

Avant-propos

Nicolas BERNARD

Magali VERDONCK

et

Pol ZIMMER

Le secteur du logement social à Bruxelles abrite un locataire sur dix et, surtout, capte pas moins de deux tiers du budget régional réservé au logement ; c'est dire l'importance que cet acteur public revêt pour l'immobilier bruxellois. Deux maux récurrents, pourtant, l'accablent. D'abord, la liste des candidats en attente d'un logement social, loin de se résorber (ou même de se stabiliser), ne cesse d'enfler, malgré les efforts d'extension du parc des sociétés immobilières de service public ; on y compte aujourd'hui plus de 100.000 individus, patientant dans l'intervalle dans un parc locatif privé deux fois plus cher en moyenne. Ensuite, le faible niveau des loyers demandés aux locataires sociaux conduit la Région à intervenir financièrement pour compenser le manque à gagner auprès des S.I.S.P., ce qui ne va pas sans grever lourdement le budget régional — avec, par surcroît, un coût en constante et inquiétante augmentation.

Pour améliorer la capacité de réponse du logement social aux besoins des ménages bruxellois, de nombreux leviers peuvent être actionnés, mais il en est un qui, étrangement, est rarement envisagé : celui de l'évaluation de son efficience budgétaire, c'est-à-dire la capacité du logement social à rencontrer ses objectifs au meilleur coût. Il convient, autrement dit, de se pencher sur la bonne utilisation faite par le secteur des vastes ressources étatiques à lui allouées. En un mot, les résultats sont-ils à la hauteur des dépenses ? À défaut, existe-t-il des moyens alternatifs susceptibles d'atteindre les mêmes buts (au même prix, à un moindre coût), fût-ce en sortant du cadre ? Plutôt que de reconduire d'année en année des budgets, modifiés seulement à la marge en fonction des contraintes du moment (la fameuse râpe à fromage), il faut s'interroger sur l'efficacité des mécanismes déjà mis en œuvre pour, le cas échéant, tenter des mesures nouvelles (y compris à l'intérieur du secteur du logement social).

Telle est l'ambition de l'approche dite du *spending review* (revue des dépenses), déjà adoptée par plusieurs pays européens. Et telle fut aussi la

commande, centrée sur le logement social et en accord avec le gouvernement bruxellois, adressée il y a quelques années par la Commission européenne à notre équipe interdisciplinaire de chercheurs (composée d'un juriste, d'une économiste et d'un sociologue¹). Conclue en 2022, la recherche est vieille de trois ans déjà, mais les raisonnements et logiques budgétaires qui la sous-tendent conservent, entière, leur pertinence. Loin de prendre parti, cette étude se « contente » de donner à voir les avantages et inconvénients associés à chacune des options examinées ; au monde politique de s'en saisir alors et d'en tirer les prolongements législatifs et/ou budgétaires qui leur semblent opportuns.

Gardons-nous, en finale, de toute méprise : cette étude, en dépit de son substantiel volet économique et financier, est tout autant juridique, car parmi les dispositifs alternatifs testés, les modifications de la réglementation du logement social figurent en bonne place, ainsi que des nouveaux modes de mise à disposition du bien (démembrements des droits réels), entre autres.

Bonne lecture !

¹ Johannes Hers fut le référent européen de cette équipe.

Spending review dans le secteur du logement social en Région de Bruxelles-Capitale

Nicolas BERNARD

Magali VERDONCK

et

Pol ZIMMER

Introduction

Les crises économiques, sanitaires et environnementales, récentes ou actuelles, ont des répercussions négatives importantes sur les finances publiques. Il est pour cela nécessaire de continuer à optimiser l'utilisation des deniers publics pour fournir un maximum de services nécessaires à budget donné, ou pour maintenir le service tout en limitant la charge financière.

Les outils de gestion des finances publiques se perfectionnent sans cesse. Parmi eux, la pratique du *spending review* qui permet de déterminer si une dépense publique donnée est efficace et efficiente pour atteindre l'objectif recherché. Cette pratique est déjà intégrée dans le processus budgétaire de certains pays ou certaines Régions.

En Région bruxelloise, le principe de *zero-based budgeting* a été déclaré depuis quelques années dans le processus budgétaire². Pour réaliser cet exercice, le *spending review* est un outil particulièrement pertinent. Afin de l'approprier (et avec le soutien de l'Instrument d'appui technique de l'Union européenne), une première application a été réalisée en 2021 dans deux domaines, dont celui concerné par la présente étude : le logement.

Un facteur de succès déterminant dans le cadre d'un *spending review* est la définition d'un objectif précis et explicite. Dans le cas du *spending review* sur le logement, l'attention s'est portée sur le secteur du logement social qui représente deux tiers des dépenses du budget consacré au logement. L'objectif a été circonscrit (au sein du « cadre méthodologique » de départ) de la façon suivante :

² « Pour le budget de la Région de Bruxelles-Capitale, j'ai proposé de travailler sur une approche systématique de la méthodologie de la *zero-based* combinée avec des *spending reviews* [...] », a ainsi déclaré le ministre bruxellois chargé du Budget au Parlement bruxellois le 23 novembre 2020 (*Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord. 2020-2021, n° A-263/2, p. 101).

- « réduire la liste d'attente (nombre de personnes sur la liste et délais d'attente pour obtenir un logement social) ;
- garantir la soutenabilité financière du système (S.I.S.P.) à long terme étant donné la tendance de la dotation régionale de solidarité (adaptation ou nouveau système) ;
- améliorer la transparence des mécanismes de financement de la politique sociale du logement ;
- améliorer l'efficacité et l'efficacité de la politique du logement social et de sa mise en œuvre ».

Comment les articulons-nous ? Il y a là deux objectifs de fond (les deux premiers) et deux objectifs plus transversaux, de méthode (les deux autres). Nous allons travailler prioritairement sur ces deux objectifs de fond. Pour les travailler, il faudra obligatoirement disposer de certaines données et, surtout, les utiliser et les comparer, de manière structurée, ce qui ne pourra que satisfaire au troisième et quatrième objectif.

Le présent rapport est une synthèse écrite par les experts sur la base de la méthodologie qu'ils avaient établie et sur la base des données et analyses fournies les administrations (S.L.R.B.³, I.B.S.A.⁴, Bruxelles Logement). Ces analyses et données étaient parfois préexistantes. D'autres ont été produites par la démarche du *spending review*. Les contributions détaillées des administrations se trouvent en annexe.

Le rapport synthétique se propose de suivre, au-delà de premier chapitre introductif, la méthodologie décrite ci-dessous :

- un deuxième chapitre est consacré au rappel du contexte du logement social en Région bruxelloise ;
- un troisième chapitre est composé, d'une part, de la définition quantitative de l'objectif de réduction de la liste d'attente, d'autre part, de l'analyse et de la comparaison des leviers possibles pour atteindre celui-ci ;
- un quatrième chapitre est composé, d'une part, de la définition quantitative de l'objectif de soutenabilité financière du système, d'autre part, de l'analyse et de la comparaison des leviers possibles pour atteindre celui-ci ;
- un cinquième chapitre conclut sur les objectifs de fond du *spending review* en matière de logement social et formule une série de recommandations à l'adresse des responsables politiques.

Ce *spending review* doit s'accommoder des données existantes, qui n'ont pas été pensées pour cet exercice. L'accent est dès lors mis sur la structuration de l'analyse et sur l'ouverture des pistes les plus prometteuses. L'objectif n'est pas de faire une analyse coûts/bénéfices dans les moindres détails pour toutes les options envisagées, en raison d'un temps limité et de données disponibles

³ Cf. annexe 3.

⁴ Annexe 4.

incomplètes. Ce n'est de toute façon pas nécessaire à ce stade de l'analyse. Le degré de précision à atteindre est uniquement celui qui permet de comparer les options sur la base de critères pertinents. Des ordres de grandeur sont dès lors suffisants. Une fois les pistes choisies par les décideurs, il conviendra de les étudier en profondeur avant mise en œuvre.

I. Historique et état de la situation en 2021

Historiquement⁵ depuis sa création en 1989, la Région a en matière de politique du logement deux objectifs structurels qui, depuis 1989, n'ont pas varié, à savoir :

- répondre à la demande sociale de logement soit, principalement par la location, permettre aux ménages qui ne peuvent trouver une réponse sur le marché privé de bénéficier d'une aide publique par l'accès à un logement social ou assimilé, ou par un autre type d'aide : logement A.I.S., octroi d'une allocation de loyer ou d'une garantie locative, etc. ;
- maintenir dans la région une population qui participe par ses revenus à la production des recettes régionales, ce qui passe principalement par le fait de favoriser l'accès à la propriété dans la région des ménages concernée par l'acquisition d'un bien subsidié par Citydev, par un prêt du Fonds du logement ou à travers des avantages fiscaux, notamment l'abattement des droits d'enregistrement.

Le contexte d'expression de la politique régionale a cependant fortement évolué en trente ans :

- au niveau sociodémographique, deux éléments principaux sont à retenir :
 - la forte croissance de la population régionale entre 1989 et 2021 qui est passée de 970 510 habitants à 1 219 970 habitants (soit un peu plus de 556 000 ménages) : une croissance de 249 460 habitants ou 25,7 % sur trente ans et qui a ralenti quelque peu ces deux dernières années ;
 - l'appauvrissement de la population puisque si on prend, comme indicateur le revenu moyen par habitant, celui-ci pour la R.B.C. représentait, en 1989, 102,3 % du revenu moyen par habitant belge

⁵ Voy. au sujet de la situation présente :

- N. BERNARD, « L'évaluation législative en Région de Bruxelles-Capitale – Le cas de la politique du logement », in F. VARONE, J.-L. GENARD et S. JACOB (dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

- M.-L. DE KEERSMAECKER et P. ZIMMER, *Le logement à Bruxelles entre héritage et perspectives – Trente ans de politique du logement pour quel avenir ?*, Presses universitaires de Louvain, 2019.

- et, en 2018, il ne représentait plus que 78,4 % de celui-ci : une baisse de l'ordre de 23,4 %⁶ ;
- au niveau du coût de l'accès au logement, il faut relever une augmentation générale importante :
 - le loyer moyen sur le marché locatif en R.B.C. est passé de 343 EUR en 1992 à 739 EUR en 2018 ;
 - et le prix moyen d'une maison a crû de plus de 450 % et celui d'un appartement de plus de 320 % entre 1989 et 2020 ;
 - en 2018, la part des dépenses liées au logement dans le revenu total d'une famille à Bruxelles est de 33,9 % en 2018, en Région flamande, cette part est de 29,9 %, en Région wallonne de 30,4 %⁷ ;
 - enfin au niveau institutionnel, relevons, deux évolutions importantes à travers les quatre réformes de l'État que nous avons connues depuis 1989 :
 - les Régions ont désormais quasi toutes les compétences en main en matière de politique du logement à l'exception de la T.V.A. ;
 - le système de financement des Régions a évolué fortement : la part des recettes propres de la R.B.C., dépendantes de ses ressources donc principalement de sa population et de son économie, est désormais proche des 60 % alors qu'elle était de l'ordre de 25 % au début avant 2000.

Les deux premiers constats indiquent un fort décrochage entre l'évolution des revenus de la population et les coûts d'accès au logement : ce qui a engendré une forte demande sociale de logement : celle-ci est, depuis plus de vingt ans, un problème qui concerne de nombreux ménages bruxellois.

Formellement dans ses initiatives la R.B.C. a, durant ces trente années, mis l'accent principal sur une politique d'offre publique, locative principalement, passant par le logement social.

Cependant au fil des ans, cette politique de l'offre est apparue insuffisante et fut complétée, d'une part, par le développement de mécanismes de « socialisation », très partielle, du marché locatif (A.I.S. et garanties locatives puis allocations de loyer), d'autre part, par divers dispositifs semblant permettre une extension complémentaire de la politique d'offre de logements à finalité sociale : droit de gestion publique, lutte contre les logements inoccupés et règlement des logements des pouvoirs publics locaux auxquels on peut ajouter les charges d'urbanisme qui dépendent cependant de la compétence de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la Région, prenant acte de la forte croissance démographique, a lancé deux plans de production de logements publics, soit respectivement le Plan régional du logement en 2004 et l'Alliance Habitat en 2013.

⁶ Cette évolution d'appauvrissement général n'empêche pas le maintien de revenus élevés en R.B.C., car la R.B.C. connaît une immigration pauvre, mais aussi une immigration de populations très aisées.

⁷ Sources : Statbel, « Enquête sur le budget des ménages | IBSA ».

Ces différents dispositifs ont rencontré des succès très diversifiés et contrastés⁸, sans doute trop longs à détailler ici⁹, qui n'ont pas permis de renverser une tendance caractérisée par un déficit public de réponse quantitative.

Aujourd'hui, on doit acter :

- des plans de construction de logement publics dont la réalisation est trop lente (un tiers seulement des logements annoncés dans les plans de 2004 et 2013 ont été livrés à ce jour, et 34,6 % seulement de logements sociaux prévus)¹⁰. Le nombre de logements réceptionnés entre 2019 et 2021 était, dans le cadre du P.R.L. et de l'A.-H., de 211 logements par an¹¹ en moyenne pour la S.L.R.B. ;
- une liste d'attente des ménages candidats locataires au logement social qui non seulement ne se résorbe pas, mais qui continue à grossir. Aujourd'hui, 50 871 ménages représentant 133 000 personnes – plus de 10,9 % de la population bruxelloise totale¹² – patientent dans la file ;
- un déficit social des sociétés de logement¹³ très important, qui justifie le versement annuel par la Région bruxelloise d'une « allocation régionale de solidarité », s'élevant aujourd'hui à 37,99 millions d'euros¹⁴. Surtout, cette somme est en augmentation constante depuis l'origine (avec un montant qui a plus que décuplé en trente ans). Et la paupérisation croissante de la population va faire que, loin de s'inverser, la courbe va continuer à grimper, et ce sans compter les réductions de loyer accordées aux locataires (pour personnes à charge notamment), qui atteignent aujourd'hui 23,4 millions d'euros¹⁵ ;
- un encours budgétaire important (c'est-à-dire la différence entre le budget engagé et le budget consommé)¹⁶.

⁸ Ainsi, on peut évoquer :

- la faible production annuelle moyenne de logements sociaux sur la période 1989-2017, qui a été de 125 logements, et de 135 si on y ajoute les logements moyens produits dans le cadre du Plan régional du Logement ;
- le développement d'un patrimoine A.I.S. significatif qui a crû de 250 unités entre 1998 et 2017, puis est passé de 4 540 logements en 2017 à 6 897 en 2020, soit une croissance de 2 447 unités en trois ans (+53,9 %), ou encore une croissance annuelle moyenne de 816 logements par an ;
- et la constance de l'action du Fonds du logement en termes d'octroi de prêts : près de 600 prêts par an, dont plus de 80 % sont octroyés à des ménages dans les conditions du logement social.

⁹ On se reportera à M.-L. DE KEERSMAECKER et P. ZIMMER, *op. cit.*, pp. 374 et 375.

¹⁰ Données S.L.R.B. au 16 novembre 2021.

¹¹ Données S.L.R.B. au 16 novembre 2021.

¹² Déclaration de politique générale du gouvernement, octobre 2021.

¹³ Ce déficit social est « la différence négative existant entre le loyer réel annuel des S.I.S.P. et le loyer de base global annuel » (art. 2, § 1^{er}, 16°, du Code bruxellois du logement). Il convient toutefois de noter que toutes les S.I.S.P. ne sont pas en déficit (même si la grande majorité l'est).

¹⁴ Et encore ne couvre-t-elle que 75 % du déficit social (art. 41, 5°, du Code bruxellois du logement).

¹⁵ Cf. le budget ajusté 2021 des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁶ De l'ordre de 810 millions d'euros pour la construction de logements sociaux et de 618 millions pour les rénovations (question écrite n° 589 de la députée du Parlement bruxellois, Françoise De Smedt, concernant le montant de l'en-cours de la S.L.R.B., dont la réponse a été rendue publique le 19 juillet 2021).

Forte de ces constats, la Région a mis en place, début 2021, un Plan d'urgence Logement qui vise à amplifier les réponses publiques à la crise du logement qu'elle connaît¹⁷. Ce plan se décline en cinq chantiers ou axes d'action publique¹⁸ :

- chantier 1 : augmenter l'offre et la qualité des logements à finalité sociale ;
- chantier 2 : améliorer l'action publique en matière de logement ;
- chantier 3 : soutenir tous les locataires ;
- chantier 4 : garantir le droit au logement ;
- chantier 5 : favoriser l'accès à la propriété.

