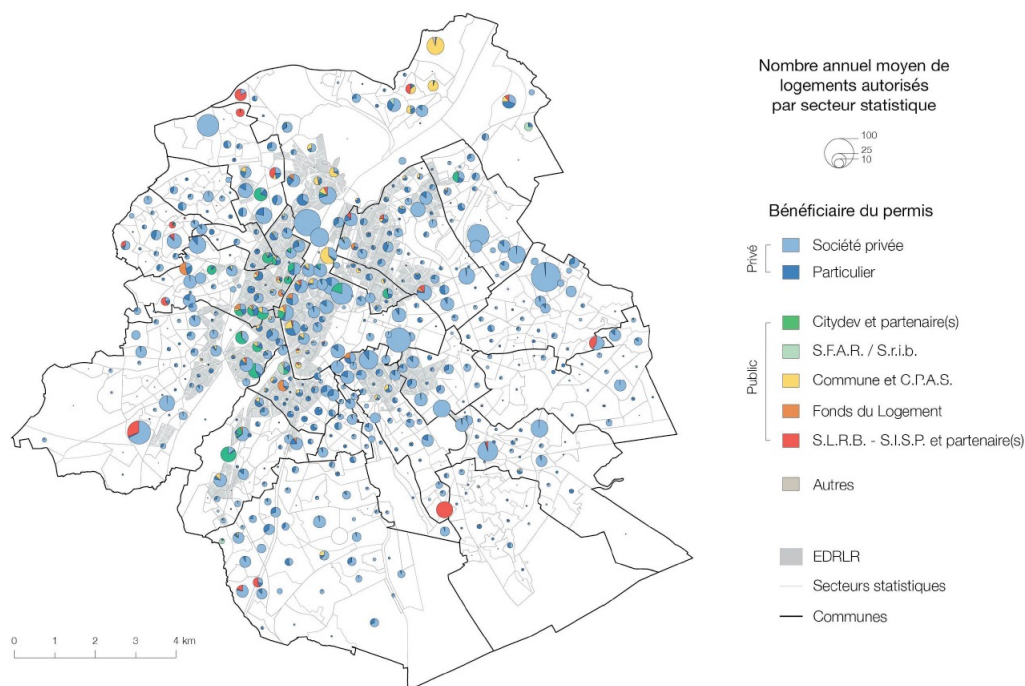


Figure 4 – Nouveaux permis logements attribués annuellement entre 2003 et 2012, par type d’opérateur. (Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal et Johan Surkyn, 2016)

3.3 Analyse de la demande

Si l’offre de logements peut être exprimée par le nombre de logements disponibles, la demande en logements est plus difficile à estimer. La croissance démographique comme indicateur de la demande ne tient pas compte de l’évolution de la composition des ménages. Quant à un indicateur basé sur le nombre de ménages, les travaux de (Dominique Vanneste, Isabelle Thomas and Luc Goossens, 2007) ont mis en évidence ses désavantages. Par exemple, un étudiant en kot domicilié chez ses parents implique deux logements occupés pour un seul ménage. De plus, la demande en logement ne se limite pas à la hausse démographique ni à celle des ménages car il faut aussi tenir compte de la demande résiduelle résultant du décalage passé entre offre et demande. La hausse démographique et l’évolution du nombre de ménages constituent cependant les meilleurs indicateurs à notre disposition.

3.3.1 Évolution démographique

Dans un premier temps, observons la hausse démographique par région, représentée sur la figure 5. Deux constats s’imposent : tout d’abord, une hausse de la population importante depuis 2005 a eu lieu partout en Belgique. Ensuite, cet effet est exacerbé à Bruxelles. Ce second constat d’une hausse de la population encore plus importante à Bruxelles qu’en Wallonie ou en Flandre contraste avec la baisse de l’offre bruxelloise de logements mise en avant dans l’analyse de l’offre de logements.

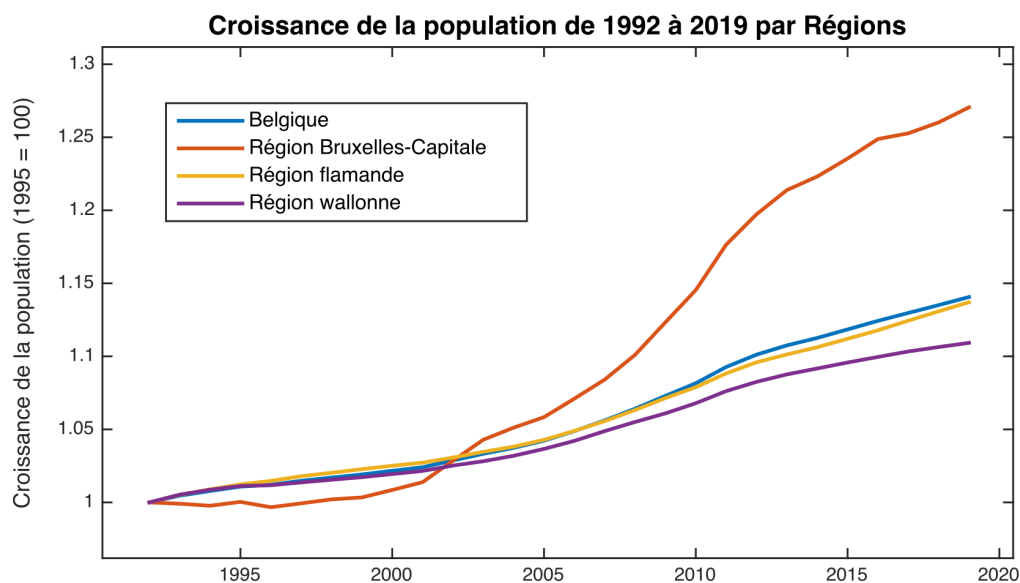


Figure 5 – Évolution démographique de 1992 à 2019 par régions. Données : Direction générale statistique - Population

3.3.2 Évolution du nombre de ménages

Le nombre de ménages constitue, avec la population totale, un indicateur de la demande en logements. La figure 6 offre un aperçu de la hausse des ménages de 1996 à 2019 par régions en Belgique. La hausse du nombre de ménages en Belgique

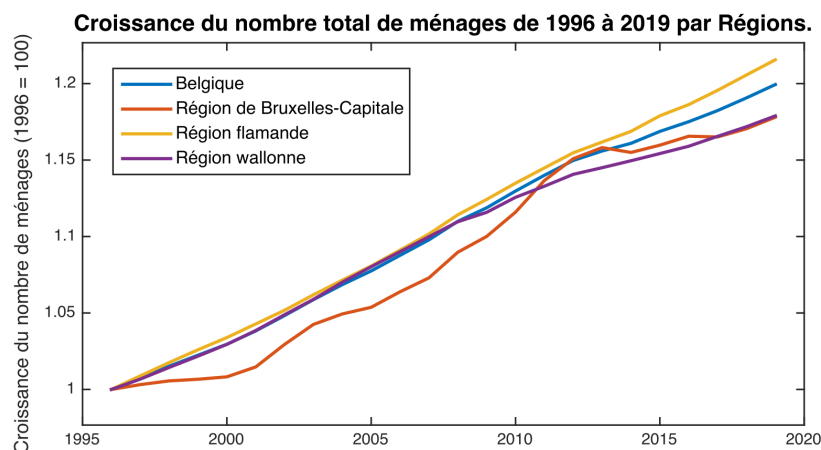


Figure 6 – Évolution du nombre total de ménages de 1992 à 2019 par régions. Données : Direction générale statistique - Population

est plus importante que celle de la population, impliquant que dans l'ensemble, la taille des ménages baisse. Ce n'est pas le cas pour Bruxelles où la hausse de la population dépasse celle des ménages. La cause de cet effet peut provenir des ménages dits 'collectifs' à Bruxelles, où différentes personnes sans lien familial particulier partagent un logement.

3.3.3 Perspectives démographiques

Le Bureau Fédéral du Plan réalise régulièrement des perspectives démographiques. La figure 7 présente des scénarios d'évolution de la population et des ménages en Belgique et dans les trois régions. Bruxelles, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, va connaître dans le futur une hausse démographique importante. Sur base de

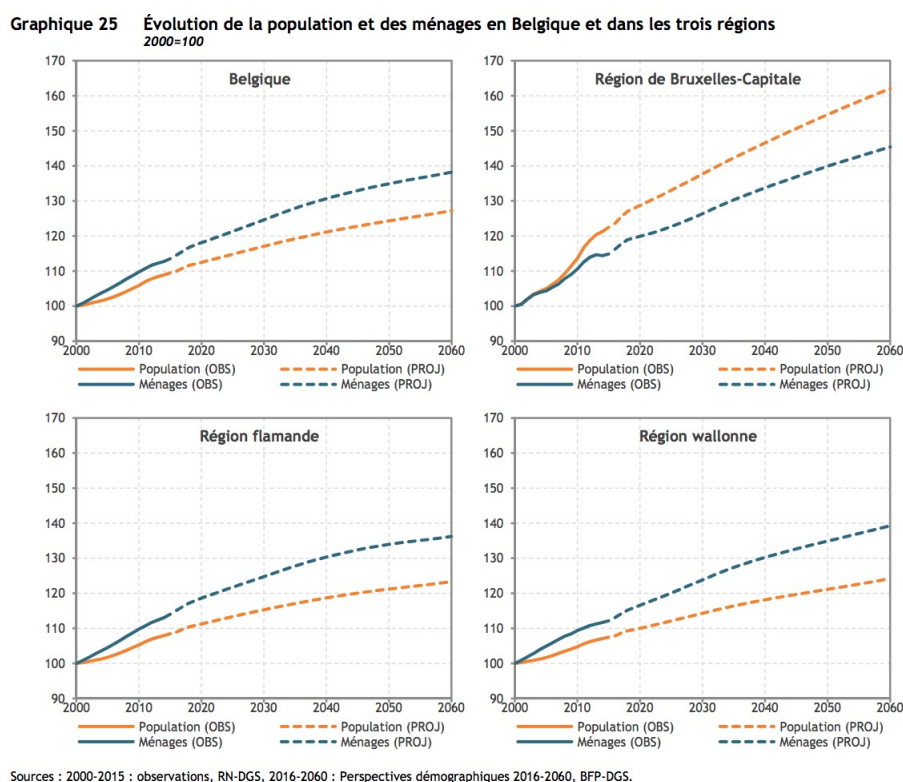


Figure 7 – Perspectives démographiques 2015 - 2060 population et ménages (Bureau fédéral du Plan et Direction générale Statistique, 2016)

la hausse de la population et des ménages ces dernières années, il est clair que la demande de logements a augmenté partout en Belgique et particulièrement à Bruxelles. Dans le futur, ces tendances persisteront.