II. Objectif de réduction de la liste d'attente pour un logement social

A. Définition quantitative de l'objectif

Nous circonscrivons l'analyse à la liste d'attente pour un logement social au sens strict, défini comme : un logement locatif, propriété de la S.L.R.B. ou d'une des 16 S.I.S.P. de la R.B.C., et destiné à l'habitation de locataires, qui répondent aux conditions établies à l'article 31 de l'arrêté du 26 septembre 1996. Nous nous intéressons au nombre de logements dans l'absolu, cette étude ne permettant pas de creuser par type de logement ou par qualité de logement ou d'environnement¹⁹. Ces aspects plus précis pourront faire l'objet d'analyses ultérieures.

Ceci étant clarifié, ce premier objectif du *spending review*, « réduire la liste d'attente » pour le logement social est clair, mais n'est ni précis ni concret. Or nous devons le rendre plus concret pour la suite de l'exercice. Nous proposons l'approche quantitative suivante.

À son minimum, et de manière très mécanique, l'objectif serait atteint dès que le nombre de ménages en liste d'attente est identique au nombre actuel moins un.

¹⁷ La production annuelle moyenne de logements sur la période 1989-2017 a été de 125 logements sociaux, et de 135 logements si on y ajoute les logements moyens produits dans le cadre du Plan régional du Logement.

¹⁸ N. BEN HAMOU, secrétaire d'État au Logement (2021), « Plan d'urgence Logement 2020-2024 », gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁹ Notons qu'une étude réalisée en 2017 pour la S.L.R.B. (ISIS Consult 2017b) a surtout étudié les besoins à l'avenir en termes types de logement et en termes de qualité, et n'a fait qu'évoquer la pénurie probable de logements sociaux dans l'absolu. La présente analyse est dès lors relativement complémentaire et nous renvoyons vers ISIS Consult 2017b pour les aspects que nous ne pouvons approfondir dans ce *spending review*.

À son maximum, l'objectif pourrait aller jusqu'à résorber complètement la liste d'attente. Ces deux extrêmes définissent les bornes de la fourchette que nous proposons d'analyser.

Il convient alors d'estimer l'évolution future de la liste d'attente à *politique inchangée*, en faisant des projections sur l'offre et la demande de logements sociaux, dont l'écart négatif constitue la taille de cette liste. Cet exercice révélera si l'on peut s'attendre à ce que la liste d'attente diminue grâce aux actions publiques déjà programmées ou s'il convient de compléter celles-ci pour atteindre l'objectif. Nous pourrions alors chiffrer, le cas échéant, les besoins d'ajustement par rapport aux plans actuels.

Cet objectif chiffré sera utilisé pour analyser, dans les chapitres suivants, les leviers d'action les plus efficaces pour l'atteindre, que ce soit en agissant sur l'offre, sur la demande ou sur une combinaison des deux.

Il y a lieu de préciser que cette étude n'aborde que la question qui lui a été assignée, à savoir comment réduire la liste d'attente du logement social. L'objet de l'étude ne vise donc pas à déterminer de façon globale la manière de créer un marché locatif abordable financièrement en Région bruxelloise, qui réduirait *de facto* le nombre de personnes sur la liste d'attente. Pour réaliser une telle étude, au moins une analyse de l'impact des logements (sociaux et autres) sur les prix des loyers en général et sur l'offre de logements (locatifs) disponibles serait nécessaire.

1. Estimation de l'évolution de la liste d'attente de logements sociaux à l'horizon 2040 à politique inchangée

Pour effectuer une telle estimation, sur un horizon de près de vingt ans, il est nécessaire de faire des hypothèses fortes, car les inconnues sont multiples. C'est surtout le cas pour les projections concernant la demande de logements sociaux, car de nombreux paramètres échappent au contrôle des pouvoirs publics, contrairement à l'offre.

Hypothèses retenues pour les projections de l'offre future fournies par la S.L.R.B.²⁰ :

- l'évolution attendue de l'offre est basée sur les politiques de travaux en cours, à savoir la réalisation de l'Alliance Habitat, du plan régional du logement et des programmes quadriennaux en cours auxquels sont ajoutés, à partir de 2029, 350 nouveaux logements par an ;
- la S.L.R.B. a défini un planning d'acquisition et de construction qu'elle considère réaliste et que ce *spending review* reprend tel quel. Ce planning prévoit la réception de 539 logements chaque année de la décennie à venir. Ceci représente une forte accélération, puisque le

²⁰ Pour les détails des calculs, nous renvoyons aux annexes (l'annexe 3 notamment) où les données fournies par les administrations dans le cadre de ce *spending review* sont reprises *in extenso*.

rythme observé de logements réceptionnés entre 2018 et 2020 était de 174 logements par an²¹ ;

- l'hypothèse concernant la quantité de logements inoccupés est que le nombre absolu reste égal au nombre d'inoccupés en rénovation ou à rénover au 31 décembre 2020 : ce qui, vu l'accroissement escompté du patrimoine total, signifie, à terme, une diminution relative de la part d'inoccupés.

Hypothèses retenues pour les projections de la demande future sur la base des données fournies par l'I.B.S.A.²² :

- nous avons choisi de prendre en considération la demande *effective* définie comme la somme des ménages louant aujourd'hui un logement social à la S.L.R.B./S.I.S.P. et des ménages inscrits sur la liste d'attente actuelle. Sur la base de ses hypothèses de calcul, le chiffre utilisé par l'I.B.S.A. comme point de départ de l'analyse de la demande future est une demande effective équivalant à 83 928 ménages en 2021²³. Nous ne nous attardons pas sur la demande théorique, égale au nombre de ménages rencontrant les critères d'éligibilité à un logement social. Nous pouvons constater qu'un écart important existe entre les deux dans les faits et nous considérons que l'urgence est avant tout de répondre à la demande exprimée ;
- en l'absence de projections disponibles sur l'évolution des revenus de la population, deux scénarios d'évolution de la demande effective relative (en pourcentage de la population bruxelloise) sont étudiés : une stabilisation de celle-ci à son niveau actuel de 15 % de la population ou une poursuite de la croissance observée entre 2004 et 2021 à un rythme de 1,5 % par an ;
- trois scénarios d'évolution démographique sont envisagés²⁴ : un scénario basé sur le ralentissement de la croissance démographique bruxelloise à un niveau équivalent à la moitié de la croissance annuelle observée entre 1992 et 2020, un scénario intégrant une moindre croissance de l'espérance de vie qu'au cours des années passées et un scénario intégrant une croissance de population alimentée par un flux migratoire net positif ;
- pour atténuer l'impact du choix des hypothèses fortes, la prudence suggère de ne pas se focaliser sur un seul scénario. Mais pour assurer la lisibilité du propos, nous choisissons de ne pas tous les retenir non

²¹ Référent Logement : *monitoring* des projets de logements publics à Bruxelles 1 à 5, perspective. brussels.

²² Pour les détails de ces scénarios, nous renvoyons aux annexes (l'annexe 4 particulièrement).

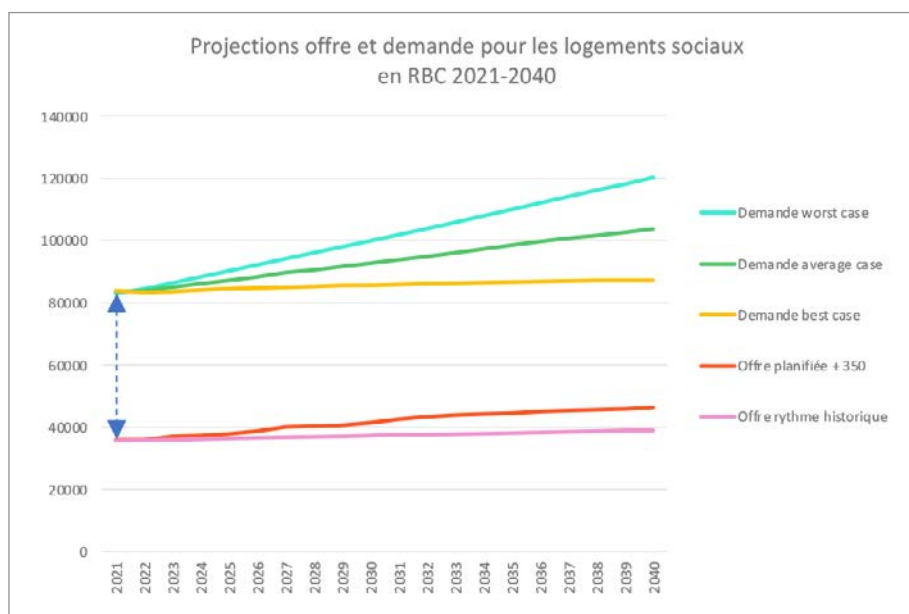
²³ Notons qu'entre-temps, la déclaration de politique générale du gouvernement en octobre 2021 évoque le chiffre tout récent d'une liste d'attente de 50 871 ménages. Si on y ajoute le nombre de 35 573 logements sociaux occupés au même moment, nous avons une estimation de la demande effective de 86 444 à la fin de l'année 2021.

²⁴ Les trois scénarios intègrent l'impact du covid.

plus. Le compromis est alors une sélection de trois scénarios : un *best case scenario*, un *worst case scenario* et un *average case scenario*. Parmi les six scénarios d'évolution de la demande effective totale, émanant de la combinaison des deux scénarios relatifs à la demande relative et des trois scénarios démographiques, nous choisissons la courbe la plus élevée pour illustrer le scénario *worst case* (croissance démographique dynamique et augmentation de la demande relative), la courbe la plus basse pour illustrer le scénario *best case* (croissance démographique faible et demande relative fixe) et l'exact milieu pour illustrer le scénario *average case*.

L'application de ces différentes hypothèses au départ des chiffres 2021 de l'offre et de la demande de logements sociaux donne le résultat illustré dans le graphique suivant.

Graphique 1. Projections de l'offre et de la demande de logements sociaux 2021-2040



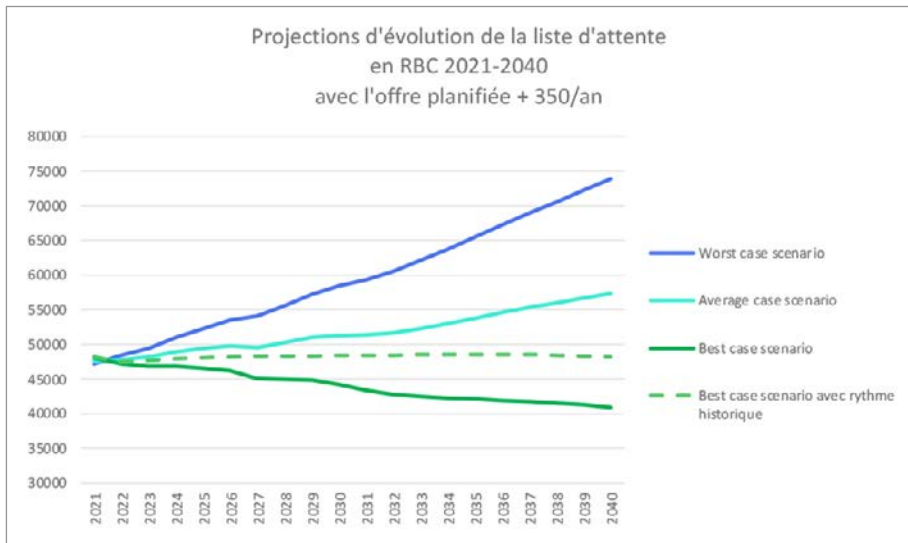
L'interprétation de ce graphique est la suivante. Les trois courbes supérieures représentent l'évolution possible de la demande effective d'aujourd'hui à 2040. La plus haute est celle du *worst case scenario* où la demande pour des logements sociaux augmente fortement. La plus basse est celle du *best case scenario* où la demande augmente, mais faiblement. La courbe intermédiaire illustre l'*average case scenario*.

La courbe rouge, en bas, représente l'évolution de l'offre de logements selon les plans existants et le projet d'ajouter 350 logements par an à partir de

2029, un rythme ambitieux considéré comme réaliste par l'administration. La courbe rose illustre l'évolution de l'offre de logements si le rythme historique de 174 logements par an se poursuivait.

La flèche bleue pointillée représente la hauteur de la liste d'attente aujourd'hui. Comme les courbes de l'offre et de la demande s'écartent dans la majorité des cas, nous devinons que cette hauteur a tendance à croître à l'avenir. Pour le vérifier, un deuxième graphique illustre l'évolution de la liste d'attente projetée pour les vingt prochaines années selon les scénarios envisagés²⁵.

Graphique 2. Projections de l'évolution de la liste d'attente 2021-2040



Que nous apprennent ces courbes dans le cadre du *spending review* ?

Premièrement, la liste d'attente pourrait bien diminuer grâce aux politiques existantes, mais dans un seul cas de figure (courbe verte pleine) qui combine :

- une stabilisation de la demande effective relative ;
- une faible croissance démographique (ces deux premiers points constituant le *best case scenario*) ;
- et une offre planifiée par l'administration de 539 réceptions par an, un rythme considéré comme réaliste, mais néanmoins ambitieux par rapport aux chiffres observés historiquement.

Deuxièmement, ce rythme ambitieux est la condition *sine qua non* pour une diminution de la liste d'attente, même dans le *best case scenario*. Si le

²⁵ Et en tenant compte naturellement des mêmes projections d'offre et de demande que dans le graphique précédent.

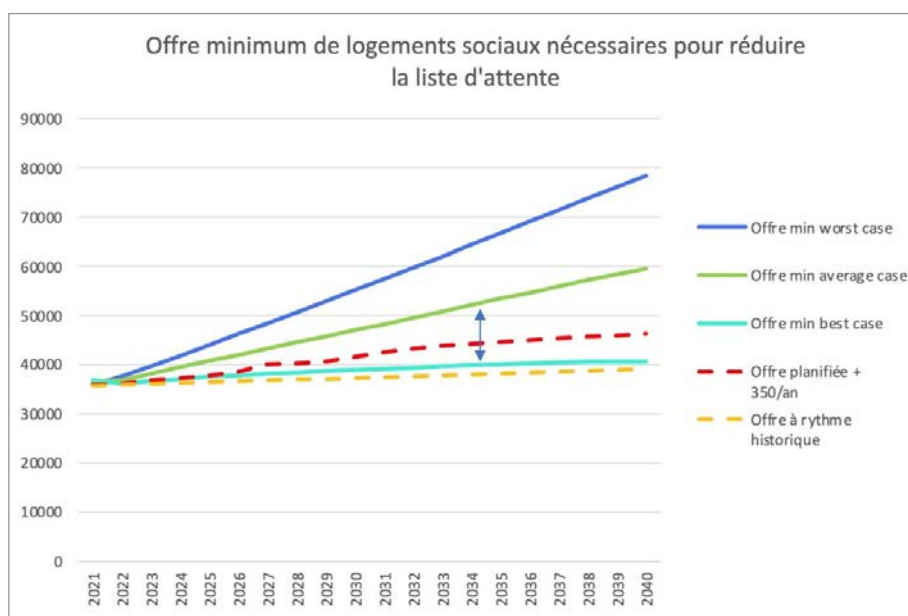
rythme ne dépassait pas significativement la tendance historique, et même dans le meilleur cas de figure, la liste d'attente continuerait à s'allonger quoique légèrement (courbe verte pointillée).

Troisièmement, pour peu que la tendance historique à la hausse de la demande effective de logements sociaux se poursuive et que la croissance démographique ne mollisse pas de manière marquante, c'est-à-dire dès qu'on s'éloigne du *best case scenario*, la liste d'attente augmente fortement (courbe turquoise) voire très fortement (courbe bleue) et il est nécessaire de compléter l'offre planifiée de façon importante ou de forcer les chiffres de la demande à la baisse.

Nous pouvons, sur la base de ces calculs, en déduire l'écart à combler selon les scénarios si l'on veut réduire la liste d'attente d'au minimum une unité. Le graphique 3 illustre cette démarche. La courbe rouge pointillée représente l'offre planifiée. Les courbes verte et bleue représentent les scénarios exigeant une offre plus importante que celle planifiée si l'on souhaite réduire d'au minimum une unité la liste d'attente.

La flèche bleue montre, par exemple, l'écart à combler en 2034, c'est-à-dire le surplus de logements sociaux à offrir en plus par rapport aux plans, ou la réduction de la demande à atteindre, si l'on se trouve dans l'*average case scenario*. Nous exprimons ces objectifs en chiffres dans les deux tableaux plus bas. Bien sûr, une combinaison des deux approches (offre et demande) est également possible.

Graphique 3. Offre minimum de logements sociaux nécessaires pour réduire la liste d'attente



2. Évaluation de l'écart à combler pour faire diminuer la liste d'attente en utilisant le levier de l'offre

Le tableau ci-dessous reprend dans sa première ligne l'offre de logements sociaux additionnels planifiée aujourd'hui. Les trois lignes suivantes reprennent l'écart à combler par scénario et par an pour réduire la liste d'attente selon la définition minimaliste (= liste d'attente actuelle – 1). Il s'agit donc d'offrir *au moins* ces quantités supplémentaires de logements sociaux.

Tableau 1. Offre complémentaire minimum de logements sociaux pour réduire la liste d'attente

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	Moyenne annuelle
Accroissement offre planifiée +350/an	166	871	346	603	705	1378	368	350	792	1060	821	492	350	399	350	350	350	350	350	539
Correction à apporter si worst case	1236	1010	1509	1297	1220	584	1535	1576	1180	949	1210	1558	1697	1672	1721	1692	1684	1646	1637	1401
Correction à apporter si average case	242	291	772	522	407	-252	688	712	299	53	300	637	766	732	774	741	726	687	673	514
Correction à apporter si best case	-752	-429	34	-254	-407	-1087	-160	-153	-582	-844	-610	-285	-166	-209	-173	-211	-233	-273	-292	-373

La dernière colonne indique qu'au-delà des 53 logements additionnels planifiés en moyenne par an d'ici 2040, il faudrait construire au moins 1 401 logements *en plus* par an dans le *worst case scenario* et au moins 514 *en plus* par an dans l'*average case scenario* si l'on veut réduire la liste d'attente. Dans le *best case scenario*, une réduction moyenne de 373 logements par an par rapport aux plans (c'est-à-dire une croissance moins soutenue que celle planifiée) permettrait malgré tout de diminuer la liste d'attente d'une unité.

Bien entendu, ces chiffres ne sont que les chiffres relatifs à l'ambition minimale d'une réduction de la liste d'attente d'une seule unité par rapport au nombre d'inscrits en 2021. Le tableau ci-dessous observe ce qu'ils deviennent *en moyenne annuelle* si l'ambition est de réduire la liste d'attente actuelle de 25 %, 50 % ou 100 % d'ici 2040. On apprend, par exemple, que même dans le meilleur des cas, une ambition de réduction d'un quart de la liste d'attente d'ici 2040 implique d'augmenter la cadence de 263 logements par an en plus des 539 déjà prévus. Les chiffres ne font qu'augmenter avec l'ambition et les scénarios moins favorables.

Tableau 2. Croissance annuelle moyenne requise selon les scénarios et l'ambition

	Ambition pour 2040			
	Liste d'attente 2021 – 1 ménage	-25 %	-50 %	-100 %
Worst case scenario	1 401	2 037	2 673	3 946
Average case scenario	514	1 150	1 786	3 059
Best case scenario	-373	263	900	2 172

3. Évaluation de l'écart à combler pour faire diminuer la liste d'attente en utilisant le levier de la demande

Pour réduire la liste d'attente, il est permis aussi de jouer sur la demande. À cet égard, si la projection de la croissance de l'offre telle que planifiée aujourd'hui par la S.L.R.B. était considérée comme immuable²⁶, l'analyse permet aussi de déterminer le taux minimum de diminution annuelle de la demande à prévoir afin de réduire l'écart entre l'offre et la demande (et donc diminuer la liste d'attente).

Le tableau ci-dessous est le résultat de ce calcul. Pour l'interpréter prenons, par exemple, le pourcentage encadré relatif à l'année 2030, dans l'*average case scenario* décrit plus haut. Ce pourcentage de -4 % signifie que, si l'offre planifiée est considérée comme figée aux niveaux prévus aujourd'hui, mais que l'on veut réduire la liste d'attente, il faudrait toucher aux modalités d'accès au logement social (critères d'éligibilité, niveaux de loyer...) de façon à réduire le nombre de demandeurs d'au moins 4 %.

Tableau 3. Diminution minimum de la demande de logements sociaux pour réduire la liste d'attente

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Variation de demande nécessaire si scénario pessimiste	-1,5%	-2,6%	-4,3%	-5,6%	-6,8%	-7,3%	-8,7%	-10,2%	-11,2%	-11,9%	-12,8%	-14,0%	-15,3%	-16,6%	-17,8%	-19,0%	-20,1%	-21,1%	-22,1%
Variation de demande nécessaire si scénario médian	-0,3%	-0,6%	-1,5%	-2,1%	-2,5%	-2,2%	-2,9%	-3,7%	-4,0%	-4,0%	-4,2%	-4,9%	-5,6%	-6,3%	-7,0%	-7,6%	-8,3%	-8,8%	-9,4%
Variation de demande nécessaire si scénario optimiste	0,9%	1,4%	1,4%	1,7%	2,1%	3,4%	3,6%	3,8%	4,4%	5,4%	6,1%	6,4%	6,6%	6,8%	7,0%	7,2%	7,5%	7,8%	8,1%

Nous nous doutons qu'une telle approche mécanique ne serait pas un choix politique de cœur, mais nous pensons tout de même utile, par exemple, de comparer les conditions d'éligibilité en Région bruxelloise avec celles des Régions voisines et de voir si l'option de s'aligner sur l'une d'elles aurait un impact sur la liste d'attente. Ceci est exploré plus loin.

Dans le cadre de l'objectif I, c'est-à-dire l'objectif de réduction de la liste d'attente pour des logements sociaux, la suite de ce *spending review* consiste à identifier les leviers les plus efficaces pour y parvenir. Nous proposons d'effectuer cet exercice pour *un scénario donné, celui de l'average case scenario*, qui donne lieu à un écart moyen à combler de 514 unités par an *en plus* de l'offre planifiée. Comme la logique est la même, quel que soit le scénario, le lecteur percevra aisément la modification des ordres de grandeur à prévoir si l'avenir finit par ressembler plutôt au *best case scenario* ou plutôt au *worst case scenario* et si le rythme de croissance de l'offre planifiée était finalement réaliste ou non.

²⁶ C'est-à-dire que l'on ne parviendra pas réellement à construire beaucoup plus que ce que l'on fait actuellement ni beaucoup plus vite, par manque de terrains disponibles, par manque de moyens, etc.

B. Analyse des leviers permettant de réduire la liste d’attente

1. Le choix des critères d’analyse

Dans cette première partie du *spending review*, nous étudions différents leviers permettant de réduire la liste d’attente par rapport à la situation à politique inchangée. Afin de comparer ces leviers avec le fonctionnement actuel, nous utilisons trois critères : le coût, le délai et le potentiel. Ainsi, nous pourrions examiner si, à budget égal, il est possible de fournir plus de logements à des conditions sociales. Ou bien si, à budget égal, il est possible de fournir l’offre de logements prévue, mais à un rythme accéléré, permettant de rattraper la croissance de la liste d’attente.

Pour ce qui concerne les *coûts*, c’est principalement le coût unitaire qui nous intéresse, que nous décomposons en coûts à court terme (essentiellement la construction) et coûts à long terme (essentiellement la maintenance) quand c’est possible. L’analyse se penchera ensuite sur la partie de ce coût qui est pris en charge par la Région.

En ce qui concerne les *délais*, nous reprenons ici un détail des phases nécessaires pour une offre de logements sociaux basée sur la construction classique par la S.L.R.B./S.I.S.P. telle qu’établie par Isis Consult²⁷. Pour chaque levier alternatif, nous observons s’il est possible de supprimer des étapes et nous en déduisons si le gain de temps est faible, moyen ou élevé.

Tableau 4. Description des étapes de la procédure classique de construction par les S.I.S.P.

Étapes	Durée en jours	Durée en années
(Acquisition du terrain et)* lancement des marchés « conception » et « exécution »	469	1,28
Examen comparatif des offres et décision d’attribution des marchés	278	0,76
De l’attribution des marchés au dépôt de la demande de permis	196	0,54
Temps imputable aux procédures de permis	559	1,53
De la décision finale du permis à l’envoi à l’entrepreneur de commencer les travaux	30	0,08
De l’ordre de commencer les travaux au début des travaux	44	0,12
Travaux classiques	1 331	3,64
Travaux en cas de préfabriqués de type conteneur	183	0,50
Total classique	2 907	7,96

* L’acquisition du terrain ne prend pas de temps en soi. Il est cédé par un pouvoir local dans la grande majorité des cas et son acquisition constitue le temps 0 de la procédure.

²⁷ Notons que face à ce tableau, le consultant Deloitte s’étonne de la durée des travaux qui semble élevée, et de la durée d’obtention du permis qui semble faible, quand on sait que l’U.P.S.I. estime qu’il faut compter 2,7 ans en moyenne en Région bruxelloise et non 1,53 an comme le propose Isis Consult. Les chiffres de ce tableau sont donc à considérer comme la limite basse d’une fourchette.

En ce qui concerne le *potentiel*, il s'agit de ne pas risquer de tabler sur des leviers éventuellement intéressants du point de vue du coût et des délais, mais qui auraient un potentiel en volume trop restreint, par manque de foncier encore disponible, par exemple²⁸. Impossibles à quantifier ici avec une précision scientifique, ces potentiels n'en livrent pas moins quelques indications intéressantes, en termes de tendances ou d'ordres de grandeur.

Nous ajoutons, le cas échéant, des éléments qualitatifs relatifs aux divers leviers tels que l'impact sur la mixité sociale, la résistance des riverains, le manque de liberté de choix pour la localisation des logements, etc.²⁹

2. Analyse des leviers agissant sur l'augmentation de l'offre

Nous avons identifié quatre axes permettant d'accroître l'offre de logements loués aux mêmes conditions que le logement social au sens strict : la construction, l'acquisition, la socialisation et la rénovation. Plusieurs options existent au sein de chaque axe. Certaines permettent de fournir plus vite ou meilleur marché des logements sociaux au sens strict. D'autres proposent d'offrir les mêmes conditions que le logement social à des locataires d'autres secteurs, publics (C.P.A.S., communes) ou privés. Ceci diminuerait la pression sur la liste d'attente pour le logement social par l'intermédiaire des S.I.S.P., puisque les ménages ne trouveraient plus d'intérêt à déménager. Nous décrivons ces différentes options ci-après, en examinant les impacts qu'auraient ces leviers alternatifs sur le coût, le délai ou le potentiel d'accroissement de l'offre et donc de réduction de la liste d'attente.

a) La construction de nouveaux logements sociaux

Il n'y a pas qu'une seule manière (juridique, technique...) de construire des logements sociaux, mais plusieurs. Passons en revue dès lors les différentes façons de faire (lesquelles sont soit déjà existantes, soit encore à l'état de projet).

(i) *Voie classique*³⁰ : construction par la S.L.R.B. (marché public de services puis marché public de travaux)

Ce mode de fonctionnement, qui est la solution dominante à l'heure actuelle, sera le point de référence. Les données historiques sont désormais

²⁸ Ce qui explique précisément que ce potentiel est qualifié de « conditionné » pour une série de leviers d'augmentation de l'offre de logements sociaux liés à la construction, ce dont on rend compte en note de bas de page du tableau 5.

²⁹ Notons à cet égard que si les « barres » et autres grands blocs monofonctionnels représentaient l'archétype de la construction de logements sociaux à une certaine époque, ce temps semble en partie révolu, puisque les projets montés dans le cadre du plan régional pour le logement et de l'Alliance Habitat comprennent en moyenne 47 logements.

³⁰ Le terme de classique est toutefois à nuancer : en effet, avant 2005 et la mise en œuvre effective du plan régional du logement, la S.L.R.B. n'avait aucune pratique ni expérience dans la production de nouveaux logements sociaux, ce rôle étant réservé aux S.I.S.P. Ce fait est un des éléments à prendre

suffisantes pour déterminer le délai moyen de réalisation – 7,95 ans³¹ – et le coût d'investissement moyen à court terme³² – 216 286 EUR – et à long terme³³ – 440 100 EUR – d'un logement de ce type, dont le projet est lancé par la S.L.R.B., mais mis en œuvre au moyen de marchés publics (pour les études préparatoires, puis pour la construction).

Par ailleurs, les techniques de construction de ces biens sont classiques. La longueur du délai de production, qui est le gros point noir de cette façon d'aborder l'offre de logements sociaux, s'explique principalement par les procédures de marché public, d'accord du gouvernement et d'obtention des permis.

Le nombre de logements dont la réalisation est escomptée dans le cadre de cette procédure pour le plan régional du logement et l'Alliance Habitat est de 5 903 unités. Le développement des ressources humaines affectées à cette tâche ainsi que l'expérience acquise par la S.L.R.B. devraient lui permettre d'améliorer la gestion du planning de ces chantiers de constructions neuves, mais on sait que les contraintes sont en partie importante exogènes.

Un avantage qualitatif de ce dispositif est qu'il permet d'accorder une attention importante aux infrastructures complémentaires mises à disposition du quartier³⁴ ce qui facilite son insertion urbaine. Outre les délais évoqués plus haut, les inconvénients sont : l'absence d'autonomie de la S.L.R.B. pour localiser le développement de son offre de logements³⁵, la réticence très fréquente des riverains, trop souvent le développement de quartiers non mixés socialement, et le fait que cette politique ne revient pas sur l'iniquité au cœur de la politique régionale du logement³⁶.

Par iniquité au cœur de la politique régionale du logement nous évoquons le fait que faute de réponses quantitatives suffisantes, la politique régionale produit, malgré elle, des inégalités de traitement pour des ménages dans les mêmes conditions socioéconomiques notamment : par exemple, entre les ménages bénéficiant d'un logement social et ceux dans les mêmes conditions

en compte quand on veut comprendre la lenteur qui a présidé au démarrage de la réalisation des premières constructions neuves, sociales ou moyennes, de ce plan régional.

³¹ Dans ce parcours des procédures permettant la construction de logements sociaux, nous reprenons certaines des données extraites de Deloitte : « Mission d'étude comparative des conditions d'offre de logements sociaux en Région de Bruxelles-Capitale. *Spending review* S.L.R.B. », juin et septembre 2021. Le temps a manqué cependant pour approfondir certains éléments communiqués, par exemple, la constitution des coûts de fonctionnement des différents dispositifs ; nous nous en tenons dès lors à l'essentiel.

³² Comprend l'acquisition (le cas échéant) et la réalisation.

³³ Comprend la rénovation qui doit permettre au logement d'être habitable durant cent ans.

³⁴ Nous reprenons aussi des éléments provenant des séminaires organisés dans le cadre du *Spending review*, notamment celui du 29 septembre 2021, et synthétisés pour partie par la S.L.R.B. dans le tableau comparatif des pistes de production/acquisition.

³⁵ Le foncier est mis à disposition très majoritairement par les pouvoirs locaux.

³⁶ Ces inconvénients sont présents dans de nombreuses options décrites dans ce rapport. Nous ne les répétons pas à chaque fois, mais nous noterons quand une option permet de les éviter.

de revenus qui doivent se loger sur le marché privé locatif à des coûts nettement plus élevés. Et à chaque fois que des exigences qualitatives sont ajoutées aux logements sociaux, cet écart de traitement augmente, sans compter qu'elles détournent des moyens et/ou du temps pour avancer sur l'objectif de réduction de la liste d'attente. Si l'objectif qualitatif pour le logement de personnes démunies est louable, il faut veiller à ne pas perdre de vue l'objectif quantitatif à la source de l'iniquité ici décrite.

(ii) « *Design&Build* » (*construire et concevoir*)

Cette voie est une variante de la première, mais cette procédure fusionne les phases d'étude et de construction, ce qui permet de gagner du temps au niveau des procédures de marché public, près de neuf mois, et aussi logiquement de diminuer les coûts de fonctionnement.

Cette méthode a été mise en œuvre, mais de manière minoritaire et a concerné, ou concerne, pour la S.L.R.B. huit projets représentant 215 logements.

L'avantage principal de cette procédure est un relatif gain de temps. Par contre, elle ne revient pas sur les quatre désavantages relevés pour la procédure classique. Une critique spécifique par rapport à cette procédure, portée par le B.M.A.³⁷ et le milieu des architectes, est qu'elle diminuerait la qualité architecturale des biens réalisés : il conviendrait de vérifier ce fait.

(iii) *Partenariats publics/privés*

Cette formule des partenariats public/privé a été tentée il y a une quinzaine d'années³⁸. Un P.P.P. contractuel, consiste à mettre les logements à disposition de la S.L.R.B. en laissant la charge et le risque de maintenance dans le privé. L'intérêt principal n'est ni le coût ni le délai, mais bien l'allègement de l'endettement, car au lieu d'une importante dépense pour travaux l'année 0, les dépenses sont étalées dans le temps sous la forme de « loyer ».