3.4 Offre et demande : quels besoins en logement ?

Les analyses de l'offre et de la demande ont montré une hausse importante de l'offre totale ainsi que de la demande totale en logements ces dernières années. La région de Bruxelles-Capitale se distingue des deux autres régions par une croissance de l'offre plus faible ainsi qu'une croissance de la demande plus forte. Si cela ne constitue pas une preuve d'un besoin en logement, nous devons être attentifs à la situation en région bruxelloise. L'exercice proposé ci-dessous consiste à estimer le besoin potentiel en logements en confrontant l'offre et la demande.

3.4.1 Confrontation des évolutions de l'offre et de la demande

Les graphiques représentés sur la figure 8 offrent une vue du nombre de logements disponibles par 1000 ménages ou par 1000 habitants. Si une différence résiduelle

entre l'offre et la demande existe et que le rapport logements / 1000 ménages (ou habitants) reste stable, cette différence résiduelle ne bouge pas. Le rapport de l'OCDE sur la Belgique de 2015 offre une analyse similaire du nombre de logements par ménages (et habitants) sur la période 1992 - 2013 et conclut que le parc de logements a évolué au même rythme que la demande (OCDE, 2015).

C'est en effet le cas pour la Belgique dans son ensemble mais cela cache des disparités importantes entre les régions. D'une part, le nombre de logements pour 1000 ménages est bien plus important en région flamande qu'en région wallonne ou à Bruxelles. D'autre part, la relative stabilité du nombre de logements par 1000 habitants en Belgique provient d'une hausse de ce rapport en régions flamandes et wallonnes et d'une baisse en région bruxelloise aux alentours de la crise économique de 2008. Dans un article comparant évolution des ménages et des logements,

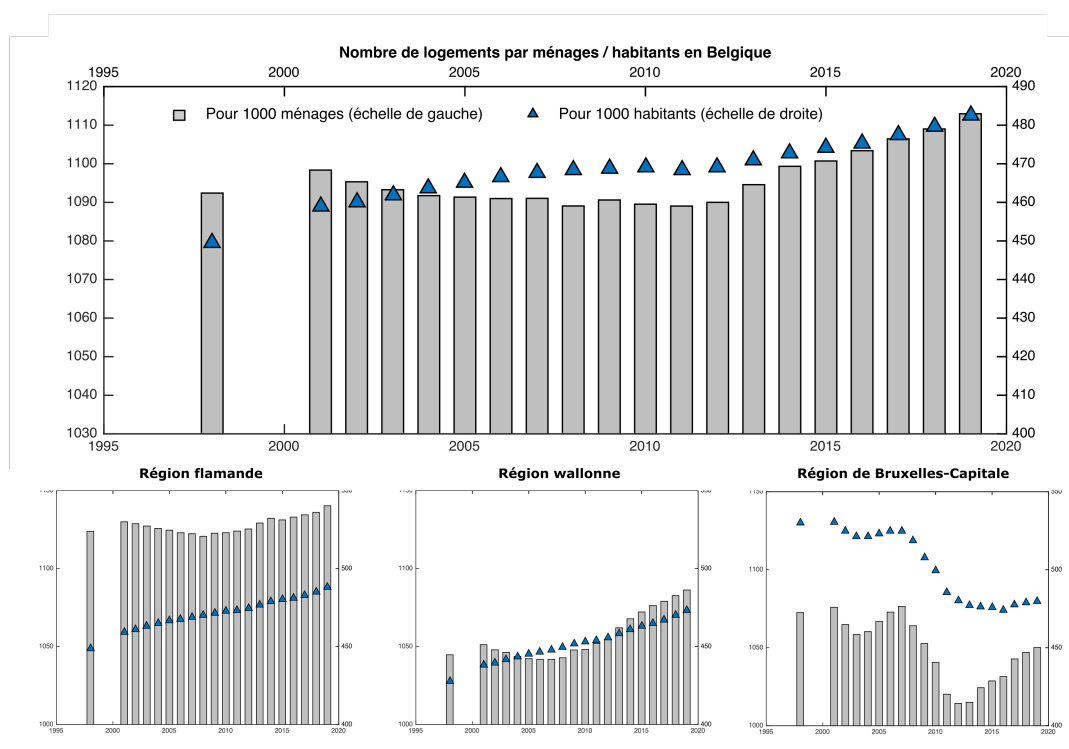


Figure 8 – Nombre de logements par ménages et par habitants pour la Belgique et ses régions. Données : Direction Générale Statistique

(Philippe Defeyt, 2018) représente le nombre de ménages en % du nombre de logements dans les trois régions, offrant un aperçu similaire à la comparaison présentée ci-dessus. La figure 9 présente la courbe obtenue pour la Belgique et ses régions :

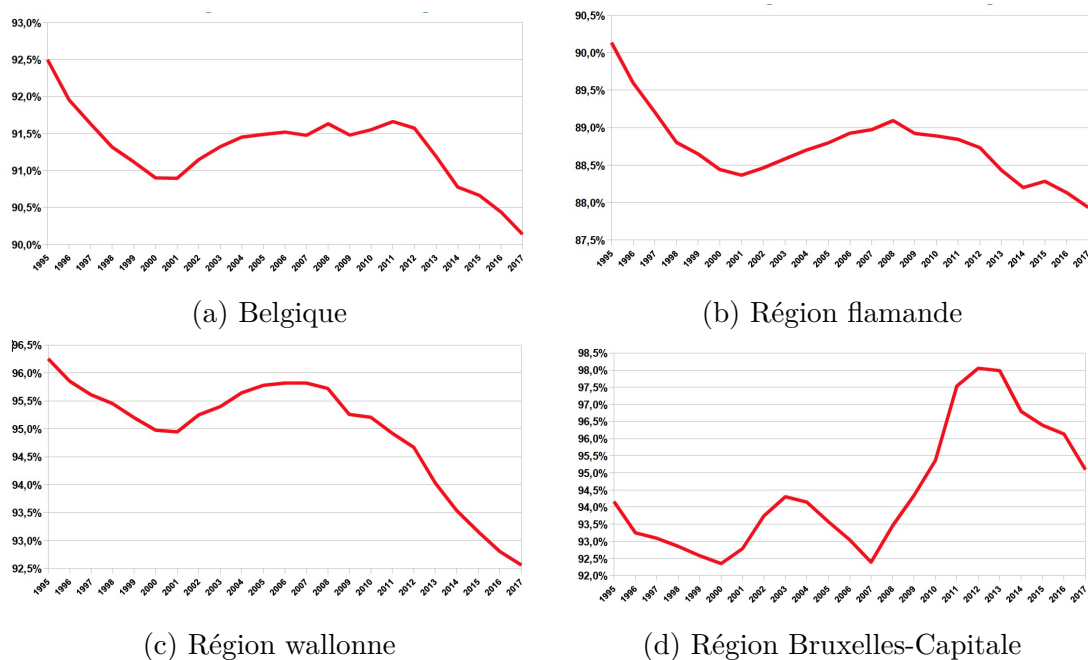


Figure 9 – Nombre de ménages en % du nombre de logements de 1995 à 2017. (Philippe Defeyt, 2018)

Les courbes du nombre de ménages en % du nombre de logements permettent de voir une tendance similaire partout en Belgique sur la période allant de 2000 à 2010 environ. Durant cette période, le pourcentage de ménages par logement a augmenté, avec une hausse plus forte à Bruxelles que dans les autres régions. Depuis, cette tendance s'est inversée. Cependant, en région de Bruxelles-Capitale, le nombre de ménages par logement était supérieur en 2017 qu'en 1995. Y a-t-il pour autant un manque de logements à Bruxelles ? Cela dépend, comme dans les deux autres régions, de la demande résiduelle. Si l'offre en logements était en 1995 à Bruxelles bien trop élevée par rapport à la demande, la hausse du nombre de ménages par logement peut ne pas être un problème. A contrario, si la demande en Flandre ou en Wallonie était bien supérieure à l'offre il se peut que le nombre de logements aujourd'hui ne soit toujours pas suffisant.

3.4.2 Estimer la demande résiduelle ?

En parallèle de cet effet dynamique de l'offre et de la demande, nous devons tenir compte de la différence résiduelle entre l'offre et la demande de logements. Cette différence n'est pas aisément chiffrable mais certains auteurs ont pu obtenir une estimation des logements manquants en Belgique. Ainsi, le think tank Itinera en Flandre a réalisé en 2011 un diagnostic de la pénurie d'habitat en Belgique (Johan Albrecht, Rob Van Hoofstat, 2011). L'étude estime le manque de logements, tous types d'habitation confondus, à 24.000 logements par an. Ce résultat est obtenu en comparant offre et demande sur la période de 2006 à 2010 et en estimant la demande via l'accroissement du nombre de ménages et l'offre via le nombre de nouvelles constructions auquel est soustrait le nombre de démolitions et reconversions. Centrée sur Bruxelles, l'étude (Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal et Johan Surkyn, 2016) présente aussi un décalage entre l'offre et la demande à Bruxelles : chaque année,

2019	Belgique	Région flamande	Région wallonne	Région de Bxl-Capitale
Nombre de Logements	5.514.939	3.215.454	1.719.866	579.619
Nombre de Ménages	4.955.225	2.819.981	1.583.282	551.962
Différentiel (log - mén)	559.714	395.473	136.584	27.657

Figure 10 – Différentiel entre le nombre de logements et le nombre de ménages.
Données : Direction générale statistique

3800 nouveaux logements seraient accessibles pour 5000 nouveaux ménages soit un décalage de 1200 logements par an.

Nous pouvons également, sur base non pas de la hausse en pourcentage mais des chiffres disponibles, estimer le différentiel entre le nombre de logements et le nombre de ménages. Ce différentiel est positif, en Belgique ainsi que dans ses trois régions, tel qu'indiqué dans le tableau de la figure 10. Un différentiel positif indiquerait qu'il y a assez de logements en Belgique. Cependant, il faut tenir compte de différents facteurs qui impliquent en principe que le nombre de logements dépasse le nombre de ménages (Philippe Defeyt, 2018). Ainsi, trois facteurs au moins sont source de ce différentiel positif :

- Les résidences secondaires, AirBNB, kots pour étudiants ou autres logements utilisés en plus du logement principal d'un ménage.
- Les vides frictionnels provenant des logements vides en attendant une vente ou une location.
- Les vides structurels qui correspondent aux logements abandonnés.

Évaluer l'ampleur de ces facteurs en nombre de logements n'est pas facile, notamment car peu d'informations existent sur le nombre de résidences secondaires, AirBNB ou autres logements qui s'ajoutent au logement principal. Dans un article de 2018, le réseau de notaires Fednot indiquait que le nombre de résidences secondaires en Belgique approchait les 400.000 (Fednot, 2018). Ce chiffre reste en dessous du différentiel de 559.000 logements en Belgique mais exemplifie l'effet que peuvent avoir les facteurs indiqués sur le différentiel entre le nombre de ménages et de logements.