Le potentiel lié à cette formule s'est révélé limité : l'expérience a montré que le recours à de tels partenariats était trop onéreux pour la Région³⁹, notamment parce que le partenaire privé surestimait le budget nécessaire pour l'entretien du bien, et imposait une prime de risque afin de couvrir l'incertitude sur le long terme qui existe sur ce point⁴⁰. Aussi, cette voie a été

³⁷ Le bouwmeester maître architecte (B.M.A.) a pour mission de stimuler la qualité spatiale des projets urbains à Bruxelles depuis une position indépendant. Il est nommé par le gouvernement de la R.B.C. après appel à candidatures.

³⁸ Elle permet, par le biais du privé, d'assurer tout à la fois le financement, la réalisation et la gestion des logements (pendant vingt-sept ans).

³⁹ Voy. notamment les projets Lennik à Anderlecht et Seigneurie dans la commune de Bruxelles-Ville (réponse donnée le 12 juin 2012 à la commission du logement du Parlement bruxellois par le secrétaire d'État bruxellois au Logement de l'époque : *C.R.I. COM*, 2011-2012, n° 101, p. 9).

⁴⁰ R.B.D.H., 2021.

abandonnée. Le nombre de logements réalisés dans le cadre de cette procédure pour le plan régional du logement a été néanmoins de 1 025 unités.

L'évaluer *ex post* garde cependant un intérêt : il faut remarquer que le gain de temps est tenu par rapport à la procédure de référence : un peu plus de deux mois. Et que les coûts d'investissement moyens à court terme – 248 062 EUR⁴¹ – et à long terme – 440 100 EUR – sont clairement supérieurs à ceux de la procédure classique.

Les avantages de cette procédure ne sont donc pas évidents.

Ce qui, à ce jour, n'a pas été tenté dans le secteur du logement social bruxellois c'est un P.P.P. institutionnel, pratiqué notamment en Région wallonne, à savoir une coopération entre des partenaires publics et privés qui établissent une société d'économie mixte⁴², évitant de ce fait les longues procédures de marchés publics⁴³. Ce montage est autorisé précisément par l'article 42, alinéa 9, du Code bruxellois du logement.

(iv) *Internalisation des études préparatoires*

Cette méthode, non encore expérimentée à Bruxelles, est également une déclinaison de la première : elle s'inspire du modèle londonien, où l'administration est dotée d'une unité réalisant elle-même les études.

Dans ce cadre, la S.L.R.B. ne passerait pas de marché public pour les études préparatoires ou les avant-projets, les réalisant elle-même⁴⁴. Elle devrait pour cela créer en son sein une unité d'architectes et d'urbanistes capable d'effectuer ce travail. *A priori*, la formule présente le triple avantage d'économiser du temps, des budgets et d'accumuler du savoir-faire au sein de l'administration.

Selon les réflexions de Deloitte⁴⁵, le gain de temps serait de près neuf mois, et les coûts d'investissement moyens à court et long terme sont identiques à ceux de la procédure classique.

Pour ce qui concerne les frais de fonctionnement, l'externalisation est en général nettement plus chère que l'internalisation au vu des salaires et rendements attendus dans le privé, sans compter la T.V.A. à ajouter. Certes, la T.V.A. retourne dans les caisses du secteur public, mais étant donné que la politique du logement est financièrement assumée par la Région et que les recettes de la T.V.A. bénéficient à l'État fédéral, nous comptons ceci comme une dépense à prendre en compte par la Région dans l'analyse comparative,

⁴¹ Voy. note 23.

⁴² La Société mixte de développement immobilier, en l'espèce.

⁴³ Notons également que la Région wallonne est souvent accompagnée dans sa démarche par la plate-forme de conseil en investissement de la Banque européenne d'investissement (réponse donnée le 6 février 2018 à la commission du logement du Parlement wallon par la ministre wallonne du Logement de l'époque : C.R.I.C., 2017-2018, n° 86, p. 71), ce qui offre des conditions de financement plus avantageuses que dans le secteur privé.

⁴⁴ Un marché public est bien passé par contre pour les travaux.

⁴⁵ Voy. note 23.

car cela a un impact direct sur son budget (et que c'est à elle que s'adresse le *spending review*).

La mise en place d'une unité d'architectes interne permettrait une parfaite collaboration avec le service Développement chargé au sein de la S.L.R.B. de la production de nouveaux logements et permettrait de développer le savoir-faire de l'institution. Néanmoins, la mise en place d'une équipe est longue et laborieuse. Le potentiel avec ce levier ne paraît donc pas très important à court terme.

La question de la qualité architecturale serait aussi présente ici : en effet, les projets actuels font l'objet d'un concours. Plusieurs bureaux remettent offre et la meilleure est retenue.

(v) *Construction innovante (ossature bois, préfabriqué, sur toits plats...)*

Dans une configuration assez semblable à la précédente, il pourrait être intéressant de calculer les gains financiers et les gains en temps obtenus grâce à des techniques de construction innovantes. Ainsi, une ossature en bois ou le recours au préfabriqué (performants au niveau énergétique), tels qu'on peut le voir dans d'autres pays⁴⁶, permettent de gagner du temps sur la phase de construction à proprement parler⁴⁷. Selon les réflexions de Deloitte⁴⁸, le gain de temps serait important par rapport à la procédure classique, trois ans et demi au minimum ; les coûts d'investissement moyens à court terme – 241 691 EUR (+ 10 %) – et long terme – 450 090 EUR (+ 5 %) – sont supérieurs à ceux de la procédure classique⁴⁹.

Le nombre de logements dont la réalisation est escomptée dans le cadre de cette procédure pour le plan régional du logement et l'Alliance Habitat est de 83 unités.

La préfabrication permet de produire beaucoup de logements en peu de temps (six mois de construction par rapport à trente-six mois pour la construction traditionnelle) et représente, en ce sens, un potentiel important. Le savoir-faire de la S.L.R.B. s'en trouverait enrichi. Néanmoins, celle-ci devra toujours veiller aux normes de qualité des logements ainsi produits. D'un point de vue financier, il y a, certes, une économie sur les frais de chantier de 3 à 4 % (gain de temps), mais les constructions préfabriquées sont plus coûteuses en termes de prix au m² (par exemple, structure en acier) et en termes de transport.

⁴⁶ Isis Consult, 2017.

⁴⁷ En Région wallonne à la suite des inondations de l'été 2021, des records ont été atteints en termes de délais : trois semaines de construction.

⁴⁸ Voy. note 23.

⁴⁹ À titre informatif, la S.L.R.B. mène actuellement deux projets de ce type, où elle construit des nouveaux logements avec des pavillons modulaires préfabriqués en bois. Le premier (Cité modèle), répond aux attentes en termes de délais. L'autre projet (Shakespeare) connaît de nombreux retards en revanche, qui sont principalement dus aux délais d'obtention du permis.

Autre piste innovante : la construction de logements en surélevant des bâtiments à toiture plate, permettant de gagner du temps dans la phase de recherche de foncier⁵⁰ ou d'élargir le potentiel de logements sociaux quand le foncier ne sera plus disponible.

Force est de constater que ces solutions novatrices restent extrêmement rares sur le terrain aujourd'hui à Bruxelles, que ce soit dans le logement social ou chez d'autres opérateurs publics, malgré le potentiel intéressant à première vue.

(vi) *Accords-cadres pour les différents marchés publics (services et travaux)*

Passer un marché public (de services ou de travaux) demande un temps certain, à chaque fois. Or il est possible de regrouper ces prestations successives au sein d'un accord dit cadre, avec un prestataire unique. Un temps précieux serait gagné de la sorte (en termes de procédures d'attribution de marchés publics). Et, bien que difficile à chiffrer précisément ici, l'impact budgétaire positif est certain⁵¹.

Toutefois, cette piste, pratiquée dans les pays limitrophes, notamment en France, pour la production de nouveaux logements publics, est encore balbutiante à Bruxelles, quoique promue par les pouvoirs publics⁵². Il serait intéressant d'étudier pourquoi cela semble faisable en France et non à Bruxelles.

Les accords-cadres portent en principe sur une durée de quatre ans, soit le temps nécessaire à la réalisation d'un projet. Ce délai peut être allongé dans des cas exceptionnels dûment motivés (art. 43 de la loi du 17 juin 2016 modifié par la loi du 7 avril 2019). Cette procédure pourrait trouver un cadre d'initiation et d'expression privilégiée dans le cadre de la production de logements préfabriqués dont les délais de réalisation sont plus courts. Ce pourrait être l'occasion pour la S.L.R.B. de mieux l'appréhender.

(vii) *Réforme des charges d'urbanisme*

Un mécanisme juridique existe pour faire construire des logements sociaux par des promoteurs *privés* : les charges d'urbanisme⁵³. Aujourd'hui, si le projet privé est supérieur à 1.000 m² de logements, le demandeur du permis soumis aux charges d'urbanisme a deux possibilités :

- il doit, soit payer des charges à concurrence de 50 EUR/m², ou 65 EUR/m² s'il est en Z.E.M.U. (charges en numéraire) ;

⁵⁰ À cet égard, une analyse préalable de la faisabilité urbanistique semble nécessaire.

⁵¹ Soit en moindres dépenses de personnel, soit en réaffectation du temps ainsi libéré à d'autres tâches. Et ce sans compter les économies d'échelle induites par les volumes accrus de la sorte.

⁵² Cf. l'action 5 du plan d'urgence Logement (dans le cadre certes de la rénovation des logements sociaux).

⁵³ Arrêté du gouvernement bruxellois du 26 septembre 2013.

- soit céder 15 % des logements pour une valeur de 2 290 EUR H.T.V.A./m² en 2021, indexé (charges en nature) à un opérateur comme la S.L.R.B. Ce prix est modifié deux fois par an en fonction de l'indice Abex.

Dès lors, si on connaît le nombre de projets privés de logements de plus de 1 000 m² qui sortent chaque année, on connaît le potentiel en m² de logements produits par cette voie-là. Dans le système actuel, l'immense majorité des promoteurs préfère la première option qui se présente à eux. Dès lors, c'est la commune qui propose une utilisation de ces charges, utilisation qui doit aller prioritairement vers le logement, mais qui n'y va pas toujours.

Il s'indique dès lors d'en étudier le potentiel (quantité attendue de nouveaux biens, rythme, etc.), et ce à plus forte raison que le « plan d'urgence logement » suggère de les renforcer par une affectation *obligatoire* à la construction de logements sociaux dans les communes qui n'en comptent pas assez⁵⁴.

Le gain de temps serait considérable, plus de trois ans gagnés sur la procédure classique. Les coûts d'investissement à court terme sont nuls⁵⁵, puisqu'à charge du privé. Les coûts d'investissement de long terme – 440 100 EUR – sont identiques à la procédure classique, puisque c'est le secteur public qui est chargé de la maintenance. On peut ajouter une économie en coûts de fonctionnement, puisqu'on ne doit pas consacrer du personnel au suivi de marchés publics d'étude et de travaux.

Cette procédure représente un gros gain de temps et de moindres risques de blocage de la part des riverains, car ceux-ci redoutent l'arrivée de blocs de logements consacrés exclusivement à des ménages défavorisés. Les charges d'urbanisme favorisent à cet égard l'insertion du logement social dans le tissu urbain (et, partant, la mixité sociale en général) puisque cette formule permet de « mélanger » les logements sociaux aux autres logements du projet, plutôt que de construire un bloc de logement social séparé.

(viii) *Démembrement de propriété*

Une autre façon d'ériger de nouveaux logements de type sociaux, mais à moindre coût, est le démembrement de propriété qui consiste à dissocier la propriété du sol de celle du bâti. Concrètement, recourir à ce type d'opération dans le domaine du logement social suivrait, par exemple, les étapes suivantes :

- achat ou usage d'un terrain (avec bâtiment à démolir ou non) par les pouvoirs publics ;
- cession d'un droit de superficie à des investisseurs privés ;
- (démolition et) construction de logements par les investisseurs privés ;

⁵⁴ Action 16 du plan d'urgence logement.

⁵⁵ Hors du périmètre strict du logement social, il y a tout de même un manque à gagner pour les départements qui utilisent habituellement les charges d'urbanisme payées en numéraire.

Cette opération serait combinée à une obligation de mettre ensuite ces logements en gestion A.I.S.⁵⁶ Cet aspect est analysé dans le volet consacré à la socialisation de logements privés.

Le gros avantage de ce levier est l'économie réalisée par les pouvoirs publics, car les coûts d'études et de travaux sont supportés par l'investisseur privé. Parmi les coûts restants il faut compter i) le prix du terrain (parfois nul, car cédé par une entité publique), ii) le subventionnement des A.I.S., et iii) le manque à gagner fiscal dû aux avantages fiscaux décrits ci-dessus. Si l'on se limite à l'impact pour la Région bruxelloise, seule l'exemption du précompte immobilier est à prendre en compte dans le calcul du manque à gagner fiscal.

Les opérations de démembrement pouvant être associées à des clauses plafond concernant les prix de revente de la superficie, l'accessibilité financière du logement peut être garantie sur le long terme, car la logique spéculative est désamorcée. Et les pouvoirs publics n'ont pas à répéter *ad libitum* l'aide pécuniaire à chaque nouvelle transaction⁵⁷.

Un deuxième avantage important est l'impact sur les délais. On l'a montré plus haut, une large partie des délais pour la construction de logements sociaux par les S.I.S.P. est due aux procédures de marchés publics (mise en concurrence, multiples passages en gouvernement, éventuels recours). Le démembrement de propriété implique que la construction est de la responsabilité des investisseurs privés, il n'y a dès lors aucun marché public à prévoir, ni pour les études ni pour les travaux. Par contre, la destination du bâtiment étant connue dès la demande de permis, les délais pour l'enquête publique et les éventuelles oppositions de riverains face à l'arrivée de logements sociaux ne sont pas contournés. Au total, on peut tout de même évaluer le gain de temps un an et demi au minimum.

Puisque l'opération de démembrement peut concerner tant des terrains vierges (de plus en plus rares) que des immeubles (résidentiels ou non) à démolir, le potentiel est important. Parmi les autres avantages et inconvénients, on peut citer la perte de maîtrise sur les caractéristiques des logements produits (hors règles d'urbanisme) et une non-mixité des logements.

⁵⁶ La mise en gestion dans une A.I.S. entraîne des avantages fiscaux pour les investisseurs privés. Ajoutés à l'avantage de ne pas devoir acheter le terrain, ces avantages fiscaux rendent l'opération financièrement attractive pour des investisseurs privés qui, sans cela, ont tendance à investir uniquement dans le moyen ou haut de gamme, en contradiction avec les besoins rencontrés par les habitants de la R.B.C. L'attrait pour ce type d'opération vaut particulièrement en ces temps de faibles rendements des placements financiers. Notons cependant qu'à l'heure actuelle, les listes d'attente pour une A.I.S. ne sont pas les mêmes que celle du logement social.

⁵⁷ N. BERNARD, « Le *community land trust* comme nouveau paradigme de l'habitat acquisitif (ou, les communs appliqués à la propriété du logement) », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2019, n° 81, p. 243.

b) L'acquisition de logements sociaux

À côté de la construction, une autre voie récemment ouverte par la S.L.R.B. est l'acquisition de logements dits « clé sur porte ». L'acquisition de logements sociaux par les sociétés de logement public est une procédure courante dans d'autres pays européens⁵⁸.

(i) Clé sur porte, version classique

Comme révélé par le récent exemple du projet Biebuyck⁵⁹, l'acquisition de logements clé sur porte par la S.L.R.B. s'avère imbattable en termes de délais. Cela engendre par contre un surcoût d'investissement : les coûts d'investissement moyen à court terme – 258 367 EUR⁶⁰ – et à long terme – 440 100 EUR – sont supérieurs à ceux de la procédure classique de construction. Cette différence s'explique par le coût de l'acquisition du terrain (+ de 40 000 EUR par logement⁶¹), dû à l'acquisition indispensable du terrain (lequel n'est, dans la voie classique, pas acheté par la S.L.R.B., mais uniquement mis à sa disposition⁶²).

Les coûts de fonctionnement épargnés de la sorte par la S.L.R.B. compensent sans doute sensiblement ce surcoût d'investissement, car le délai de réalisation est inférieur. En date du 13 décembre 2021, 15 projets de clé sur porte sont recensés, pour lesquels il y a eu un compromis de vente. Ces projets représentent 709 logements. Si l'on regarde la moyenne du temps qui s'est écoulé ou qui est prévu entre la date de signature du compromis et la date de réception provisoire du projet, il y a une moyenne de 1,7 année par projet. Si maintenant, on regarde la moyenne par *logement* (ce qui dilue l'impact de gros projets qui pourraient prendre beaucoup ou peu de temps), on est à une moyenne de 1,9 année.

Si le projet est acheté au moment de l'obtention du permis, et que le projet doit encore être entièrement construit, la durée peut être plus longue, jusqu'à 4,92 ans, ce qui reste inférieur à la construction classique. Jusqu'à présent, la S.L.R.B. n'a aucun projet avec une telle durée. Pour autant, cette voie n'est pas à exclure par principe, car il faudra voir si l'intérêt du secteur privé pour la première formule de clé sur porte se maintient sur la durée⁶³.

⁵⁸ F. ROBERT, « Produire du logement social sans construire », <https://metropolitiques.eu/septembre-2021>.

⁵⁹ <https://slrb-bghm.brussels/fr/particulier/medias/communiques-presse/biebuyck-un-immeuble-basse-energie-cle-sur-porte-flambant-neuf-pour-le>.

⁶⁰ Voy. note 3.

⁶¹ Dans ce parcours des procédures permettant l'acquisition de logements sociaux, nous reprenons des données extraites de Deloitte : « Mission d'étude comparative des conditions d'offre de logements sociaux en Région de Bruxelles-Capitale. *Spending review* S.L.R.B. », juin et septembre 2021.

⁶² Par le biais d'un droit de superficie.

⁶³ Par exemple, le rendement relatif escompté du « clé sur porte » est susceptible pour le particulier de décliner dans une conjoncture immobilière qui lui serait très favorable.

Cette procédure correspond aussi pour la S.L.R.B. à une acquisition de foncier privé qui la libère de la rareté des terrains publics mis à disposition dans la procédure classique. Elle est cependant captive du privé pour la localisation, le type de logements et la définition technique de ceux-ci. Elle suscite, en principe, moins d'opposition des riverains, car au moment de la demande de permis la destination sociale n'est pas encore connue. Le « clé sur porte » permettra sans doute également, mais à géométrie variable, d'assurer la mixité des quartiers. En effet ces projets, promus initialement par le secteur privé et rachetés ici par le secteur du logement social, sont lancés généralement dans des quartiers qui ne sont pas caractérisés par une population socialement fragilisée⁶⁴.

Elle présente un coût plus élevé que la procédure classique et, partant, un impact plus lourd pour l'A.R.S. à terme.

Cette méthode n'a été mise en œuvre que récemment en Région bruxelloise. Elle a concerné 185 logements en 2020 et 2021 et laisse augurer la réception complémentaire de 890 logements d'ici 2025.

(ii) *Clé sur porte, version 2.0*

Cette méthode n'est mise en œuvre que fin 2021, avec le Public Housing Partnership. Il est encore trop tôt pour en tirer les premières conclusions. Elle s'apparente au « clé sur porte » version classique, avec pour seule différence que la S.L.R.B. intervient en amont du démarrage du chantier afin de pouvoir définir ou orienter certains aspects techniques et qualitatifs⁶⁵ du projet de construction réalisé par le privé.

Cette version du « clé sur porte » serait légèrement plus chère que la première et susceptible d'avoir des délais plus longs – 6,45 ans – inférieurs cependant d'un an et demi à la version classique de construction par la S.L.R.B.

Nous pouvons, à ce stade, effectuer une première comparaison entre les différents leviers explorés. Le tableau suivant reprend les principaux éléments relatifs au délai, au coût à court terme, au coût à long terme et au potentiel d'expansion.

⁶⁴ Indépendamment de ses avantages incontestables en termes de délais, cette formule du « clé sur porte » privilégiant des logements *déjà* construits (ce qui est le schéma actuel) est susceptible cependant d'induire deux effets collatéraux. D'abord, si elle contribue évidemment à étoffer l'offre sociale, cette formule n'aboutit pas à augmenter l'offre *globale* de logements (sociaux et privés), ce qui est le cas de la voie de la construction classique. Ensuite, puisqu'ils sont directement acquis par la S.L.R.B., ces biens produits par le privé ne peuvent fatalement pas abonder le marché privé, ce qui ne permet pas de créer, par le jeu de l'offre et de la demande, un effet d'apaisement sur les loyers dans ce segment-là, dont auraient indirectement profité les locataires sur liste d'attente (même si, comme expliqué plus haut, une étude reste à faire sur les impacts de la production de logements sur le niveau global des loyers). Notons cependant que la S.L.R.B. a un point de vue autre.

⁶⁵ Veiller, par exemple, à la taille des pièces et des chambres ou à ce que soit aménagé un local vélo, etc.

Contrairement au coût total d'acquisition, de construction et de rénovation évoqué plus haut, nous reprenons, pour les comparaisons effectuées à partir d'ici, le seul coût supporté par la Région. Celui-ci se compose de deux éléments à chaque fois : 50 % du coût total sont financés par la Région par le biais de subsides dits « à fonds perdus » attribués aux S.I.S.P. et les autres 50 % sont couverts par des avances récupérables, sans intérêts, de la Région aux S.I.S.P. Ces avances sont remboursées en trente ans.

La moitié des coûts totaux apparaît donc dans le tableau suivant, au titre des subsides à fonds perdu.

Pour être précis, il faut ajouter à cela le coût des avances récupérables pour la S.L.R.B. qui finance ces avances par des emprunts, et pour qui ce n'est donc pas indolore budgétairement.

Mais ce coût dépend du coût de financement de la Région, qui évolue dans le temps. Jusqu'à présent, la S.L.R.B. finance les avances pour les projets sur ses fonds propres et ne doit donc pas payer d'intérêts. Toutefois, au fur et à mesure de la réalisation des projets, des fonds supplémentaires seront nécessaires pour financer les avances. La S.L.R.B. devra alors emprunter par l'intermédiaire de la Région ou directement sur le marché privé. Ce coût devra alors être répercuté.

Selon la S.L.R.B., le taux d'intérêt actuel est de 1 à 2 %, ce qui fait que ce coût est inférieur au coût moyen de la dette de la Région (car ce dernier inclut les dettes contractées après la crise de 2008, avec des taux d'intérêt très élevés). Il convient à cet égard de noter que l'Agence de la dette⁶⁶ évalue le coût du financement de la Région bruxelloise (qui finance la S.L.R.B. et qui doit bien en amont se financer elle-même) à 2,4 % en moyenne en 2019 et 2020⁶⁷.

Tableau 5. Comparaison des leviers « construction » et « acquisition » selon 4 critères

Levier	Délai (en années)	Coût régional court terme	Coût régional long terme	Potentiel
<u>Construction</u>				
<i>Classique</i>	7,95	108 143 EUR	220 050 EUR	Conditionné ⁶⁸
Build & Design	7,20	108 143 EUR	220 050 EUR	Conditionné
<i>PPP</i>	7,95	124 031 EUR	220 050 EUR	Conditionné

⁶⁶ Service financier créé au sein de Bruxelles Finances et Budget.

⁶⁷ « Rapport annuel 2020 », Agence de la Dette, Bruxelles Finances et Budget, p. 8.

⁶⁸ Si la production de nouveaux logements sociaux se fait comme c'était le cas historiquement, et donc généralement sur un foncier public cédé (presque) gratuitement, l'offre à venir est forcément limitée vu la taille (restreinte) des réserves foncières publiques encore disponibles et les arbitrages qu'elles signifient en termes de fonctions urbaines. Cette conditionnalité est levée toutefois s'il est fait recours à l'option d'acheter des immeubles existants à détruire ou rénover. Cette option n'est certes pas absente de la stratégie de la S.L.R.B., mais force est de constater qu'elle reste minoritaire à ce jour.

Levier	Délai (en années)	Coût régional court terme	Coût régional long terme	Potentiel
<i>Internalisation des études</i>	7,20	Gain T.V.A. et salaires moindres pour les études	220 050 EUR	Conditionné
<i>Techniques innovantes</i>	4,45	120 845 EUR et frais de fonction- nement réduits	225 045 EUR	Conditionné
<i>Accord-cadre</i>	Moins de procédures	Prix réduits grâce aux volumes accrus et aux frais de fonctionnement moindres	Prix réduits grâce aux volumes accrus et aux frais de fonctionne- ment moindres	Conditionné
<i>Charges d'urbanisme</i>	5,00	0 EUR*	220 050 EUR	+ ⁶⁹
<i>Démembre- ment + Mise en gestion A.I.S.</i>	6,50	0 en cas de terrain mis à disposition de la Région	Perte précompte immobilier (± 500 EUR/an) Subside A.I.S. (3 043 EUR/an)	limité
		22 000 EUR** en cas d'achat de terrain par la Région		+
<u>Acquisition</u>				
<i>Clé sur porte</i>	1,9	129 183 EUR, mais frais de fonctionne- ment moindres	220 050 EUR	++
<i>Clé sur porte 2.0</i>	6,45	258 367 EUR et frais de fonctionne- ment intermédiaires	220 050 EUR	++

* Le coût est nul pour le budget logement, mais il faut garder à l'esprit qu'il y a un manque à gagner pour les départements qui reçoivent habituellement les charges d'urbanisme payées en numéraire.

** Ce montant est obtenu en faisant l'hypothèse que le terrain équivaut à 25 % du prix d'un bien construit, celui du « clé sur porte » dans ce cas-ci.

Au regard du seul objectif de réduction de la liste d'attente, la voie classique de construction par les S.I.S.P. ne ressort pas gagnante de la comparaison. Les délais sont les plus élevés, sans être compensés par des coûts ou un potentiel particulièrement intéressant. La voie récemment empruntée par les S.I.S.P., l'acquisition clé sur porte, s'en sort nettement mieux, avec des délais bien plus

⁶⁹ Selon Perspective, environ 65 logements sociaux pourraient provenir des charges d'urbanisme en nature chaque année. Ce nombre est relativement modeste, mais il n'est pas limité par le stock à disposition des pouvoirs publics puisqu'il s'agit de terrains privés.

raisonnables, voire excellents si les bâtiments achetés sont déjà construits, et un potentiel plus élevé. D'autres leviers offrent des avantages intéressants en termes de délais avec des gains de deux ou trois ans (techniques innovantes, accords-cadres, charges d'urbanisme) et/ou de coût (démembrement et charges d'urbanisme), avec un potentiel cependant moindre, a priori, que le « clé sur porte ». Ils méritent d'être considérés en complément du « clé sur porte ».

c) La socialisation du parc public ou privé non social

L'idée de la socialisation du parc public ou privé non social pour réduire la liste d'attente est de rendre les conditions financières aussi intéressantes que dans le logement social. Nous examinons comment opérer dans le cas de logements propriété du Fonds du logement, des C.P.A.S. et communes, du privé ou du privé mis en gestion dans des A.I.S.

(i) Aide locative du Fonds du logement

Le Fonds du logement dispose d'un patrimoine qu'il loue à des conditions d'accès, en termes de revenus, identiques à celles du logement social. Ce patrimoine, certes de taille réduite – 1 471 logements en 2020 – est historiquement un patrimoine racheté par le Fonds du logement sur le marché privé, puis mis en location avec un niveau de loyer supérieur au logement social. Depuis une quinzaine d'années, le Fonds du logement a complété ce patrimoine historique par des productions de logements neufs, majoritairement au moyen du Build & Design ou du « clé sur porte ».

Le loyer moyen en 2020 de ce parc est de 640 EUR avec une fourchette variant d'un loyer moyen de 404 EUR pour un ménage sans enfant à un loyer moyen de 985 EUR pour un ménage de 7 enfants.

En 2020, le coût moyen d'un logement d'aide locative était de 212 514 EUR, dont 50 947 EUR pour l'acquisition et 161 567 EUR pour les coûts des travaux de rénovation ou de construction⁷⁰.

Une des caractéristiques importantes du patrimoine historique du Fonds du logement est d'être tout à fait disséminé dans le tissu urbain de la Région, favorisant ainsi la mixité sociale, et de présenter des types de logements particulièrement adaptés aux familles avec enfants⁷¹.

(ii) Un complément de loyer dans le parc privé

Si le but ultime est d'offrir à la population éligible un loyer raisonnable, il est permis également de donner aux candidats à un logement social (qui, dans l'attente, habitent dans le parc privé) une aide pécuniaire pour les aider à payer

⁷⁰ Fonds du logement : « Statistiques 2020 », p. 41.

⁷¹ On se reportera avec intérêt aux rapports annuels et de statistiques 2020 du Fonds du logement : <https://www.fonds.brussels/fr>.

leur loyer ; celle-ci, par exemple, comblerait la différence entre leur loyer actuel, éventuellement plafonné, et le loyer qu'ils paieraient dans le parc social⁷².

Par rapport à la construction de logements sociaux, cette formule présente des avantages indéniables en termes de délais et de coût de fonctionnement, puisqu'elle permet très rapidement d'offrir un logement à loyer effectif limité à un ménage défavorisé. Sur la rénovation aussi, la S.L.R.B. réalisera des économies (puisque celle-ci est entièrement assumée par le propriétaire du logement pris en location). Et des avantages *non pécuniaires* sont également à pointer, en termes de liberté de choix des locataires et de mixité sociale. Par ailleurs, la mise en place de ce type d'aide aux ménages permettrait d'atténuer l'iniquité des politiques.

Certes, une allocation de loyer existe déjà⁷³ (loin cependant de rendre les loyers effectifs comparables au logement social), mais les données indiquent à ce stade une très faible consommation, puisqu'entre 2016 et 2018 seuls 209 ménages⁷⁴ -- avec un maximum de 330 en 2019⁷⁵ -- en ont bénéficié alors que 3 ETP s'en occupent. Ce faible succès est étonnant quand on sait que ce type d'aide est pratiqué couramment et de manière opérationnelle dans nombre de pays européens. Ainsi, à titre d'exemple, 6 089 000 ménages français ont bénéficié en 2019 d'une aide à la personne en matière de logement⁷⁶, et 1.400.000 aux Pays-Bas⁷⁷.

Face à de si faibles résultats, on peut questionner la publicité, l'accessibilité et les moyens consacrés à l'allocation de loyer, et repenser éventuellement le système.

En théorie, l'évaluation du coût total d'une telle mesure devrait intégrer la croissance des loyers⁷⁸ au fil du temps et une actualisation corrélative des montants⁷⁹, mais le tour forfaitaire donné récemment à l'allocation de loyer⁸⁰

⁷² Cette méthode s'inscrirait par ailleurs dans le droit fil de ce qui est déjà prévu, pour les logements des communes et C.P.A.S., par l'action 3 du Plan d'urgence Logement.

⁷³ Depuis la législature 2004-2009, plusieurs arrêtés ont été pris par la R.B.C. en la matière, dont le premier date du 6 mars 2008 (*M.B.*, 29 avril 2008) et le dernier du 15 juillet 2021 (*M.B.*, 1^{er} octobre 2021).

⁷⁴ Données de l'« Atlas du logement », p. 54, rapport ronéotypé non publié de Bruxelles Logement, 2019.

⁷⁵ Chiffre fourni par le département DALI de Bruxelles Logement.

⁷⁶ Direction des statistiques, des études et de la recherche, « Chiffres clés des prestations sociales », Caisse nationale des allocations familiales 2020.

⁷⁷ abfresearch.nl/nieuws/waarom-het-gebruik-van-huurtoeslag-steeg-terwijl-het-economisch-beter-ging/.

⁷⁸ L'enquête loyers indique, par exemple, une croissance de 1,5 % par an hors inflation entre 2004 et 2018.

⁷⁹ Naturellement, par ce biais-là, les pouvoirs publics n'ont pas la propriété du bien ainsi rendu accessible financièrement (contrairement à la construction d'un logement social) et n'étoffent donc pas leur parc, mais il ne s'agit semble-t-il pas d'une valeur *en soi* sur le plan financier (sauf à démontrer que le logement ainsi érigé constitue un placement intéressant, susceptible d'engendrer une plus-value en cas de revente, etc.). On y reviendra plus loin (dans le point 3.3).

⁸⁰ Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 instituant une allocation de loyer, *M.B.*, 1^{er} octobre 2021.

devrait en partie contenir ce risque. Des précautions doivent malgré tout être prises afin d'éviter un éventuel effet inflationniste sur les loyers⁸¹ et une non-maîtrise des dépenses budgétaires.

Le plan d'urgence logement prévoit dans son chantier 3, « Soutenir tous les locataires », une réforme de l'allocation de loyer et de l'allocation de relogement pour les ménages en attente de logement social ; en principe ce dispositif devrait être opérationnel la seconde partie de 2022.