3.4.3 Inadéquation entre offre et demande ?

L'analyse des données disponibles ne permet pas de chiffrer une différence entre l'offre et la demande mais elle met en avant différentes caractéristiques du marché du logement. Tout d'abord, la période allant de 2000 à 2010 est marquée par une augmentation du nombre de ménages par logement. Si l'on couple cette information avec le fait qu'une partie des logements disponibles est occupée par des ménages qui possèdent déjà un logement principal, il est fort probable que l'offre de logements ait été insuffisante par rapport à la demande à la fin de cette période. Ensuite, ce resserrement de l'offre par rapport à la demande croissante est d'autant plus marqué dans la région de Bruxelles-Capitale. Enfin, les estimations présentes dans

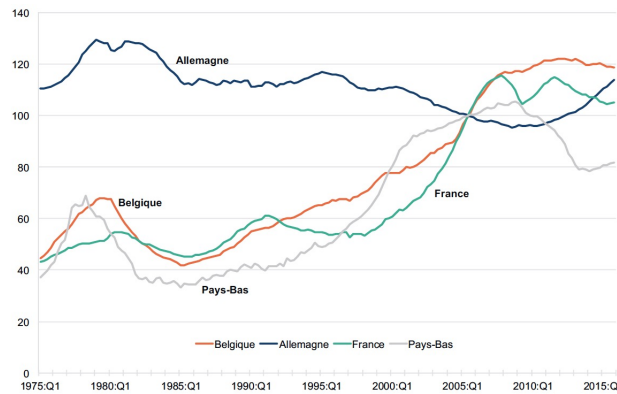


Figure 11 – Indice réel trimestriel des prix immobiliers entre 1975 et 2015 (Indice 100 = 2005) en Belgique, France, Allemagne et Pays-Bas (Lionel Artige, Alexandre Reginster, 2017)

la littérature du manque de logements : 24.000 logements par an en Belgique selon (Johan Albrecht, Rob Van Hoofstat, 2011) ou 1.200 logements par an à Bruxelles selon (Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal et Johan Surkyn, 2016) semblent indiquer une inadéquation entre l'offre et la demande. En conclusion, même si sa quantification reste difficile, la littérature semble bien indiquer en Belgique, et à Bruxelles en particulier, un excès de la demande sur l'offre de logements privés.

3.5 La hausse des prix sur le marché immobilier

3.5.1 Facteurs explicatifs

Cette inadéquation entre l'offre et la demande semble être une des causes de la hausse des prix connue en Belgique, sans interruption depuis 1985, sur le marché du logement. Dans une analyse de l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel, (Ch. Warisse, 2017) suggère que la hausse démographique, indicatrice de la demande, conduit à une hausse des prix de l'immobilier. C'est également le constat d'une récente étude de l'Iweps (Lionel Artige, Alexandre Reginster, 2017), qui analyse entre autres les prix immobiliers en Belgique sur une longue période. La figure 11 présente l'évolution de l'indice des prix réels entre 1975 et 2015. Selon les auteurs de l'étude, cette hausse des prix s'explique en ajoutant à l'effet d'offre et de demande, un effet d'accès au crédit immobilier. Un assouplissement des conditions d'accès au crédit immobilier en Belgique, couplé à une baisse des taux d'intérêt de long terme partout dans le monde et à une hausse démographique serait donc la cause d'une demande trop rapide pour l'offre de logements, entraînant une hausse des prix.

3.5.2 Le marché immobilier est-il surévalué ?

La hausse exceptionnelle des prix de l'immobilier résidentiel depuis 1985 a engendré des questionnements quant à une potentielle surévaluation du marché. Cette question dépasse le cadre de ce travail et est analysée en détail dans (Ch. Warisse, 2017). L'écart entre les prix du marché et le prix d'équilibre (menant à une sur- ou sous-évaluation) peut être calculé via différentes méthodes, selon l'approche utilisée pour évaluer le prix d'équilibre. Traditionnellement, le prix d'équilibre

est calculé en utilisant un ratio qui relie les prix immobiliers à d'autres variables macro-économiques telles que le price-to-income ratio ou le price-to-rent. Le prix d'équilibre est alors calculé en multipliant une moyenne de long terme de ce ratio (ex : price-to-income) par la valeur actuelle de la variable macro-économique utilisée (ex : income). Cette approche fait l'hypothèse forte d'une stabilité au cours du temps des ratios utilisés alors que d'autres facteurs peuvent influencer à la hausse le prix d'équilibre. Elle mène à une forte surévaluation des marchés immobiliers. D'autres méthodes de calcul, plus précises, conduisent cependant à une surévaluation bien plus faible. Elles tiennent compte notamment de certains fondamentaux tels que les revenus des ménages, les taux d'intérêt ou encore la fiscalité immobilière. En conclusion, même si les estimations ne convergent pas sur la même ampleur, les études citées dans le travail de (Ch. Warisse, 2017) montrent une surévaluation du marché immobilier en Belgique.

3.5.3 La surévaluation du marché immobilier et la hausse des prix impactent-elles le marché locatif ?

La hausse des prix et la surévaluation du marché immobilier constituent bien évidemment un frein à l'acquisition de logements. Cependant, rien n'indique à priori que la hausse des prix sur le marché immobilier acquisitif se répercute sur les loyers, et donc sur la demande en logements sociaux. Or, si un faible pourcentage du logement social aujourd'hui est sur le mode de l'acquisitif (par exemple en Flandre), le logement social est en majorité une alternative au marché locatif privé. Selon les travaux de (Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal et Johan Surkyn, 2016), les loyers en région bruxelloise ont augmenté de 2,7% par an, dépassant l'indice santé (1,9% par an) et donc l'indexation des loyers. Une hausse des loyers similaire est visible en région wallonne selon l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), comme illustré par la figure 12. En région flamande, le constat

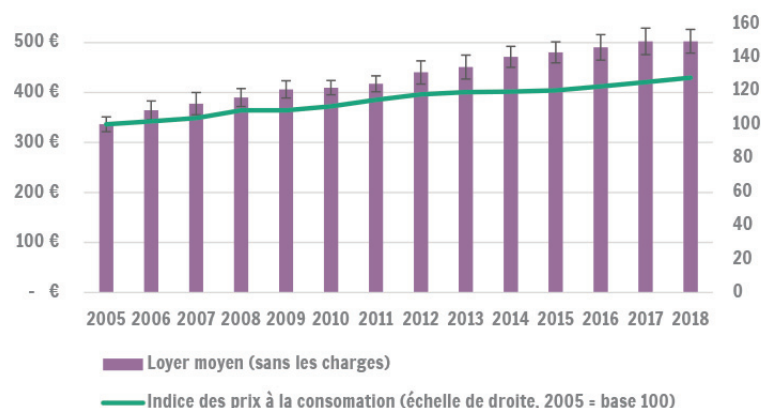


Figure 12 – Évolution des loyers (du marché privé et des logements sociaux). Iweps, Indicateurs statistiques, Logement : Loyers en Wallonie <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/loyers-en-wallonie/>

est semblable : la hausse des loyers fut supérieure à l'indexation (Kristof Heylen en Lieve Vanderstraeten, 2018). Il est certain que prix de l'immobilier et loyers sont deux variables partiellement dépendantes l'une de l'autre. De plus, la hausse

des prix sur le marché acquisitif peut pousser certains ménages à se tourner vers le marché locatif, entraînant une hausse des loyers. Cependant, d'autres mécanismes sont en jeu, et nous n'avons pu trouver aucune étude indiquant une relation de causalité entre la hausse des prix de l'immobilier et la hausse des prix des loyers au-delà de l'indexation. Nous ne pouvons donc pas affirmer que ce soit la hausse des prix de l'immobilier qui cause la hausse des loyers au-delà de l'indexation. Malgré cela, la hausse visible des loyers ces dernières années, au-dessus de l'indexation, limite l'accès au logement pour certains ménages. C'est cette limitation qui peut pousser certains ménages à recourir au logement social.

3.6 Abordabilité des logements

L'analyse précédente a présenté une vue d'ensemble des mécanismes à l'œuvre sur le marché immobilier résidentiel en général. Avant de s'intéresser aux besoins en logements sociaux et afin de compléter le tableau, la notion d'abordabilité au logement est essentielle et doit être précisée. En effet, c'est parce que certains ménages ne peuvent pas accéder aux logements du marché immobilier, que la mise en place de logements sociaux devient essentielle, afin de garantir à tout individu un accès au logement. Quels sont les éléments qui influent sur l'abordabilité au logement ?

3.6.1 Revenu des ménages

La hausse des prix du marché de l'immobilier et en particulier des loyers est un premier élément qui influence l'accessibilité des ménages au logement. Si la hausse des loyers s'effectue au même rythme que la hausse du revenu des ménages, cette dernière n'aura pas d'impact sur l'abordabilité des logements. Les données disponibles sur la part consacrée au logement dans le budget des ménages montrent cependant que le logement prend de plus en plus de place dans les dépenses des ménages. Bien que les données présentent la part du logement dans le budget des ménages et non dans le revenu, elles donnent un aperçu du poids du logement au sein du revenu qui se compose des dépenses et de l'épargne. Le graphique présenté à la figure 13 présente l'évolution de la part du logement dans le budget des ménages en Belgique, en distinguant les charges et le loyer brut. Les données cachent à nouveau des disparités entre régions : ainsi, les détails montrent que la part des dépenses en logements est un peu plus élevée à Bruxelles que dans les deux autres régions. Cependant, la différence la plus marquante dans l'affectation du coût du logement se situe non pas au niveau régional mais selon le régime de propriété. L'étude de l'OCDE sur la Belgique de 2015 a mis en avant que les locataires du marché privé sont les plus affectés par le coût du logement. Ainsi, plus de 30% des locataires du privé dépensent plus de 40% de leur revenu pour se loger, comme l'indique la figure 14.