Selon les projections de Bruxelles Logement le coût annuel envisageable pour 1 000 ménages serait de 2 378 750 EUR. À terme la mesure pourrait concerner environ 13 000 ménages pour un coût annuel de l'ordre de 30,5 millions EUR. Ce coût annuel d'environ 2 370 EUR par ménage peut se comparer aux 1 059 EUR par ménage pour l'A.R.S.⁸² auxquels s'ajoutent les dépenses de fonctionnement de la S.L.R.B. consacrées à la construction de logements sociaux et au suivi des S.I.S.P. ainsi que les dépenses d'investissement.

Aujourd'hui, les personnes bénéficiant de cette allocation de loyer restent en liste d'attente pour des logements sociaux, car les conditions ne sont pas aussi favorables. Nous calculons plus loin ce que représenterait une allocation de loyer qui annulerait les différences et entraînerait un retrait de la liste d'attente, et comparons cela avec le coût du logement social classique actuel.

(iii) *Les logements gérés par les agences immobilières sociales (A.I.S.)*

Les A.I.S. reçoivent en gestion des logements appartenant à des privés qui, en échange d'avantages fiscaux et de loyers assurés, acceptent de percevoir des loyers inférieurs aux prix du marché. Elles logent un public au profil très proche de celui des locataires sociaux⁸³ (à des loyers sensiblement plus élevés, voir plus loin), sans qu'il faille ici, pour les pouvoirs publics, assumer un quelconque coût de construction. Ceux-ci subventionnent cependant les A.I.S. pour compenser l'écart entre le loyer payé par les locataires et le loyer dû aux propriétaires, pour couvrir les impayés, la remise en état du bien et pour assurer les frais de fonctionnement des A.I.S.

Il faut acter ces dernières années une croissance forte du patrimoine du secteur liée à l'intérêt d'une série d'investisseurs privés pour le dispositif⁸⁴. Après une croissance moyenne de 207 logements mis en gestion par an

⁸¹ À cet égard, l'évolution réglementaire peut susciter des questions (comp. l'art. 3, § 3, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 avec l'art. 170/4, § 3, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement).

⁸² En 2021, l'A.R.S. représente 37,990 millions d'euros de dépense régionale pour 35 868 logements occupés, soit 1 059 EUR par logement ou ménage.

⁸³ Le public cible du dispositif est le public des ménages destinataires du logement social, mais un tiers du patrimoine de chaque A.I.S. agréée par le gouvernement peut être octroyé à des ménages bénéficiant de revenus supérieurs à 50 % au maximum des revenus permettant l'accès aux logements sociaux.

⁸⁴ Dans la pratique, cependant, nous constatons que la plupart des logements A.I.S. sont situés dans les mêmes communes pauvres de Bruxelles. Le phénomène a été renforcé par le lancement de grands

entre 1998 et 2017, le patrimoine des A.I.S. est passé de 6 268 logements subventionnés en 2019 à 7 412 en octobre 2021, soit une croissance annuelle moyenne de 572 logements par an (chiffre à comparer à la production de 231 logements par an par le biais du dispositif classique de construction par la S.L.R.B. et les S.I.S.P.) ; si l'on remonte un peu plus loin dans le temps (en prenant 2017 comme point de départ⁸⁵), la croissance annuelle moyenne atteint 718 logements par an.

Ce dispositif, qui représente aujourd'hui plus de 7 000 logements en R.B.C., offre plusieurs avantages notamment en termes de mixité des quartiers, une partie importante de son offre étant disséminée dans le tissu urbain, et son développement quantitatif qui permet d'atténuer l'iniquité des politiques. Mais l'inconvénient est la dépendance du choix des propriétaires de recourir à ce mécanisme ou non.

Selon Bruxelles Logement, le coût moyen de subsidiation par logement est de 3 043,21 EUR par an et par logement, et pour ce qui concerne la part de la subvention exclusivement réservée au paiement du loyer, on arrive à une moyenne de 1 051 EUR par logement. Nous savons que les loyers sont sensiblement supérieurs à ceux du logement social. Si l'on souhaitait uniformiser les conditions, le subside aux A.I.S. devrait augmenter. Nous chiffrons cette augmentation plus loin (A.I.S. niveau social).

Dans le calcul des coûts, l'accompagnement social pris en charge par des A.I.P.L. ou des associations Cocom, en particulier pour les publics spécifiques en A.I.S. qui représentent une part non négligeable du public A.I.S., n'est pas pris en compte.

(iv) *Socialisation du parc de logement public des pouvoirs locaux*

Le plan d'urgence logement prévoit dans son chantier 1, « Augmenter l'offre et la qualité des logements à finalité sociale », une socialisation du parc de logements des pouvoirs locaux.

Les communes et C.P.A.S. gèrent plusieurs milliers de logements⁸⁶ qui, aussi publics soient-ils, ont des loyers plus élevés que ceux des logements sociaux au sens strict. La Région pourrait également dès lors songer à octroyer à ces acteurs une dotation destinée à ramener leurs loyers au niveau du logement social et compenser ainsi leur manque à gagner, et ce surtout si les locataires des communes et C.P.A.S. sont en attente par ailleurs d'un logement social⁸⁷.

projets A.I.S. comprenant un grand nombre de logements sur un seul site, comme Central Gardens avec 123 logements A.I.S.

⁸⁵ Le patrimoine des A.I.S. s'élevait alors à 4 540 logements. Source : exposé du directeur-chef de service de l'époque de Bruxelles-Logement lors du colloque « 20 ans des A.I.S. » organisé en 2018.

⁸⁶ 8 300 hors leurs logements « libres » selon les estimations corrigées du « *Monitoring* des projets de logements publics », n° 5, p. 29.

⁸⁷ Cf. l'action 3 du plan d'urgence Logement.

Cette proposition, dont la finalisation opérationnelle est enclenchée⁸⁸, représenterait à terme une croissance de l'ordre de 5 240 logements du patrimoine pratiquant des loyers « sociaux » pour un coût annuel évalué à 12 millions EUR par an (2 290 EUR par logement)⁸⁹ pour la compensation loyer.

Avec les données disponibles décrites plus haut, ainsi que les chiffres moyens de loyers dans les différentes formules de socialisation explorées (voy. tableau 9 ci-après), nous pouvons effectuer une première comparaison des postes de coûts annuels à charge de la Région et effectuer une comparaison des différents leviers de socialisation, entre eux et avec la formule classique de construction par les S.I.S.P. Le résultat est présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6. Comparaison des leviers de socialisation selon trois critères*

Levier	Délai (en années)	Coût annuel (année 1)	Potentiel
<i>S.L.R.B./S.I.S.P. construction classique</i>	7,95	4 686 EUR	<i>Conditionné</i>
Subside construction		1 081 EUR	
Subside rénovation ⁹⁰		2 201 EUR	
A.R.S.		1 059 EUR	
Fonctionnement S.L.R.B.		384 EUR	
<i>Coût des avances récupérables</i>		<i>p.m.</i>	
<i>S.L.R.B./S.I.S.P. clé sur porte</i>	1,9	4 936 EUR	
Achat		1 292 EUR	
Rénovation		2 201 EUR	
A.R.S.		1 059 EUR	
Fonctionnement S.L.R.B.		384 EUR ⁹¹	
<i>Coût des avances récupérables</i>		<i>p.m.</i>	
<i>Aide locative Fonds du logement</i>	6,47	4 250 EUR⁹²	<i>Limité</i>

⁸⁸ Voy. l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 octobre 2021 visant la socialisation des loyers de logements assimilés au logement social d'opérateurs immobiliers publics, *M.B.*, 12 novembre 2021.

⁸⁹ Information fournie par la S.L.R.B. à l'atelier 3 du *Spending review*.

⁹⁰ La rénovation (appelée « maintenance » dans le rapport de Deloitte dont les chiffres proviennent) concerne les interventions permettant de maintenir le logement habitable durant cent ans : gros œuvre ouvert, étanchéité, sanitaire, chauffage, domotique, parachèvement. Le « petit entretien » est assuré par les S.I.S.P. et son coût est inclus dans l'A.R.S.

⁹¹ Ce coût est probablement réduit si le recours au « clé sur porte » se généralise, car il y a nettement moins de suivi administratif à prévoir pour un achat « clé sur porte » que pour une construction.

⁹² Ceci concerne uniquement l'offre d'aide locative effectuée dans le cadre du P.R.L. pour lequel le Fonds du logement a reçu 100 millions EUR de subsides pour 500 logements. Le reste du développement de l'aide locative est assumé par les fonds propres du Fonds et ne coûte rien à la Région.

Levier	Délai (en années)	Coût annuel (année 1)	Potentiel
Allocation de loyer	0	2 915 EUR	+++
Compensation loyer		2 370 EUR	
Fonctionnement (3 ETP au DALI)		545 EUR	
Allocation de loyer niveau social	0	4 619 EUR	+++
Compensation loyer		4 074 EUR	
Fonctionnement (3 ETP au DALI)		545 EUR	
A.I.S.	n.d.	3 060 EUR	++ ⁹³
Compensation loyer		1 051 EUR	
Fonctionnement		1 992 EUR	
Perte précompte immobilier régional		17,53 EUR ⁹⁴	
A.I.S. niveau social	n.d.	4 937 EUR	++
Compensation loyer		2 910 EUR	
Fonctionnement		1 992 EUR	
Perte précompte immobilier régional		17,53 EUR	
Démembrement/A.I.S.	6,5	3 706 EUR	+
Acquisition terrain		646 EUR	
Coût A.I.S. (fonctionnement et compensation loyer)		3 043 EUR	
Perte précompte immobilier régional		17,53 EUR	
Démembrement/A.I.S. niveau social	6,5	5 565 EUR	+
Acquisition terrain		646 EUR	
Coût A.I.S. (fonctionnement et compensation loyer) niveau social		4 902 EUR	
Perte précompte immobilier régional		17,53 EUR	
Logements pouvoirs locaux niveau social	0	2 290 EUR	+

* Les coûts d'investissement en construction et rénovation, ainsi que ceux de l'acquisition de terrain pour un démembrement, sont divisés par 100 pour obtenir une estimation de leur valeur annuelle. Les frais de fonctionnement de l'allocation de loyer sont calculés sur la base d'une estimation brute d'un coût annuel de 160 000 EUR pour trois ETP. Les autres montants sont expliqués par ailleurs dans ce rapport.

⁹³ Attention au fait qu'actuellement le nombre de logements mis en gestion A.I.S. est plafonné par les pouvoirs publics. Le succès rencontré par cette formule actuellement, et le potentiel qu'on y perçoit, pourrait buter sur ce plafond si les pouvoirs publics ne l'adaptent pas.

⁹⁴ Ce montant est obtenu en sachant que les S.I.S.P. ont payé 21 499 058 EUR de précompte immobilier (Pr.I.) en 2021, soit 533 EUR/logement en prenant le montant de 40 314 logements S.I.S.P. la même année. Ces 533 EUR se partagent entre le Pr.I. régional (17,53 EUR) et les additionnels communaux (515,5 EUR). Nous avons utilisé le taux de centimes additionnels communal moyen en Région bruxelloise, soit 2 940, pour réaliser ce calcul.

Cette première comparaison indique que la socialisation offre l'avantage de répondre plus rapidement (gain de 1,5 an), voire bien plus rapidement (gain de 7,95 ans) au besoin de conditions sociales pour se loger. Et le coût semble également plus intéressant dans certains cas. Dans la conclusion de l'analyse des leviers agissant sur l'offre, nous poussons un peu plus loin cette analyse.

d) La rénovation des logements sociaux

En *rénovant* plus rapidement le parc existant (qui, dans l'attente de la réfection, reste vide généralement, car en mauvais état), on augmente aussi le stock de biens disponibles à la location⁹⁵.

Les opérations de rénovation⁹⁶ sont gérées concrètement par les S.I.S.P., la S.L.R.B. ayant, à la fois, un rôle de tutelle sur le respect des procédures, notamment des marchés publics et la délivrance des permis, et d'appui principalement en matière technique.

Si d'autres formes de programmation des investissements ont préexisté, depuis 2002 les travaux de rénovation prennent la forme de plans quadriennaux, parfois complétés à la marge selon les besoins ou les opportunités financières. Les critères valorisés pour définir les priorités de ces quadriennaux restent assez constants et concernent la sécurité, l'amélioration du confort, la lutte contre l'inoccupation et l'amélioration de la performance énergétique des logements.

Lors du séminaire organisé par le G.R.B.C. en 2019 avant la formation du gouvernement de la présente législature, la S.L.R.B. a communiqué que les cinq quadriennaux mis en place depuis 2002 représentaient 2 169 projets de rénovation : cela est indicatif du volume de travail concerné et du nombre de procédures de marché public à gérer.

Dans le secteur du logement social bruxellois, le taux d'inoccupés est actuellement important : au 31 décembre 2020, le nombre d'inoccupés était de 4 446 logements soit près de 11 % du patrimoine. Il convient toutefois de distinguer les inoccupations pour vacances locatives⁹⁷ – 1 230 soit 3 % – des inoccupations pour rénovation plus longues dans le temps : 3 216 soit 8 % du patrimoine du secteur⁹⁸.

⁹⁵ Certes, des logements déjà occupés par un ménage peuvent faire l'objet eux aussi d'une réfection, mais même dans ce cas-là, cette action a un effet positif sur l'offre, puisque les biens ainsi rénovés auront une durée de vie plus longue (ce qui réduira à l'avenir l'inoccupation).

⁹⁶ Le terme de rénovation peut recouvrir trois types d'opérations distinctes :

- la rénovation légère correspond à la rénovation « ponctuelle » d'un composant du logement : électricité, chaudière, etc. ;
- une rénovation lourde concerne la rénovation de l'ensemble, ou d'une partie, du logement sans en modifier la structure ;
- une réhabilitation concerne la rénovation de l'ensemble du logement qui en modifie la structure : par exemple transformer un logement à trois chambres en logement à deux chambres.

⁹⁷ Entre deux locations nécessitant parfois de petits travaux de peinture, etc.

⁹⁸ En Région flamande le taux d'inoccupés structurels est de 7 % et en Région wallonne de 5 %.

Comme pour la construction des logements sociaux, leur rénovation peut revêtir différentes formes ou procédures. Eu égard à l'extrême diversité des opérations de rénovation, nous ne disposons toutefois pas de données factuelles précises et moyennes notamment en termes de délais de réalisation des travaux et des coûts de ceux-ci.

(i) *Voie classique : rénovation par les S.I.S.P. (par le biais de marchés publics au cas par cas)*

La voie classique et historique en matière de rénovation tient dans la décentralisation, à savoir que la S.I.S.P. passe plusieurs marchés publics (de services et de travaux) avec des opérateurs tiers. Cette voie suggère aujourd'hui différents types de tutelles de la S.L.R.B. sur les S.I.S.P. en lien avec le montant des travaux à réaliser par celles-ci. Ces types de tutelle ont été allégés à l'occasion de la négociation du contrat de gestion S.L.R.B.-S.I.S.P. 2017-2022⁹⁹ ; c'est une des modalités sur laquelle la S.L.R.B. peut intervenir pour améliorer le rythme de réalisation des programmes de rénovation. En ce sens, il sera intéressant d'avoir une évaluation du système mis en place dans la dernière génération des contrats de gestion de niveau 2 (S.L.R.B.-S.I.S.P.) et d'examiner les possibilités d'encore l'améliorer. Il s'agirait de faire la balance entre les gains qualitatifs et financiers résultant du contrôle exercé par le biais de la tutelle et le rallongement des délais en raison des passages multiples par la tutelle.

(ii) *Gestion optimisée du planning des rénovations et de la vacance*

Puisque des milliers de logements sont concernés par des rénovations, optimiser leur roulement ainsi que les délais de vacance permettrait de les remettre plus rapidement sur le marché, ce qui augmenterait le stock de logements disponibles. À cet égard, des outils de gestion optimisés et le recours à des solutions temporaires de relogement (hors parc de logement social)¹⁰⁰ sont des pistes à explorer. Ce travail a déjà été entamé (par les S.I.S.P. notamment), mais il faut le poursuivre et l'amplifier.

(iii) *Centralisation de la compétence : création d'une unité publique consacrée à la rénovation*

Actuellement, chaque S.I.S.P. développe de son côté son activité de rénovation, ce qui démultiplie les coûts, les recherches de personnel qualifié, les formations, etc.

⁹⁹ Tutelle *a posteriori* si travaux inférieurs à 200 000 EUR, tutelle allégée si travaux compris entre 200 000 et inférieurs à 2 000 000 EUR, tutelle lourde si travaux supérieurs à 2 000 000 EUR, tutelle différenciée si travaux supérieurs à 5 000 000 EUR (art. 52 du contrat de gestion S.L.R.B.-S.I.S.P.).