Année	Part des dépenses consacrées au logement dans le budget des ménages	Part du loyer dans les dépenses consacrées au logement
1978-79	24%	73%
1987-88	27%	78%
1995-96	26%	80%
1996-97	28%	80%
1997-98	27%	80%
1999	26%	81%
2000	26%	80%
2001	26%	79%
2002	26%	80%
2003	26%	81%
2004	26%	81%
2005	25%	79%
2006	25%	77%
2007	24%	78%
2008	24%	76%
2009	26%	75%
2010	26%	75%
2012	29%	80%
2014	29%	82%
2016	30%	84%
2018	30%	85%

Figure 13 – Part des dépenses en logements dans le budget des ménages et des loyers bruts dans les dépenses en logement. Le reste des dépenses en logements équivaut aux charges. Il y a eu une rupture dans l'enquête sur le budget des ménages en 2012 : l'échantillon est plus important mais l'enquête n'a lieu plus qu'une année sur deux. Données : Enquête sur le budget des ménages, Statbel

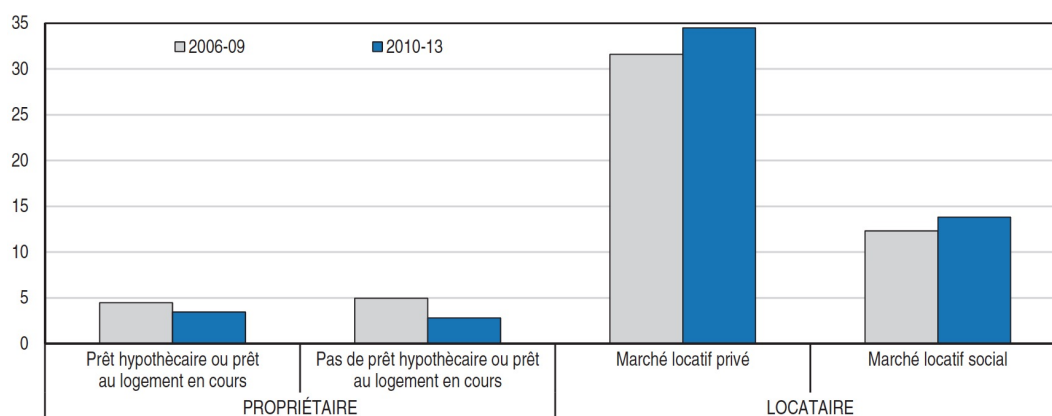


Figure 14 – Pourcentage du groupe de population concerné dépensant plus de 40% de son revenu pour se loger. (OCDE, 2015)

Pour 4,4% des ménages locataires du privé, la charge des coûts du logement en 2016 dépassait 75% du revenu disponible des ménages. Cette proportion était de 0,5 - 0,6 % pour les propriétaires et de 1,1% pour les loyers à prix réduits ou gratuits

(Philippe Defeyt, 2018).

3.6.2 Abordabilité au logement pour les revenus les plus faibles

Si ce sont les locataires qui subissent le plus le coût du logement, cette réalité en cache une autre. Ainsi, les faibles revenus sont principalement locataires tandis que les hauts revenus sont propriétaires. A Bruxelles, si l'on s'intéresse aux 40% des ménages aux revenus les plus faibles en 2016, et sous l'hypothèse de ne pas consacrer plus de 25% des revenus au loyer, seul 1% du parc immobilier était accessible. Ce pourcentage était pourtant de 10% en 2004 et de 28% en 1997 (Bureau fédéral du Plan et Direction générale Statistique, 2016). La figure 15 présente l'évolution de cette part accessible théorique du marché pour les différents déciles de revenu. Entre 2016 et 2018, l'abordabilité au logement a nettement progressé à partir du quatrième décile. Elle reste très faible pour les trois déciles les plus bas. Ce

DÉCILES DE REVENUS	Part théorique du marché locatif accessible à chaque décile de revenu si le loyer ne peut dépasser 25 % du budget du ménage				
	2018	2016	2015	2010	2004
2	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %
3	1 %	0 %	1 %	1 %	4 %
4	3 %	1 %	1 %	2 %	10 %
5	6 %	2 %	4 %	5 %	21 %
6	14 %	8 %	9 %	12 %	44 %
7	29 %	21 %	25 %	28 %	61 %
8	65 %	41 %	52 %	57 %	79 %
9	92 %	71 %	83 %	87 %	93 %

Figure 15 – Évolution de la part théorique du marché locatif accessible à chaque décile de revenus (2004-2018) à Bruxelles. (Marie-Laurence De Keersmaecker, 2018)

constat n'est pas propre à la région de Bruxelles-Capitale. La figure 16 présente le pourcentage de ménages qui dépensent plus de 40 % de leur revenu dans le logement, par quintile de revenu et régime de propriété en région flamande. Par exemple, en 2018, 80,6 % des locataires du privé appartenant au premier quintile de revenu dépensaient plus de 40 % de leur revenu dans le logement. Toujours en région flamande, (Storms, B., Penne, T., Vandelannoote, D., Van Thielen, L., 2015) ont construit un budget minimal permettant de faire face aux dépenses essentielles après le paiement du loyer, appelé *resterend inkomen (RI) - normen*. Au sein du groupe des locataires du privé appartenant au premier quintile de revenu, 92,6% des ménages se retrouvent, après paiement du loyer, sous le budget minimal.

	2018					2013
	Eigenaars met hypotheek	Eigenaars zonder hypotheek	Private huurders	Sociale huurders	Totaal	Totaal
Totaal	19,6	0,4	46,8	26,5	17,8	19,0
<i>Inkomensquintiel</i>	**	**	**	**	**	**
1	50,9	2,1	80,6	32,8	33,8	39,7
2	47,1	0,0	65,4	23,2	25,5	23,8
3	27,7	0,0	34,6	10,9	16,9	19,0
4	14,9	0,0	10,5	-	9,6	10,3
5	6,5	0,0	2,7	-	4,3	4,4
N	919	917	458	382	2 819	9 351

χ^2 -test voor verschil tussen categorieën: * p<0,05, ** p<0,01, ns = niet significant.

Bron: GWO 2013, Woonsurvey 2018

Figure 16 – Nombre de ménages qui dépensent plus de 40 % de leur revenu dans le logement, par quintile de revenu et régime de propriété. (Kristof Heylen en Lieve Vanderstraeten, 2018)

En conclusion, notre analyse de l'offre et de la demande puis des prix et de l'abordabilité au logement montre qu'il y a bien un problème d'accès au logement pour les premiers déciles de revenus, partout en Belgique. Il semble également, même si nous n'avons pas pu quantifier la différence exacte entre l'offre et la demande, que le problème d'accès au logement ne soit pas purement qualitatif mais également quantitatif, particulièrement en région de Bruxelles-Capitale. Le manque d'abordabilité en logements se traduit dès lors par une demande en logements sociaux.

3.7 Une demande en logements sociaux

La crise de l'habitat en Belgique étant à la fois quantitative et qualitative, ce sont donc les ménages aux revenus les plus faibles qui sont incapables d'accéder à un logement décent. Le logement social peut alors être un moyen d'action pour combler les déficiences du marché dans l'accès pour tous d'un logement abordable. Le revenu des locataires des agences immobilières sociales montre en effet que le logement social est bien, en pratique, habité par les ménages aux revenus les plus faibles. À Bruxelles, en 2018, les 16 Sociétés Immobilières de Service Public (SISP) accueillaient 86.411 occupants au sein de 35.887 logements, soit 2,41 occupants par logement. Les chefs de ménage des logements des SISP bruxelloises, tiraient leur revenu pour 32,05% d'une pension, pour 19,31% du chômage et pour 17,72% d'un salaire. Le revenu net imposable moyen des ménages était de 18.869,07 euros par an ⁶. Ce montant est plus élevé que le revenu imposable moyen par habitant en Belgique sur base des revenus 2017, soit 18.331 euros par habitant ⁷. Cependant, les deux montants ne sont pas comparables étant donné que l'un divise la somme des revenus par le nombre de ménages tandis que l'autre divise la somme des revenus par le nombre d'habitants. En exprimant le revenu moyen des locataires des SISP bruxelloises non pas par ménage mais par habitant, nous obtenons un revenu moyen annuel de 7.836 euros, soit bien en-dessous du revenu annuel moyen belge.

⁶Voir les statistiques en ligne des SISP de Bruxelles-Capitale : <https://slrb-bghm.brussels/fr/professionnel/publications/nos-publications/statistiques-des-sisp-2018>

⁷<https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/revenus-fiscaux>

Le parc de logements sociaux en Belgique est cependant restreint. En 2019, 6% du parc immobilier était consacré au logement dit *social*. Le pourcentage du parc immobilier dédié au logement social diffère géographiquement et est plus élevé dans les grandes villes. Il représente 12% du parc à Bruxelles et 10% à Gant ou Charleroi (Alice Pittini, 2019). Par ailleurs, quelque soit la région, la liste d'attente des personnes désireuses d'un logement social est presque équivalente au nombre de logements sociaux loués, comme l'indique le tableau de la figure 17. Parmi tous les membres des familles des candidats locataires des SISP bruxelloises en 2018, 23,5% n'ont pas de revenu, 21,6% ont un revenu d'intégration, 20,5% sont salariés et 19,5% sont au chômage (Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2018).

	Flandre		Wallonie		Bruxelles-Capitale	
	loué	en attente	loué	en attente	loué	en attente
2012	137.561	107.090	98.294	37.983	35.883	37.050
2013	137.908	104.976	98.003	35.946	36.137	35.758
2014	139.071	120.504	98.082	39.083	36.377	39.939
2015	140.516	117.681	97.802	38.628	36.248	43.345
2016	142.981	137.177	-	39.464	-	39.153

Figure 17 – Nombre de logements sociaux loués et de ménages sur liste d'attente dans les trois régions, 2012-2016 (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2017)

Bien que la crise de l'habitat diffère d'une région à l'autre, nous sommes donc, en Belgique, face à une situation où le marché du logement n'est pas en mesure de fournir des logements accessibles pour les ménages qui appartiennent aux derniers déciles de revenus. Le logement social, si la Belgique maintient une perspective *généraliste*, c'est-à-dire visant un public caractérisé par son revenu limité, devrait en théorie agir comme un filet de sécurité pour celles et ceux qui ne peuvent accéder au marché du logement privé. Pourtant, le nombre actuel de logements sociaux ne suffit pas à absorber l'ensemble de la demande. Le droit au logement étant inscrit dans la Constitution belge, il est légitime de vouloir trouver une solution pour ceux qui, ne pouvant pas accéder au marché du logement privé, n'ont pourtant pas de place au sein d'un logement social. Augmenter l'offre de logements sociaux, comme recommandé par l'OCDE en 2015, constitue dès lors une solution possible à ce problème.

4 Investir publiquement dans le logement social

Le constat tiré de l'état de la littérature sur le marché du logement en Belgique a mis en avant la nécessité d'intervenir sur le marché, afin de permettre à tous l'accès à un logement abordable. Pour augmenter l'offre en logements sociaux, diverses options existent. Comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, l'investissement dans le logement social a toujours impliqué tant le privé que le public. L'importance de l'État au sein d'un marché comme celui du logement, varie cependant en fonction des tendances politiques dominantes. L'investissement public dans le logement social dépendra donc du besoin en logements sociaux mais aussi de la capacité et de la volonté d'un État à investir dans ce secteur. Cependant, parce que le logement social a pour fonction de diminuer la charge du logement dans le budget des ménages aux revenus limités, le secteur du logement social n'attire pas naturellement les investissements privés. En conclusion, le rôle de l'État reste primordial, soit pour mettre en place des mécanismes qui attirent les investissements privés, soit pour investir directement dans le logement social. Pour augmenter le parc de logements sociaux, des investissements publics sont nécessaires, peu importe la forme et l'ampleur de ces derniers. C'est pourquoi le reste de ce travail est maintenant dédié à un exercice fictif d'investissement public dans le logement social qui aurait pour but d'augmenter le nombre de logements sociaux en Belgique.

4.1 Les dépenses actuelles dans le logement social en Belgique

Avant de commencer notre exercice fictif d'investissement public dans le logement social, il est utile de présenter les montants qui sont effectivement dépensés aujourd'hui dans ce secteur. En effet, comparer les montants estimés avec les montants actuels permettra au lecteur d'obtenir un ordre de grandeur des estimations obtenues ainsi qu'une idée du chemin à parcourir entre les dépenses actuellement budgétisées et le montant nécessaire pour répondre à la demande en logements sociaux. Étant donné que l'investissement public dans le logement social se décide et s'effectue au sein des régions, nous présenterons, pour chaque région, la partie des dépenses allouées au logement social. Davantage de précisions sont données pour la région de Bruxelles-Capitale que pour ses deux homologues.

4.1.1 Région de Bruxelles-Capitale

Dans le budget de la région de Bruxelles-Capitale, les dépenses sont classées au sein de 33 *missions*, elles-même sous-divisées en différents programmes. Le budget est également composé d'une analyse économique de la situation. Concernant les logements sociaux, l'analyse économique du budget de l'année 2020 indique que le parc des logements sociaux n'a pas beaucoup évolué ces dernières années, avec seulement 446 logements supplémentaires depuis 2012. Il semble également que 9% du parc était en 2016 inoccupé pour cause de vacance locative ou de rénovation (Parlement de la région de Bruxelles-Capitale, 2019a).

Au sein de la mission 25 *Logement et Habitat*, le programme 005 *Soutien aux organismes chargés de l'exécution de la politique du logement social* est directement

en charge du logement social et représente par ailleurs le poste le plus important de la mission 25 (Parlement de la région de Bruxelles-Capitale, 2019b).

Programme 005 : soutien aux organismes chargés de l'exécution de la politique du logement social

- Crédits de liquidation : 351,223 millions d'euros
- Crédits d'engagements : 249,903 millions d'euros

Les crédits de liquidation correspondant aux dépenses, 351,223 millions d'euros sont alloués directement aux organismes de logement social pour l'année 2020. Ce montant est élevé au vu des dépenses passées dans le logement social, comme indiqué à la figure 18.

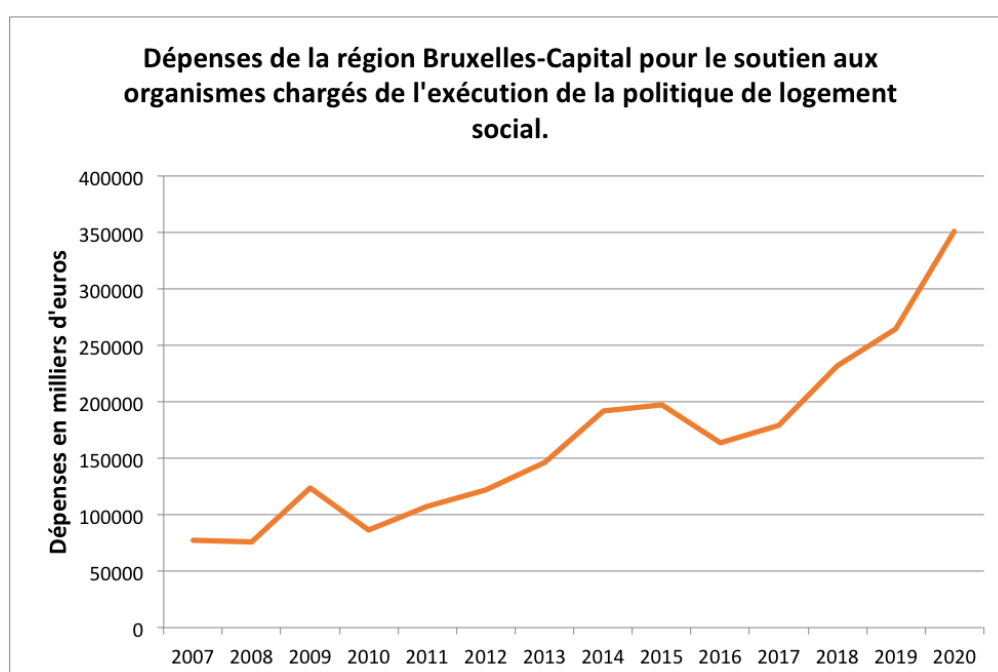


Figure 18 – Dépenses annuelles de la région de Bruxelles-Capitale pour le soutien aux organismes chargés de l'exécution de la politique de logement social. Données obtenues auprès de l'IBSA.

Sur les dix dernières années, les dépenses en logement social de la région de Bruxelles-Capitale ont plus que triplé. Les dépenses prévues pour l'exercice 2020 dans le logement social (351,223 millions d'euros) représentent 6% des dépenses totales de la région (6,079 milliards d'euros). Dix ans plus tôt, en 2010, les dépenses pour le logement social (86,296 millions d'euros) représentaient 3% des dépenses totales de la région (3,314 milliards d'euros). Si les dépenses totales de la région ont augmenté, les dépenses pour le logement social au sein du budget total sont également plus importantes.

Sans être représentatif des investissements publics totaux, le graphique de la figure 19 montre une évolution du nombre de logements neufs dans des bâtiments résidentiels par filière de production en région bruxelloise (Christian Dessouroux et

Alice Romainville, 2011). Bien que les investissements publics puissent être orientés davantage vers la rénovation que la construction, la baisse du nombre de logements neufs à partir du milieu des années 1980 est marquée.

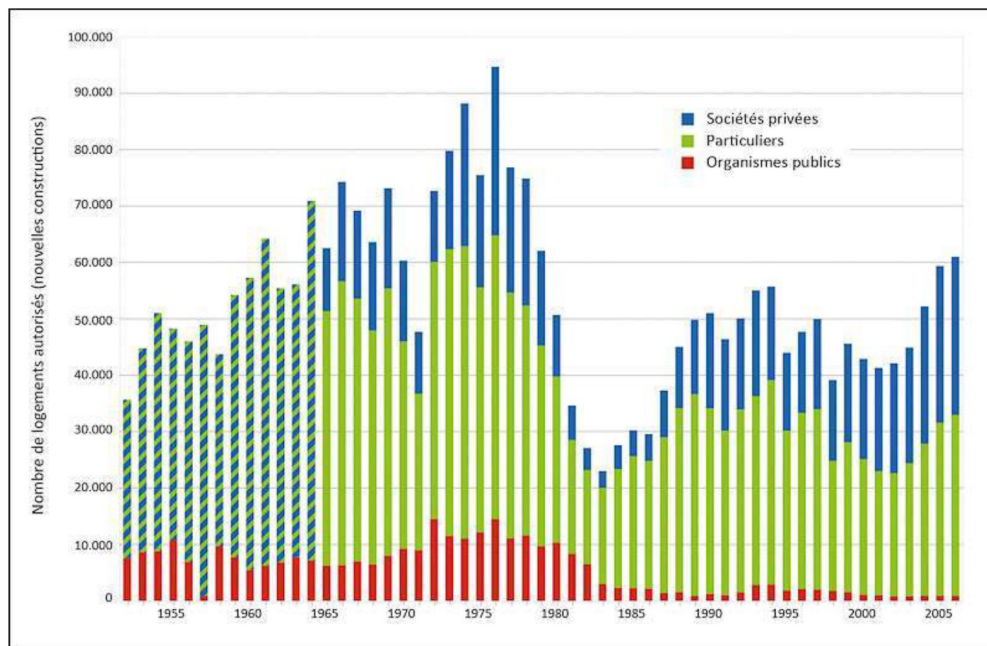


Figure 19 – Évolution du nombre de logements neufs dans des bâtiments résidentiels par filière de production (Christian Dessouroux et Alice Romainville, 2011).

4.1.2 Région wallonne

La Région wallonne classifie ses dépenses par divisions organiques et programmes. Au sein de la division économique 16 intitulée *Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie* se trouve le programme 16.12 *Logement : secteur public* au sein duquel les dépenses sont liées à la gestion, à la construction et au maintien de logements publics. Les budgets débloqués sont pour l'année 2020 (Parlement wallon, 2019) :

- Crédits de liquidation : 205,435 millions d'euros
- Crédits d'engagements : 198,990 millions d'euros

Les dépenses correspondant aux crédits de liquidation, 205,435 millions sont alloués directement aux organismes de logement social pour l'année 2020. Ce montant représente 1,3% des dépenses totales (15,79 milliards d'euros), soit un pourcentage bien moins important qu'en région bruxelloise.

4.1.3 Région flamande

Le budget du parlement flamand est également divisé en programmes. Au sein du programme D, *Wonen*, diverses catégories font référence au logement social et privé. Deux d'entre elles portent cependant le même intitulé : *Vlaamse Maatschappij Voor Sociale Wonen (VMSW)*, soit la société responsable, en région flamande, du

logement social. Les crédits de liquidation qui semblent y être alloués sont de 81,519 millions d'euros (Vlaams Parlement, 2019). Ce montant étant assez restreint et d'autres catégories faisant référence au logement social et privé, nous n'avons malheureusement pas pu établir les dépenses actuelles de la région flamande dans le logement social.

4.2 Objectif en nombre d'unités de logements

Les montants actuellement budgétisés pour le logement social, au sein des trois régions, suffiront-ils à combler la demande en logements sociaux ? L'état des lieux du marché du logement a déjà permis de conclure qu'il existe bien un décalage entre l'offre et la demande sur le marché locatif pour les loyers accessibles aux premiers déciles de revenu. L'absence de loyers accessibles sur le marché du logement laisse une partie de la population sur le côté. L'objectif de cette partie du travail étant d'effectuer un exercice pratique d'investissement public dans le secteur du logement social, nous allons dans un premier temps donner un objectif chiffré pour chaque région du nombre de logements à pourvoir.

4.2.1 Région bruxelloise

La Société Régionale Bruxelloise du Logement (SLRB) chapeaute l'ensemble des sociétés de logement en région bruxelloise : les CPAS, les Sociétés Immobilières de Service Public (les SISP), la SLRB elle-même, Citydev, ou encore la région. L'Institut Bruxellois de Statistiques et d'Analyse (l'IBSA) se charge de recenser et publier l'ensemble des logements sociaux en Région de Bruxelles-Capitale selon les SISP. Nous soulignerons deux premières remarques dans notre tentative d'analyser le logement social en région bruxelloise. Premièrement, le nombre d'acteurs impliqué est élevé : les recensements de logements disponibles (IBSA) ne tiennent pourtant compte que des logements des SISP. Deuxièmement, les chiffres officiels diffèrent légèrement selon les sources. Par exemple, les chiffres de l'IBSA indiquent un total de 39.607 logements sociaux en 2015. Ce chiffre ne correspond pas à celui de la figure 17 qui est de 36.248. Le rapport d'activité de 2019 de la SLRB donne également les chiffres des candidats-locataires (figure 20) avec à nouveau des chiffres légèrement différents. Il est possible que les différentiels entre les chiffres proviennent du fait que certains logements ne soient pas dans un état correct et sont en attente de rénovation, ou bien que la date de prise de mesure diffère.