¹⁰⁰ Un certain nombre de travaux structurels supposent en effet le déménagement des locataires, il est donc essentiel de multiplier les possibilités de relogement provisoire.

Or, si l'on centralisait cette compétence, on pourrait en escompter une gestion plus professionnalisée¹⁰¹ (et sans doute plus rapide), de même que des économies d'échelle. La chose se conçoit d'autant plus aisément qu'il s'agit d'une matière technique, objective, qui se pose dans les mêmes termes dans toutes les S.I.S.P. En revanche, la gestion locative post-travaux doit évidemment continuer à se faire au niveau local, S.I.S.P. par S.I.S.P., de même que les relations avec les preneurs. Pour le reste, rien ne change, en ce sens qu'on fait toujours appel des extérieurs pour les travaux, par le biais de marchés publics.

Cette manière de faire a déjà cours à Londres et, surtout, Paris¹⁰². Toutefois, elle n'est pas encore mise en œuvre chez nous. Certes, certaines évolutions semblent aller dans ce sens comme la dynamique de la fusion des S.I.S.P., le développement de certaines actions des fédérations des S.I.S.P. et la mutualisation de certaines actions ou achats dans le secteur : il faut aujourd'hui l'amplifier et cette amplification suggère sans doute de réfléchir à son format organisationnel.

(iv) *Accords-cadres pour les différents marchés publics, achats groupés et centrale d'achat*

Quels délais et quels budgets pourraient être gagnés en ayant recours à des accords-cadres et/ou en passant par une centrale d'achat pour la rénovation ? Les procédures d'attribution de marchés publics seraient fortement allégées, et les achats groupés en grandes quantités au sein d'une centrale d'achat laissent espérer des prix plus avantageux. Ces dynamiques d'achats groupés et d'accords-cadres existent déjà, mais sans doute à un niveau quantitatif trop faible : ici aussi, il faudrait amplifier le mouvement. Pour le reste, cette formule est une sorte de décalque de la précédente.

(v) *In house*

Cette procédure est parfois utilisée en matière de rénovation, mais encore très faiblement. Il s'agit d'un contrat passé entre un pouvoir adjudicateur et une personne morale de droit privé ou de droit public, mais qui n'est pas soumis à la réglementation des marchés publics pour autant que les critères suivants soient remplis :

- le pouvoir adjudicateur (celui qui doit satisfaire un besoin dans l'intérêt public) exerce sur la personne morale (celui qui va satisfaire le besoin) un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
- la personne morale exerce l'essentiel de son activité pour le pouvoir adjudicateur (plus de 80 %) ;
- la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe aux capitaux privés.

¹⁰¹ Des équipes, comme des outils informatiques.

¹⁰² Isis Consult, 2017.

L'avantage de cette formule est naturellement le gain de temps manifeste qu'elle permet en évitant les lourdes procédures classiques de marchés publics.

(vi) *Rénovations plus légères/moins qualitatives*

Si tout le monde s'accorde à louer le bénéfice d'un environnement sain et de qualité, et si rares sont ceux qui contestent l'adoption de nouvelles mesures renforçant les exigences du cadre de vie, on ne considère pas suffisamment les conséquences que ces nouvelles « couches » de normes entraînent (en termes de coût, d'allongement du délai de réalisation, etc.). Si l'objectif principal est la réduction de la liste d'attente, alors il faut avoir le courage parfois d'envisager de mettre une limite au qualitatif et, surtout, de s'interroger sur le surcoût induit par chaque nouveau degré d'exigences¹⁰³. Cette norme nouvelle, par ailleurs, permet-elle de diminuer la file d'attente¹⁰⁴ ? N'est-ce pas cela la première des priorités du point de vue de la politique du logement ? L'argent que l'on économiserait en suspendant la dépense ne pourrait-il pas être réinjecté dans une autre dépense qui, elle, représenterait un fort levier en termes d'augmentation du stock d'habitations abordables financièrement (comme l'allocation de loyer, par exemple) ? En résumé, ne vaudrait-il pas la peine de diminuer un peu la qualité afin d'augmenter la *quantité* de ménages aidés et revenir ainsi sur la logique d'iniquité qui prévaut aujourd'hui ?

(vii) *Bail à réhabilitation*

Pour mémoire, on rappellera qu'il existe pour les ménages locataires un bail à réhabilitation dans le secteur du logement social bruxellois : ce bail organise un régime permettant aux locataires de bénéficier de réduction de loyer moyennant la réalisation par lui de certains travaux d'entretien ou de rénovation dans le bien occupé. Il serait intéressant que la S.L.R.B. fasse une évaluation prochaine de ce dispositif afin d'apprécier son impact actuel et d'examiner l'intérêt éventuel de le faire monter en puissance ou de le supprimer.

Nous pouvons comparer les différents leviers « rénovation » selon les critères de l'impact auquel on peut raisonnablement s'attendre sur les délais et sur les coûts. Certes, ces effets n'ont pas encore pu être quantifiés, mais ils découlent pour ainsi dire de la définition du levier.

¹⁰³ Quitte à ce que, si le coût ainsi économisé devait rester faible, on abandonne cette piste.

¹⁰⁴ On ne vise pas tant les normes énergétiques, qui rejaillissent positivement et directement sur le locataire (par la diminution des charges), que des frais de rénovation des abords des immeubles sociaux, par exemple, ou encore leur végétalisation.

Tableau 7. Comparaison des leviers rénovation selon deux critères

Levier	Délais	Coûts
Gestion optimisée	Amélioration	
Centralisation	Amélioration	Amélioration
Accords-cadres	Amélioration	Amélioration
<i>In house</i>	Amélioration	
Rénovations plus légères		Amélioration
Bail à réhabilitation	Amélioration	Amélioration

Tous ces leviers touchant à la rénovation confèrent des avantages soit en termes de délais, soit en termes de coûts, bien qu'il n'ait pas été possible de chiffrer ceux-ci. Les trois leviers qui rencontrent ces deux avantages simultanément sont la centralisation de la gestion des rénovations, les accords-cadres et le bail à réhabilitation. Nous recommandons de les développer prioritairement.

3. Analyse des leviers agissant sur la diminution de la demande

On l'a dit, la réduction de la liste d'attente peut non seulement passer par une augmentation de l'offre globale de logements sociaux, mais aussi par une *diminution de la demande*. Nous proposons dès lors de comparer les scénarios suivants : une révision des seuils d'éligibilité financière, une moindre exigence en termes de nombre de chambres pour les familles nombreuses, un renforcement de la dynamisation de la sortie du logement social et un relèvement des loyers sociaux demandés.

a) La révision des seuils d'éligibilité financière

Concrètement, abaisser la hauteur des revenus maximaux pour pouvoir postuler à un logement social permettrait mécaniquement de diminuer la liste d'attente. Il s'agit toutefois d'un choix politique fort, qui n'est pas sans incidence d'ailleurs sur le budget¹⁰⁵ (avec une croissance de l'A.R.S. dans sa formule actuelle) ou sur la mixité sociale (avec une plus grande concentration de la pauvreté au sein de cités sociales plus homogènes).

Certes, comme le montre le tableau suivant, les seuils maximaux de revenus sont déjà, en termes absolus, plus bas à Bruxelles que dans les autres Régions. Il pourrait être instructif cependant de voir si tel est toujours le cas en termes *relatifs* cette fois (c'est-à-dire en pourcentage du revenu moyen

¹⁰⁵ Notons que cet impact budgétaire est cependant minime par rapport au coût des leviers agissant sur l'offre.

régional par habitant, lequel est plus faible en Région bruxelloise)¹⁰⁶. En tout cas, la moitié de la population bruxelloise est aujourd’hui éligible, du point de vue de ses revenus, à un logement social¹⁰⁷. Il est dès lors permis de se demander si une telle largeur de spectre constitue bien la vocation de cette institution ; ce, à plus forte raison que le parc social reste de toute façon plafonné quantitativement à 7,5 % du parc immobilier global.

Tableau 8. Seuils d’éligibilité à un logement social, par Région

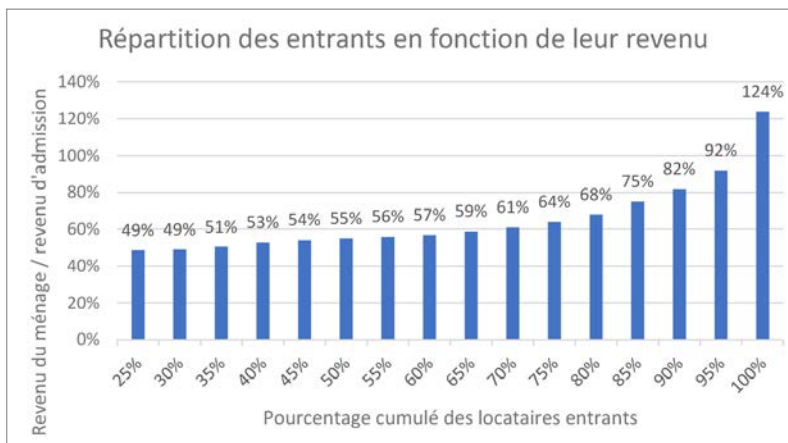
Situation du ménage	Région bruxelloise	Région wallonne	Région flamande
Ménage d’une personne	23 525,31 EUR	27.400 EUR	25.557 EUR
Ménage d’une personne avec un handicap			27.698 EUR
Ménage avec un revenu	26 139,25 EUR		
Ménage avec plusieurs revenus	29 873,47 EUR		
Ménage avec plusieurs personnes		34.200 EUR	38.335 EUR
Augmenté par enfant(s) à charge	2 240,50 EUR	2.500 EUR	
Augmenté par personne(s) à charge			2.143 EUR
Personne majeure handicapée	4 481,01 EUR		

Abaisser les seuils d’éligibilité réduit mécaniquement la demande théorique. Rien ne dit cependant de combien cela diminue la demande effective dont nous savons qu’elle n’est qu’une faible proportion de la demande théorique. Pour cela il faut analyser le profil de revenus des ménages inscrits effectivement sur la liste d’attente. Cette donnée n’est pas disponible, car il serait trop fastidieux de tenir à jour les revenus de tous les ménages inscrits sur la liste d’attente. Une estimation peut cependant être effectuée sur la base des revenus des derniers entrants dans le logement social, car lors de l’entrée les revenus déclarés au moment de l’inscription sur la liste d’attente (parfois dix ans plus tôt) sont mis à jour et contrôlés. Le résultat est illustré par le graphique ci-après.

¹⁰⁶ Il semble que, de ce point de vue, les situations soient davantage comparables d’une Région à l’autre.

¹⁰⁷ 280 000 ménages sur 555 967 (plan d’urgence Logement, p. 10).

Graphique 4. Distribution des ménages entrant dans le logement social, par tranche de revenu relatif



Ce tableau¹⁰⁸ indique une forte concentration des entrants en dessous de 92 % des conditions d'accès en termes de revenus. Cela signifie, par exemple que pour réduire la demande effective de 5 %, il faudrait diminuer le plafond actuel de 8 %, et refuser les ménages ayant des revenus supérieurs à ce seuil. Aujourd'hui ce type de ménage est accepté exceptionnellement afin d'assurer une certaine mixité sociale au sein du parc de logements sociaux.

Comme on le voit, réduire le revenu d'admission rendrait la question de la mixité sociale encore plus aiguë et aurait des répercussions financières, dès lors que le loyer est défini en fonction du revenu des ménages. De plus, elle soulèverait un gros problème de transition, que faire des ménages qui sont inscrits sur les listes d'attente depuis plusieurs années et qui du jour au lendemain, n'auraient plus droit à un logement social ?

Sans doute la voie d'un moratoire concernant l'augmentation des revenus en termes de conditions d'accès est-elle préférable¹⁰⁹, mais elle n'évacue pas les nombreuses questions légitimes sur le sujet.

b) Une moindre exigence en termes de nombre de chambres pour les familles nombreuses

Les exigences en termes de nombre de chambres laissent parfois des familles nombreuses longtemps sur les listes d'attente (jusqu'à plus de dix ans)¹¹⁰.

¹⁰⁸ Note ronéo de la S.L.R.B., « La réduction de la demande de logement social. La baisse du revenu d'admission du logement social ».

¹⁰⁹ Nous reprenons aussi des éléments provenant des séminaires organisés dans le cadre du *Spending review*, notamment celui du 29 septembre 2021, et synthétisés pour partie par la S.L.R.B. dans le tableau comparatif des pistes d'offre de logements et réduction de demande.

¹¹⁰ Dans l'attente, elles stationnent dans un parc privé deux fois plus cher en moyenne (que le logement social), dans des lieux comptant parfois un très faible nombre de chambres.

Les données des S.I.S.P. permettent-elles de mesurer combien de familles nombreuses sortiraient de la liste d'attente si ces exigences étaient assouplies ? Il s'agit ici de faire la balance entre qualité et quantité. Une telle mesure¹¹¹ ne réduirait certes pas le nombre de *ménages* sur la liste d'attente, mais bien le nombre total de *personnes* en attente.

D'autres pistes sont à l'étude pour stimuler les mutations et libérer des grands logements comme lever la protection des personnes âgées de plus de 60 ans à l'âge de 70 ans ou augmenter le complément de loyer par chambre excédentaire. Ces pistes sont actuellement à l'étude à la S.L.R.B.

c) Un renforcement de la dynamisation de la sortie du logement social en cas de hausse de revenu

La dynamique du bail à durée déterminée prévoit une terminaison du contrat pour les locataires qui, après neuf ans, ont des revenus qui dépassent de 50 % le seuil maximal d'admission. Or il est possible de descendre ce seuil, pour libérer davantage de logements sociaux (au profit de candidats qui eux, par définition, respectent ce plafond). On assurerait de la sorte une meilleure rotation des locataires sociaux et, corrélativement, une diminution du temps d'attente. Naturellement, la mixité sociale au sein des S.I.S.P. en pâtirait. Il conviendra à ce sujet de faire une évaluation de l'entrée en vigueur de cette règle qui portera ces effets en 2022 pour la première fois.

Nous le voyons, les mesures envisageables ne vont pas sans poser de réels problèmes que ce soit en termes d'une concentration accrue de la pauvreté (mesures A et C) sans doute peu souhaitable, ou que ce soit en termes d'une diminution de la qualité d'occupation du logement (mesure B).

En tout état de cause, une allocation de loyer ciblée permettrait d'amortir le « choc pécuniaire » de ceux qui seraient réorientés de la sorte dans le parc privé. Une autre voie pourrait être de valoriser et de faire connaître davantage auprès des ménages concernés le système de prêt à l'acquisition pratiqué par le Fonds du logement (l'acquisitif social).

Dans notre réflexion, nous nous sommes concentrés sur le marché locatif et sur l'offre additionnelle au logement social que certains dispositifs ou évolutions pouvaient représenter. Mais il ne faut pas oublier que, bon an mal an, le public qui emprunte au Fonds du logement et devient donc acquéreur est constitué de 80 % à 85 % de ménages dans les conditions du logement social : ce qui représente pour ces trois dernières années respectivement en 2018 : 659 ménages (85 % des acquéreurs), en 2019 : 707 ménages (84,3 %) et en 2020 : 632 ménages (82,7 %) soit un total en trois ans 1 998 ménages ou 666 ménages par an.

¹¹¹ Souhaitée d'ailleurs par les pouvoirs publics (cf. l'action 8 du plan d'urgence Logement).

Certes l'acquisition d'un bien est une autre démarche que la location et son coût est plus élevé : la mensualité moyenne était de 765 EUR en 2020¹¹². Le loyer moyen sur le marché locatif privé étant de 739 EUR. Mais l'acquisition par le Fonds touche en partie importante le même public que le logement social, permet la dissémination d'une offre socialement accessible dans le tissu urbain, épargne à terme pour les pouvoirs publics les frais de rénovation d'un patrimoine propre et constitue pour les ménages acquéreurs un quatrième pilier qui ne dit pas son nom dans le régime des pensions.

Par ailleurs, les délais de réponse sont nettement plus courts : pour une demande « classique » – achat d'un bien sur le marché secondaire – dès que le dossier est complet (ce qui demande parfois du temps pour obtenir les documents nécessaires du candidat), la décision est prise endéans le mois, et l'acte authentique est signé dans le délai légal de quatre mois. Le ménage peut alors entrer dans son bien, sauf s'il y a des travaux (auquel cas un sursis en capital est accordé).