La demande en logements sociaux, bien qu'elle fluctue, semble donc se situer autour des 40.000 unités. Un chiffre énorme comparé aux projets de la région bruxelloise ces dernières années. En 2004, la région avait lancé un plan qualifié d'ambitieux : le Plan Régional du Logement qui avait pour objectif la construction de 5.000 nouveaux logements en location. En 2018, soit 14 ans plus tard, le monitoring des projets de logements publics montrait que seuls 51% de l'objectif avaient été atteints. Le programme Alliance Habitat, lancé en 2013, avait pour objectif la création de 6.720 logements sociaux locatifs. Le programme englobait aussi la création de logements sociaux acquisitifs. A nouveau, selon le monitoring, 21% des projets avaient été réalisés (perspective.brussels, 2019). Le 9 mars 2020, les médias belges annonçaient la décision de la nouvelle secrétaire d'État en charge du logement à Bruxelles : générer 15.000 logements locatifs d'ici 2024 en faisant

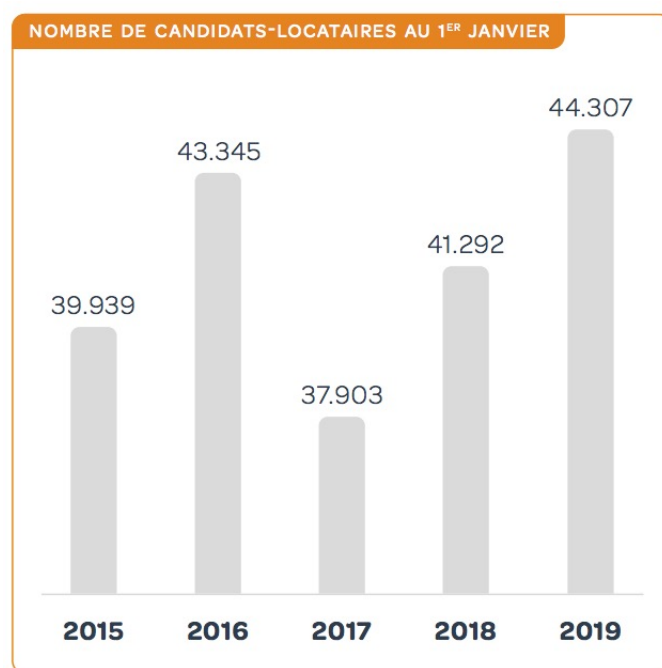


Figure 20 – Nombre annuel de candidats locataires auprès des SISP de la Région bruxelloise (Société du Logement de Bruxelles-Capitale, 2019)

appel au privé⁸. Les objectifs en nombre de logements, avancés ces dernières années par les acteurs impliqués dans ce secteur, sont donc en-dessous du nombre total de ménages sur liste d'attente. Étant donné l'aspect fictif de cet exercice, nous maintiendrons un objectif chiffré de **40.000** logements tout en gardant à l'esprit que ce chiffre diffère de l'objectif de 15.000 logements, pourtant ambitieux au vu du passé, que se donnent aujourd'hui les responsables politiques.

4.2.2 Région flamande

En région flamande, c'est la Vlaamse Maatschappij voor Sociale Woningen (VSMW) qui chapeaute les diverses initiatives de logement social. Regroupant également les demandes, elle publie annuellement un rapport sur les candidats locataires (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2019). Les derniers chiffres montrent que la liste d'attente est encore bien plus importante en région flamande qu'en région bruxelloise (figure 21). Le plan du gouvernement flamand Bourgeois avait

2019	2018	2017	2016	2015
153.321	153.910	135.500	137.177	117.681

Figure 21 – Nombre annuel de candidats locataires auprès de la Région flamande (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2019)

prévu en 2014 la mise à disposition de 50.000 logements sociaux complémentaires

⁸Exemple : "Bruxelles, un plan d'urgence pour le logement abordable, 9/03/20, Véronique Lamquin dans Le Soir <https://www.lesoir.be/285485/article/2020-03-09/bruxelles-un-plan-durgence-pour-le-logement-abordable>

(Evelien Beeldens, 2017). Pour le parti politique sp.a, il est même envisageable de créer 110.000 logements sociaux en quinze ans pour un total de 4,8 milliards d’euros⁹. Nous nous trouvons donc, en région flamande, face à des plans émis par les responsables politiques qui s’approchent bien plus de la liste d’attente qu’en région bruxelloise. Au vu de la fluctuation des chiffres, un objectif de **100.000** nouveaux logements en région flamande permettrait à la fois de combler quasi totalement la demande mais aussi de ne pas être trop éloigné des objectifs avancés par les acteurs impliqués.

4.2.3 Région wallonne

En région wallonne, les listes d’attente sont moins longues qu’en région flamande : le gouvernement wallon communiquait en 2018 que 40.000 personnes étaient en attente d’un logement social¹⁰. Ce chiffre est dans le même ordre de grandeur que le nombre de personnes sur liste d’attente durant les années précédentes. L’objectif en région wallonne en 2018 était l’ouverture de 5.758 logements publics sur base de travaux de rénovation¹¹. Il n’y a par contre pas de plan pour le logement social dans la déclaration de politique générale 2019-2024 du gouvernement wallon. Gardons, dans le cadre de cet exercice fictif, l’objectif de combler la demande en logements sociaux et fixons donc comme objectif chiffré **40 000** logements sociaux.

4.3 Stratégies d’augmentation du nombre de logements sociaux

Afin de réaliser les trois objectifs chiffrés que nous avons choisi, différentes stratégies d’augmentation du nombre de logements sociaux sont envisageables. Comme mentionné dans la description du secteur du logement social, le nombre de modèles existant en Europe est important. Des financements directs pour la construction de logements publics à une garantie pour des prêts à taux d’intérêt réduit, différentes options existent. Nous allons parcourir ici trois stratégies possibles, choisies parce qu’elles sont couramment utilisées ou parce qu’elles sont présentes dans les plans pour le logement social des gouvernements régionaux belges.

4.3.1 Construction de logements publics

L’option *classique* consiste en la construction de logements publics sur les terrains publics. Dans ce scénario, les acteurs publics décident d’un emplacement et font ensuite construire des logements sur un des terrains publics. Les organisations de logement social bénéficieront de prêts à taux réduits, de l’accès aux terrains publics, et/ou de subsides pour financer la construction des logements et seront ensuite responsables de la gestion des logements, une fois ceux-ci terminés. L’avantage de tels projets consiste par exemple dans le maintien des actifs publics mais aussi dans l’accès à des prêts à taux réduits et à des terrains. Ainsi, le coût de tels projets

⁹Voir sur leur site : <https://www.s-p-a.be/artikel/bouw-100000-extra-sociale-woningen/>

¹⁰Voir le communiqué de presse : Logements sociaux : répondre efficacement aux besoins, Publié le 28/06/2018, <https://gouvernement.wallonie.be/home/presse/publications/logements-sociaux-repondre-efficacement-aux-besoins.publicationfull.html>

¹¹<https://pro.guidesocial.be/articles/actualites/un-plan-d-investissement-pour-renover-5-758-logements-publics.html>

peut être fortement réduit, en comparaison avec la construction dans le secteur privé. En parallèle cependant, ce type de projet prend souvent beaucoup de temps, et oblige à un investissement de long terme de la part des régions.

Il n'est pas facile de donner une estimation du coût de construction d'un logement public étant donné le peu d'informations disponibles à ce sujet. De plus, le coût d'un logement sera différent selon l'emplacement, le projet, les loyers attendus, etc. Un exemple de projet récent est celui de la Régie Foncière qui prévoit de construire 465 logements d'ici 2024 pour un budget de 122 millions, soit 262.365 euros par logement ¹².

4.3.2 Partenariats publics-privés

Les partenariats publics-privés peuvent être une alternative à la construction de logements sociaux par le public. Dans ce scénario, les organisations de logement coopèrent avec le privé pour la mise à disposition de logements sociaux. Il n'existe pas en Belgique de législation spécifique aux partenariats publics-privés (Raphaël Pollet, Kim Moric, 2010). Dans le livre vert de la Commission sur les partenariats publics-privés et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, les partenariats publics-privés (PPP) sont évoqués de la façon suivante : "Le terme partenariat public-privé ("PPP") n'est pas défini au niveau communautaire. Ce terme se réfère en général à des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service." (Commission, 2004). En ce qui concerne la construction de logements, les projets de PPP se caractérisent généralement par la prise en charge de l'apport du foncier, de la définition du projet et de sa réalisation par les partenaires privés en échange d'une subvention publique. Si divers types de partenariats publics-privés existent dans le domaine de la construction, ces derniers sont souvent recherchés car l'intégration des différentes phases (financement, conception, réalisation) permet de réduire les coûts, les délais, de fixer un budget sans risque de dépassement (la subvention étant fixée à l'avance) ou encore de bénéficier de différentes formes de financement. L'avantage principal consiste cependant en l'étalement des dépenses sur la durée du partenariat. Les désavantages des PPP, quant à eux, sont les coûts de dossier importants, le fait que les coûts de financement privé sont souvent plus élevés que ceux du public mais aussi une certaine perte de contrôle, d'emplois publics, ou, dans les situations où la construction se fait sur un terrain public, la dilution des actifs publics (Raphaël Pollet, Kim Moric, 2010).

Selon (Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, 2017), le plan Alliance Habitat en Région bruxelloise a planifié la construction de 500 logements sociaux *moyens* via un partenariat public-privé, et ce pour un budget engagé par la Région de 200 millions d'euros, soit 400.000 euros par logement. Ce montant semble bien plus élevé que le montant par logement du projet de construction de la Régie Foncière précédemment cité. Cependant, à nouveau, un seul exemple de projet

¹²Voir le communiqué Belga : https://www.rtbef.be/info/regions/detail_bruxelles-la-regie-fonciere-planifie-la-construction-de-750-logements-d-ici-2024?id=10219429

n'est pas représentatif du coût moyen d'un logement dans un scénario de partenariat public-privé. En effet, dans le cadre d'un projet à Laeken en 2018, la construction de 200 logements via un PPP était présentée comme 300 euros par mètre carré moins chère que la construction publique¹³.

4.3.3 Acquisition de logements privés par les bailleurs sociaux

L'acquisition de logements privés déjà construits ou presque terminés est une troisième option pour augmenter l'offre de logements sociaux. Elle présente l'avantage d'augmenter le nombre de logements très rapidement. Cette option existe par ailleurs depuis longtemps en France et semble être de plus en plus privilégiée. (François Robert, 2020) a étudié le mode d'entrée dans le parc social des logements sociaux en pleine propriété de 1977 à 2017 dans les villes de Paris et Lyon : le pourcentage de logements obtenus via l'acquisition de logements privés a fortement augmenté au cours des dernières décennies.

Cette stratégie est également proposée dans la déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune. En effet, dans ce plan d'urgence pour la politique sociale du logement, et partant du constat d'un besoin urgent en logements accessibles dans un délai court, le Gouvernement prévoit la mise à disposition de 15.000 nouveaux logements, et ce via une stratégie régionale d'acquisition-rénovation. Un exemple de projet récent qui entre dans le cadre de ce plan est l'acquisition du projet clé sur porte « Biebuyck » à Neder-over-Heembeek : 42 logements acquis pour un budget de 10,6 millions d'euros, soit 252.380 euros par logement¹⁴. Un projet similaire à Schaerbeek, le projet "Corbeau", prévoit l'acquisition de 18 logements pour un budget de 5 millions d'euros, soit 277.777 euros par logement¹⁵.

4.3.4 Des sources de financement variées

Les trois options d'investissement brièvement considérées ci-dessus représentent trois tendances courantes pour augmenter le stock de logements sociaux. Elles correspondent aussi à des exemples concrets de projets réalisés ou planifiés en région bruxelloise. Cependant, une des façons de réduire le coût de tels projets est d'accéder à des sources de financement complémentaires aux budgets dégagés par les régions. Par exemple, la Banque Européenne d'Investissement (BEI) a participé à deux projets liés à la création de logements sociaux en 2018. Dans le cadre du Fond Européen pour les Investissements Stratégiques, la BEI a ainsi accordé un financement pour un projet en France de construction de logements sociaux à hauteur de 275 millions d'euros sur les 326 millions d'euros, soit 84%, du projet total (European Investment Bank, 2018a). Un autre exemple de projet est le soutien de la BEI à la création d'une plate-forme d'investissement pour le

¹³Voir un article dans l'Echo : <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/bruxelles/vers-une-acceleration-de-la-construction-de-logements-publics/9992817.html>

¹⁴Voir le site web de la nouvelle secrétaire d'Etat au logement Nawal Ben Hamou : <https://nawalbenhamou.brussels/cp-acquisition-bieduyck/>

¹⁵Idem : <https://nawalbenhamou.brussels/cp-nouveaux-logements-schaerbeek/>

logement social en Espagne, à hauteur de 425 millions d’euros sur 600 millions d’euros, soit 71% du projet total (European Investment Bank, 2018b). Ces exemples montrent que diverses sources de financement existent et que la tendance commune à l’Union européenne d’une diversification des modèles de logement sociaux permet par exemple d’accéder à ce type de financements.

4.3.5 Des coûts qui dépendent de chaque projet

Dans les trois stratégies présentées pour augmenter l’offre de logements sociaux, nous avons à chaque fois donné un exemple de projet et son budget. Si cela permet d’obtenir, à titre indicatif, une idée du coût de mise en place de logements sociaux, cette estimation est fortement limitée. Elle ne tient par exemple pas compte du type de logements sociaux proposés. L’accessibilité ou non à des financements extérieurs, comme par exemple ceux de la Banque Européenne d’Investissement modifie aussi le coût qu’aura, *in fine*, un projet de création de logements sociaux sur les finances publiques. Enfin, chaque projet, selon la disponibilité ou non de terrains publics et selon les négociations locales, sera différent. Il est complexe de comparer de façon chiffrée les différentes options d’investissement dans le logement social et ce travail nécessiterait des recherches plus avancées auprès des promoteurs immobiliers.

4.4 Alternatives à l’augmentation de logements sociaux publics

4.4.1 Les agences immobilières sociales

Les agences immobilières sociales ont pour but de trouver des propriétaires qui, en échange du service de gestion de la propriété et d’une remise en état, acceptent de louer leur logement pour un loyer limité. Elles sont donc également subsidiées par les régions mais diffèrent des logements sociaux publics car les propriétaires des logements restent les particuliers. Ce type d’aide est donc une aide indirecte aux locataires via la limitation de certains loyers du marché privé en échange de services (prise en charge, rénovation).

4.4.2 L’allocation-loyer

Le décalage entre offre et demande en termes de logements accessibles aux plus bas déciles de revenus peut être résorbé en augmentant l’offre de logements à loyer social. Une autre porte d’entrée consiste cependant à agir sur la demande afin de diminuer cette dernière. En augmentant le revenu disponible des ménages en difficulté, il est donc possible de dévier une partie de la demande en logements sociaux vers le marché locatif privé. C’est exactement le but de l’allocation-loyer, qui consiste en une aide directe à la personne dans le but d’aider le locataire à trouver un logement sur le marché locatif privé. Ce système est particulièrement utile quand il n’y a pas de problème de stock de logements en général (l’offre et la demande totale de logements s’équilibrent) et, contrairement à la construction de logements publics, permet de venir rapidement en aide aux ménages qui en ont besoin.

Le département d'économie appliquée de l'ULB a publié en 2006 une analyse exploratoire d'un programme d'allocations-loyers en région de Bruxelles-Capitale. En se basant sur des comparaisons internationales, les auteurs montrent que ce dispositif, de plus en plus appliqué, comporte cependant le risque de mener à une simple augmentation des loyers (Didier Baudewijns, Aynah Vanessa Gangji et Robert Plasman, 2006). Or, nous évoluons en Belgique dans un marché du logement sans contrôle sur les loyers. Les auteurs calculent également, pour trois scénarios différents, le coût d'un programme d'allocation-loyer. Le premier scénario consiste en l'octroi de ce programme à 5000 ménages sur liste d'attente pour un logement social. Avec des données de 2004, les auteurs obtenaient un total de subsides par année de 38 millions d'euros. Si nous multiplions ce montant par 8 pour atteindre les 40.000 logements sociaux bruxellois, nous obtenons un montant de 288 millions par année. En prenant l'hypothèse que les logements sociaux construits par l'Etat durent en moyenne 20 ans, le total est en-dessous des 12 milliards obtenus en construisant des logements publics.

4.5 Exercice simplifié d'un objectif financier

Sur base de la demande en logements sociaux et de l'aperçu des diverses stratégies d'investissement pour augmenter le nombre de logements sociaux, pouvons-nous donner une approximation de l'investissement public qui serait nécessaire pour combler la demande en logements sociaux ? Cet investissement est-il du même ordre de grandeur que les dépenses actuelles dans le logement social ?

4.5.1 Région de Bruxelles-Capitale

Dans le plan de la nouvelle Secrétaire d'État à la région bruxelloise, il était question de financer la mise à disposition de 15.000 nouveaux logements. Les exemples d'achats de logements réalisés actuellement sont effectués pour un peu moins de 300.000 euros par logement. Utilisons, dans le cadre de cet exercice fictif, un coût par logement de 300.000 euros. Pour arriver aux 15.000 logements souhaités dans le plan logement 2019-2024, le coût serait de 4,5 milliards à répartir d'ici 2024. Si on pousse l'exercice hypothétique à l'ouverture de 40.000 logements d'ici 2024, le coût d'un tel projet serait de 12 milliards. Bien sûr, ce chiffre n'est pas le fruit d'un calcul poussé et la mise à disposition de 40.000 logements sociaux demanderait une combinaison d'instruments divers et du temps.

Répartir 12 milliards de dépenses entre 2019 et 2024 reviendrait à une dépense annuelle de 2,4 milliards. En comparaison avec les dépenses totales de la région bruxelloise en 2020 (6,079 milliards), cela reviendrait à investir près de 40% des dépenses régionales dans le logement social. En maintenant les dépenses annuelles dans le logement social à 350 millions, tel que budgétisé pour 2020, il faudrait plus de 34 ans pour combler la demande actuelle. Étant donné les prévisions démographiques futures pour la région bruxelloise, la demande risque pourtant d'augmenter.

4.5.2 Région flamande

Les prix des terrains étant tout à fait différents d'une région à l'autre, il est difficile de faire une estimation du coût d'acquisition d'un nouveau logement en région flamande sur base des exemples récoltés pour la Région bruxelloise. Pour le sp.a, il serait envisageable de construire 110.000 logements sociaux pour un total de 4,8 milliards¹⁶. Ce chiffre semble assez faible : même en considérant un coût par logement moitié moindre que le coût utilisé pour l'estimation en région bruxelloise (300.000 euros par logement), nous obtiendrions, en multipliant les 110.000 logements par 150.000 euros, un coût total de 16,5 milliards d'euros.

4.5.3 Région wallonne

Pour la région wallonne, nous n'avons pas trouvé d'exemples de projets pouvant constituer une base d'estimation du coût de mise à disposition de 40.000 logements sociaux. Si nous faisons l'exercice de multiplication du nombre de demandes en logements sociaux en région wallonne par un coût par logement hypothétique de 150.000 euros, soit 50% du coût à Bruxelles, ce calcul simplifié nous donne un coût total de 6 milliards d'euros.

En répartissant ces 6 milliards nécessaires sur une durée de 5 ans, nous obtenons un investissement annuel de 1,2 milliard, soit 7,6 % des dépenses annuelles pour l'année 2020. Si les dépenses annuelles dans le logement social stagnent au montant budgétisé pour 2020, soit 205 millions d'euros, il faudrait 29 ans pour combler la demande totale en région wallonne.

4.5.4 Total des trois régions

Examinons à présent le total fictif des trois régions. Nous obtenons un chiffre important de 34,5 milliards d'euros. Si on divise ce total sur une période arbitraire de quinze ans, nous obtenons 2,3 milliards d'euros par année qui devraient être investis dans le logement social. Ce chiffre ne provient pas d'un calcul réaliste mais donne, sur base des informations disponibles sur la demande en logements sociaux et sur base des frais engagés dans les projets d'acquisition de logements récents, une idée très large du budget qui devrait être nécessaire pour résoudre la crise du logement uniquement via un investissement public. Ce montant, 34,5 milliards, représente un peu plus de 7% du PIB belge de 2019. En répartissant ce coût total sur 15 années, l'investissement estimé, soit 2,3 milliards d'euros, représente 0,5% du PIB belge de 2019. À titre comparatif, les dotations publiques annuelles dans le rail belge (SNCB et Infrabel) sont actuellement de 2,8 milliards et les CEO des deux entreprises envisagent un montant global investi dans le ferroviaire d'ici 2031 de 35 milliards d'euros¹⁷.

¹⁶Voir : <https://www.s-p-a.be/artikel/bouw-100000-extra-sociale-woningen/>

¹⁷Sarah Freres, François Bellot: "Il faut investir 35 milliards d'euros dans le rail d'ici 2031", La Libre, mis en ligne le 22/11/19, <https://www.lalibre.be/belgique/mobilite/d-ici-2031-le-montant-global-investi-dans-le-ferroviaire-doit-etre-de-l-ordre-de-35-milliards-5dd6d19d9978e272f9134e35?>

4.6 Discussion et critique de l'estimation

Les montants estimés au sein des trois régions donnent une idée large du chemin à parcourir pour combler la demande en logements sociaux. Cependant, de nombreuses imprécisions obligent à considérer ces estimations avec recul et prudence. Premièrement, l'utilisation du nombre de personnes sur liste d'attente comme indicateur de la demande en logements sociaux est un choix parmi d'autres. La demande pourrait par exemple être plus élevée, en imaginant qu'une partie des ménages ne prennent pas l'initiative de s'inscrire sur les listes d'attente, connues pour leur longueur. Deuxièmement, notre estimation du coût moyen d'ouverture d'un logement en région bruxelloise repose sur seulement quelques exemples médiatisés. Une estimation plus réaliste du coût d'ouverture, en moyenne, d'un logement social, devrait prendre en compte beaucoup plus d'exemples. Cela permettrait aussi d'obtenir un coût différent pour chacune des trois stratégies d'augmentation du nombre de logements présentées dans ce travail. Enfin, nous avons utilisé de façon tout à fait arbitraire un coût moyen par logement en région wallonne et en région flamande équivalent à la moitié de l'estimation en région bruxelloise. Ce choix ne repose pas sur des exemples concrets de projets ni sur une connaissance assez poussée du secteur immobilier et de la construction.

Malgré les défauts importants de l'estimation proposée dans ce travail, l'ordre de grandeur des investissements nécessaires pour combler la demande peut permettre de tirer deux constats. D'une part, les montants actuellement investis dans le logement public ne semblent pas pouvoir combler la demande totale en logement social. En région bruxelloise, malgré la hausse des dépenses allouées au logement social ces dix dernières années, les montants actuels sont loin des montants estimés. D'autre part, vu le budget limité des régions, un investissement public conséquent dans le logement social nécessitera des moyens supplémentaires qui pourraient par exemple provenir du budget fédéral ou de financements européens.

5 Conclusion

La question du logement des ménages aux revenus limités n'est pas neuve et de nombreuses réponses à cette question ont vu le jour, afin de permettre à tous de se loger. Parmi les divers outils permettant d'agir sur le marché du logement, les responsables politiques belges ont favorisé l'accès à la propriété tout en conservant un parc de logements sociaux ayant pour but de loger celles et ceux qui, de par leur revenu limité, ne peuvent accéder au marché locatif ou acquisitif privé. Pourtant, force est de constater qu'aujourd'hui, le parc de logements sociaux ne permet plus d'accueillir l'ensemble de la demande.

En effet, l'analyse du secteur du logement social et du marché du logement en général a permis de confirmer l'urgence d'une augmentation du nombre de logements abordables. Dans les trois régions, la hausse des loyers dépasse l'indice santé et la demande en logements sociaux dépasse de loin l'offre disponible. De plus, en région bruxelloise, les chiffres montrent que le problème d'accès au logement n'est pas purement qualitatif mais également quantitatif. Il en ressort qu'une partie non-négligeable des ménages belges, ne pouvant accéder aux logements sociaux

actuellement disponibles, doit allouer une part de plus en plus importante de son revenu au logement.

Investir publiquement dans le logement social, en augmentant le nombre de logements disponibles, peut permettre de rééquilibrer l'offre et la demande. L'augmentation du parc de logements sociaux est d'ailleurs une solution recommandée par l'OCDE depuis 2015 et qui est aujourd'hui à l'ordre du jour de la région bruxelloise. Cependant, l'exercice simplifié de calcul des investissements publics nécessaires pour ramener l'offre de logements sociaux au niveau de la demande, malgré ses faiblesses et son manque de précision, semble indiquer que les montants en jeu dépassent de loin les montants engagés actuellement. En région bruxelloise, par exemple, malgré un plan logement ambitieux au regard du passé, il faudrait, selon les estimations de ce travail, plus de 34 ans pour combler la demande actuelle en logements sociaux. La comparaison des montants estimés avec le budget des régions nous pousse à douter de la possibilité, pour ces dernières, de combler la demande en logements sociaux sans aide financière supplémentaire.

Au terme de ce travail, le constat d'une crise du logement abordable et du logement social s'impose. De plus, au vu des projections démographiques pour les années à venir, cette crise pourrait s'inscrire dans la durée. Les ambitions politiques récentes ainsi que la hausse des dépenses en région bruxelloise indiquent une volonté d'agir pour répondre aux problèmes d'accès au logement. Pourtant, les réponses politiques actuelles semblent développer des moyens insuffisants pour répondre à l'entière de la demande et surviennent peut-être trop tard pour rattraper l'accumulation de cette dernière. Un travail de planification qui partirait, à l'instar de l'exercice simplifié présenté ici, des besoins en logement pour ensuite évaluer le montant et la forme des moyens nécessaires nous semble essentiel si nous voulons répondre aux problèmes d'accès au logement à la hauteur de la demande actuelle et future.

Bibliographie

- Alice Pittini (2019). "The State of Housing in the EU 2019". *Housing Europe Review*.
- Alice Pittini, Gerald Koessler, Julien Dijol, Edit Lakatos, Laurent Ghekiere (2017). "The State of Housing in the EU 2017". *Housing Europe Review*.
- Anfrin M.-N. (coord.) et Gobert O. (2016). "Les chiffres-clés du logement public en Wallonie." *Rapport du Centre d'Études en Habitat Durable*.
- Anna Granath Hansson and Björn Lundgren (2019). "Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria". *Housing, theory and society* 36.2.
- Anne Querrien (2005). "Le logement social en Europe. Dans le passé et vers quel avenir ?" *Caisse nationale d'allocations familiales : Informations sociales* 2005/3 123.
- Bureau fédéral du Plan et Direction générale Statistique (2016). "Perspectives démographiques 2015-2060. Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs".
- Ch. Waris (2017). "Analyse de l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel : le marché belge est-il surévalué ?"

- Christian Dessouroux et Alice Romainville (2011). “La production de logements en Belgique et à Bruxelles – Acteurs, dynamiques, géographie”. *EchoGéo [En ligne]* 15.
- Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal et Johan Surkyn (2016). “Le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux”. Note de synthèse.99.
- Commission (2004). “Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions.”
- Didier Baudewijns, Amynah Vanessa Gangji et Robert Plasman (2006). “Analyse exploratoire d’un programme d’allocations-loyers en Région de Bruxelles-Capitale: comparaison internationale et évaluation budgétaire et économique selon trois scénarios”. *DULBEA working paper 06-04.RR ULB*.
- Dominique Vanneste, Isabelle Thomas and Luc Goossens (2007). “Le logement en Belgique”.
- European Investment Bank (2018a). “EFSI Operation Scoreboard : Réseau Canopée Logement Social”.
- (2018b). “EFSI Operation Scoreboard : Social and Affordable Housing Investment Platform”.
- Evelien Beeldens (2017). “De werven in de sociale huisvesting”.
- Fednot (2018). “Seconde résidence : à quoi faut-il veiller ?”
- François Robert (2020). “Produire du logement social sans construire. Les politiques d’acquisition de logements privés par les bailleurs sociaux (1977-2018)”. *Métropolitiques*.
- Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale (2019). “Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune. Législature 2019-2024”.
- Housing Europe (2010). *Social Housing in EUrope. Ressources and articles : Country Profiles*.
- Jean Puissant (2008). “L’exemple belge : l’habitat privé, la maison individuelle l’emportent sur l’habitat collectif”. *Revue du Nord* 1.374.
- Johan Albrecht, Rob Van Hoofstat (2011). “Pénurie d’habitat. Vers une rénovation de la politique du logement”.
- Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, Melissa Fernandez Arrigoitia (2014). *Social Housing in Europe, First Edition*. John Wiley & Sons, Ltd.
- (2015). “Social Housing in Europe”. *European Policy Analysis* 17.
- Kristof Heylen en Lieve Vanderstraeten (2018). “Wonen in Vlaanderen, anno 2018”. *Steunpunt Wonen*.
- Lionel Artige, Alexandre Reginster (2017). “Deux décennies d’augmentation des prix immobiliers résidentiels en Wallonie (1995-2015)”. 5.
- L’union sociale pour l’habitat (Consulté le 11 juillet 2020). *L’histoire du logement social*.
- Marie-Laurence De Keersmaecker (2018). “Observatoire des loyers. Enquête 2018.”
- Nicolas Bernard et Valérie Lemaire (2015). “La régionalisation du « bonus logement » : vers une politique adaptée au contexte bruxellois ?” *Brussels Studies [En ligne] Collection générale* n. 83.
- OCDE (2015). “Études économiques de l’OCDE : BELGIQUE, Synthèse”.
- (2016). *Comment va la vie ? 2015 : Mesurer le bien-être*. Éditions OCDE.

- Parlement de la région de Bruxelles-Capitale (2019a). “Budget des recettes et des dépenses pour l’année budgétaire 2020 : Exposé général”.
- (2019b). “Projet d’ordonnance contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l’année budgétaire 2020”.
- Parlement wallon (2019). “Décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l’année budgétaire 2020”.
- Paul Bairoch (1997). *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVIème siècle à nos jours III*. Éditions Gallimard.
- Paul-Émile Hérin (2019). “Le logement - évolution historique et repères réglementaires”. *Les Échos du Logement* 125.
- perspective.brussels (2019). “Monitoring des projets de logement public”.
- Peter Boelhouwer (1999). “International comparison of social housing management in western europe.” *Neth. J. of Housing and the Built Environment* 14.3.
- Philippe Defeyt (2018). “Ménages et logements – Évolutions 1995-2017. Belgique, régions et communes”.
- Pol Zimmer (2002). “La politique de l’habitat de la région de Bruxelles-Capitale”. 5.
- Raphaël Pollet, Kim Moric (2010). “Manuel pratique des partenariats public-privé constructifs en Région wallonne”. *Confédération Construction Wallonne*.
- Rassemblement bruxellois pour le droit à l’habitat (2017). “Le baromètre du logement. Chapitre 5 : planifier et produire du logement public”.
- Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l’Habitat (2006). “La production des logements sociaux en région bruxelloise de 1889 à 2004”.
- Robert Boyer (2015). *Économie politique des capitalismes*. Éditions La Découverte, Paris.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2017). “Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l’action politique, rapport bisannuel 2016-2017. Chapitre IV Focus : droit à un logement décent”.
- Société du Logement de Bruxelles-Capitale (2019). “Rapport annuel de la SLRB 2019”.
- Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (2018). “Rapports candidats locataires inscriptions 2018”.
- Storms, B., Penne, T., Vandelannoote, D., Van Thielen, L. (2015). “Is de minimumkomensbescherming in ons land doeltreffender geworden sinds 2008? Wat leren we uit de geüpdatete referentiebudgetten?” *VLAS-Studies* 21.
- Vlaams Parlement (2019). “Ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020”.
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (2019). “Kandidaat-huurders : statistisch bulletin 2019”.