On ajoutera qu'en 2020, par la R.B.C. le crédit moyen emprunté était de 193 510 EUR : le crédit du Fonds ne « coûte » actuellement rien à la Région¹¹³, du fait de la conjoncture des marchés financiers. Cette situation est unique dans l'histoire du Fonds et risque de se terminer dès 2022, car les taux remontent et la note de la Région risque de se dégrader.

d) Un relèvement des loyers sociaux demandés

Une dernière mesure qui pourrait diminuer la demande effective serait une révision du système de calcul du loyer pour tendre vers une augmentation de celui-ci (éventuellement seulement pour certains types de locataires ou de revenus). Nous le verrons plus loin, la part du loyer réel payé par le ménage par rapport au loyer théorique (loyer de base) diminue continuellement dans le temps. Mettre fin à cette tendance augmenterait les loyers et attirerait peut-être moins de candidats, ou constituerait un moindre piège à pauvreté¹¹⁴, engendrant de ce fait une plus fréquente sortie du logement social. Cela réduirait les inégalités, car l'écart, très important aujourd'hui, serait alors réduit entre les loyers payés par les ménages modestes pour les logements sociaux et ceux payés pour les logements en A.I.S. ou ceux payés par les ménages bénéficiant d'une allocation de loyer alors que tous ont des

¹¹² On se reportera avec intérêt aux rapports annuels et de statistiques 2020 du Fonds : <https://www.fonds.brussels/fr>.

¹¹³ En 2011 une étude avait montré que l'acquisition d'un bien par un emprunteur du Fonds du logement représentait une subside par la R.B.C. de l'ordre de 23 % de la valeur du bien acquis : ce qui aurait représenté une subside de l'ordre de 44 505 EUR par la R.B.C. dans ce cas. Ce paramètre évolue cependant très fortement, eu égard aux taux du marché et au niveau de la dotation du Fonds du logement. Isis Consul, « Mission d'études portant sur la comparaison des coûts en politique du logement », 2011.

¹¹⁴ Le piège à pauvreté est la situation où les avantages sociaux perdus lors d'une sortie de la pauvreté sont tellement importants qu'il est parfois plus intéressant de renoncer à des revenus supplémentaires.

revenus les rendant éligibles au logement social. Le tableau ci-dessous montre les écarts moyens de loyers par type de logement en 2019-2020.

Tableau 9. Écarts entre les loyers moyens payés par les locataires des S.I.S.P. et des A.I.S., et par les bénéficiaires de l'allocation de loyer

Type de logement	Loyer moyen locataires S.I.S.P.	Loyer moyen locataires A.I.S.	Écart A.I.S./ S.I.S.P.	Loyer moyen des bénéficiaires allocation de loyer (A.L.)	Écart A.L./ S.I.S.P.
Appartement					
0 chambre	192 EUR	322 EUR	+ 67 %	539 EUR	+ 179 %
1 chambre	249 EUR	384 EUR	+ 54 %	522 EUR	+ 109 %
2 chambres	334 EUR	456 EUR	+ 36 %	647 EUR	+ 93 %
3 chambres	383 EUR	546 EUR	+ 42 %	766 EUR	+ 100 %
4 chambres	433 EUR	619 EUR	+ 43 %	834 EUR	+ 92 %
Maison					
1 chambre	265 EUR	388 EUR	+ 46 %	521 EUR	+ 96 %
2 chambres	415 EUR	462 EUR	+ 11 %	597 EUR	+ 44 %
3 chambres	446 EUR	607 EUR	+ 36 %	808 EUR	+ 81 %
4 chambres	452 EUR	781 EUR	+ 72 %	996 EUR	+ 120 %

C. Synthèse de l'analyse de l'objectif de réduction de la liste d'attente

L'analyse des leviers permettant de réduire la liste d'attente met en évidence qu'il n'y a pas de miracle du côté de la construction et de l'acquisition, même si de belles marges d'amélioration existent en termes de délais (techniques innovantes, charges d'urbanisme et « clé sur porte ») ou de coût (charges d'urbanisme et démembrement). Il y a toujours au moins un critère qui exclut le choix d'un des leviers de la construction ou de l'acquisition (coût) comme stratégie pour réduire la liste d'attente face au rythme d'accroissement de la demande.

Ce qui frappe, en revanche, c'est la différence entre les leviers « construction/acquisition » et les leviers « socialisation » ou « démembrement + socialisation ». Si l'on s'en tient strictement à l'objectif de réduction de la liste d'attente, il paraît évident que la socialisation est l'outil le plus prometteur au niveau des trois critères que sont les délais, les coûts et le potentiel.

Cette socialisation pouvant prendre différentes formes, d'éventuels autres objectifs des pouvoirs publics peuvent être atteints malgré tout, tels qu'une propriété publique des logements occupés par des ménages modestes (logements

des pouvoirs locaux à tarif social) ou la nécessité de prévoir un accompagnement social (A.I.S. à tarif social).

Nous souhaitons conclure ce volet consacré aux leviers pour réduire la liste d'attente en comparant la solution classique – construction S.I.S.P. – avec les différentes options de socialisation¹¹⁵. Comme les coûts sont répartis très différemment dans le temps selon les options – avec un gros investissement de départ pour la construction et des coûts récurrents pour la socialisation – nous devons actualiser la somme des coûts par option pour pouvoir valablement les comparer.

Pour réaliser cet exercice, nous utilisons les chiffres repris plus haut, y compris le coût des avances récupérables, puisque les années de remboursement des avances sont connues. Les hypothèses retenues sont un taux d'inflation de 1,5 %, un taux d'actualisation de 3 %, une durée de vie des constructions de cent ans et des rénovations tous les vingt ans dans les logements S.I.S.P. (les rénovations des autres options ne sont pas à charge de la Région). Nous nous limitons aux options qui aboutissent à un loyer équivalent au loyer social pour les locataires. Le tableau ci-dessous reprend le résultat¹¹⁶ de ce calcul.

Tableau 10. Comparaison des leviers « construction classique » et « socialisation » en termes de coûts actualisés, de pérennisation sociale et d'accompagnement social

Levier	Coût total actualisé	Comparaison avec l'option S.I.S.P.	Pérennisation sociale	Accompagnement social
Logements S.I.S.P.	346 194 EUR		oui	oui
Allocation de loyer tarif social	236 920 EUR	68,4 %		
A.I.S. tarif social	278 775 EUR	80,5 %		oui
Démembrement/ A.I.S. tarif social	341 486 EUR	98,6 %	oui	oui
Logements pouvoirs locaux tarif social	117 470 EUR	33,9 %	oui	

Le coût actualisé est un outil courant pour prendre des décisions économiques, et selon celui-ci, strictement financier, l'option à retenir pour réduire la liste d'attente est celui de la socialisation des logements détenus par les pouvoirs locaux. Comme le potentiel de cette option est limité par le patrimoine disponible des communes et C.P.A.S., il convient de s'intéresser également à la deuxième meilleure option : l'allocation de loyer au tarif social.

¹¹⁵ Notons que la comparaison entre la socialisation et l'acquisition clé sur porte serait encore plus favorable à la socialisation, puisque l'acquisition coûte plus cher que la construction par les S.I.S.P.

¹¹⁶ Nous avons effectué des analyses de sensibilité en faisant varier la valeur des paramètres d'inflation et taux d'actualisation. Les conclusions restent toujours les mêmes.

Cette option ne garantit cependant ni pérennisation du caractère social du logement ni accompagnement social. Les deux dernières colonnes du tableau indiquent que seuls les logements S.I.S.P. et les logements construits sur un terrain propriété publique et gérés par des A.I.S. (démembrement/A.I.S.) rencontrent ces deux aspects. Ce sont les options les plus chères. L'analyse montre cependant qu'elles sont toujours plus avantageuses financièrement, voire quasiment équivalentes.

Il n'y a pas que les coûts qui sont échelonnés différemment dans le temps selon les options. Le délai pour qu'un ménage entre dans un logement aux conditions sociales est également très variable. Le nombre de ménages bénéficiaires de logements des S.I.S.P. croît lentement, au rythme des constructions et acquisitions, alors que pour un même montant déboursé, une allocation de loyer peut toucher dès demain un nombre très élevé de ménages à faibles revenus.

Pour comparer les différentes options en tenant compte de cet effet « délai », nous utilisons une unité de mesure synthétique : l'année-ménage, représentant un ménage logeant pendant un an dans un logement aux conditions sociales.

Sachant que de 2020 à 2040, les S.I.S.P. prévoient la construction de 518 logements/an en moyenne, nous pouvons calculer que d'ici 2040, 10 878 logements auront été construits ou acquis et que 119 658 années-ménage auront pu être fournies. Ce chiffre est la somme de 518 logements mis en location la première année, deux fois plus la deuxième année, trois fois plus la troisième année, etc.

En comparaison, les 108 143 EUR de subsides octroyés par la Région pour la construction d'un logement par une S.I.S.P. peuvent financer pendant une année et au même coût pour la Région, dès la première année :

- 47,2 logements des pouvoirs locaux à tarif social ;
- 23,4 allocations-loyer à tarif social, ou
- 21,9 logements A.I.S. à tarif social¹¹⁷.

Multipliés par le nombre de 518 constructions prévues annuellement en moyenne, ces chiffres montent *dès la première année* à :

- 24 462 logements des pouvoirs locaux à tarif social¹¹⁸ ;
- 12 127 allocations-loyer à tarif social ; ou
- 11 344 logements A.I.S. à tarif social¹¹⁹.

Ces chiffres sont à comparer avec le nombre de logements S.I.S.P. atteint progressivement par le biais de la construction ou de l'acquisition, partant de 518 la première année pour atteindre 10 878 au bout de vingt et un ans, soit

¹¹⁷ Si l'on souhaite intégrer le coût pour les communes du manque à gagner des additionnels au précompte immobilier, ce dernier chiffre tombe à 19,8.

¹¹⁸ Ce chiffre est théorique, car le potentiel est limité au patrimoine existant des communes et C.P.A.S., soit 5 240 logements.

¹¹⁹ 10 256 en tenant compte de l'impact pour les communes en termes d'additionnels au précompte immobilier.

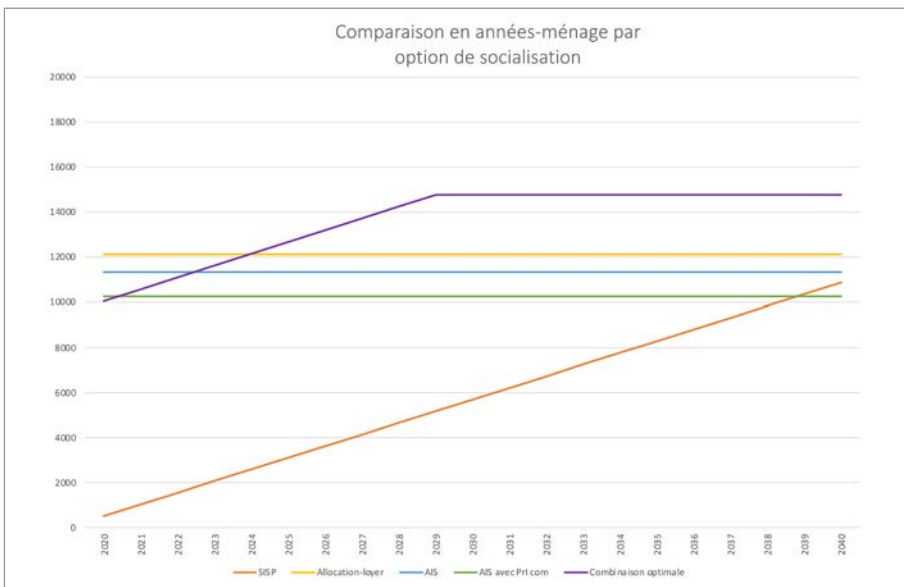
toujours moins que les résultats obtenus dès la première année pour les trois formules de socialisation analysées¹²⁰.

Notons que pour ce dernier calcul nous n'avons pas pris en compte les budgets consacrés à la rénovation ni ceux consacrés à l'A.R.S. ou au fonctionnement de la S.L.R.B., qui creuseraient encore sensiblement les écarts constatés, puisque sur une base annuelle, sur cent ans, le coût de construction ne représente qu'environ 20 % des coûts totaux. Par ailleurs, ces écarts sont le fruit de l'hypothèse que les loyers sociaux restent aussi bas qu'aujourd'hui par rapport aux autres solutions de logement à finalité sociale. Si les loyers sociaux étaient relevés, comme suggéré plus haut, la compensation de loyer à prévoir serait moindre et la comparaison serait encore plus avantageuse pour la socialisation.

Graphiquement, comparer l'impact des différentes mesures revient à comparer la *surface* en dessous de chaque courbe ci-dessous, la courbe croissante orange étant celle de la construction par les S.I.S.P. et les courbes horizontales, exprimant leur potentiel immédiat, représentant les différentes options de socialisation.

Rappelons que la socialisation des logements publics des pouvoirs locaux a un potentiel limité. Nous avançons alors la proposition d'une combinaison optimale de mesures de socialisation avec 5 240 logements des pouvoirs locaux à tarif social et, avec le budget restant, 9 529 allocations de loyer à

Graphique 5. Comparaison de l'impact de divers leviers en termes d'années-ménage



¹²⁰ Notons que nous ne savons pas comment évolueront les divers paramètres dans le temps. Les écarts varieront selon la divergence entre la croissance des loyers et la croissance des coûts de construction dont on sait qu'elles sont toutes deux significatives.

tarif social, soit 14 769 ménages bénéficiaires (par rapport à 10 878 à terme pour les logements S.I.S.P.). Comme il y a actuellement un certain nombre de locataires non éligibles au logement social dans les logements des pouvoirs locaux, ce potentiel n'est pas immédiat et nous avons tablé sur une possibilité de loger en dix ans, à raison de 10 % par an, uniquement des ménages éligibles aux logements sociaux dans des logements des pouvoirs communaux à loyer social. Ce scénario est représenté par la courbe mauve coudée.

Toutes les options de socialisation, éventuellement combinées, font (nettement) mieux que la construction selon ce critère du nombre d'année-ménage.

Nous pouvons conclure par un dernier critère, qui combine l'analyse en termes de coûts et l'analyse en termes de délais. Nous divisons pour chacun des quatre leviers le coût actualisé par le nombre d'années-ménage. Cela résulte dans le classement suivant :

- 2,89 pour les logements construits par les S.I.S.P. ;
- 0,23 pour les logements des pouvoirs locaux à tarif social¹²¹ ;
- 0,93 pour allocations de loyer à tarif social ; ou
- 1,08 logement A.I.S. à tarif social.

Le classement n'est pas modifié. Ce dernier critère montre que la moins avantageuse des options de socialisation en termes de coûts et de délais reste plus de deux fois plus intéressante que la construction par les S.I.S.P.

Il nous reste à comparer le potentiel des différents leviers avec la liste d'attente constatée aujourd'hui et projetée demain. La liste d'attente atteint aujourd'hui le chiffre de près de 50 000 ménages, et à l'horizon 2040 elle pourrait atteindre près de 77 000 ménages selon le scénario médian et plus de 95 000 ménages selon le *worst case scenario*.

Avec un budget donné, la construction et l'acquisition par les S.I.S.P. réduirait cette liste de 518 la première année (soit 10,3 %) jusqu'à atteindre 10 878 en 2040, soit 14 % dans le scénario médian et 11,4 % dans le *worst case scenario*.

À budget identique, la combinaison optimale proposée réduit dès aujourd'hui la liste d'attente de 29,5 %¹²² et, en 2040, de 19 % (scénario médian) ou 15,5 % (*worst case scenario*). Bien que l'impact sur la liste d'attente diminue au fil du temps, il reste en tout temps supérieur au levier de la construction et de l'acquisition par les S.I.S.P.

Bien que l'ensemble de ces calculs soit basé sur des données agrégées, moyennes et/ou projetées, les ordres de grandeur sont tels qu'ils nous assurent que même en tenant compte des marges d'erreur rien ne changerait aux conclusions, d'autant que nous avons été prudents en ne tenant compte ni des coûts de maintenance ni des coûts supérieurs en cas d'acquisition.

¹²¹ Ce chiffre étant théorique, car le potentiel est limité au patrimoine existant des communes et C.P.A.S., soit 5 240 logements.

¹²² Soit 14 768 ménages bénéficiaires supplémentaires par rapport à une liste d'attente de l'ordre de 50 000 ménages.

Cet exercice montre, malgré les lacunes en termes de données, qu'un *spending review* peut mettre utilement en perspective des habitudes de politiques publiques.

III. Objectif de soutenabilité financière des sociétés de logement social

La soutenabilité financière des sociétés de logement social est traduite ici par la soutenabilité financière des mécanismes d'intervention de la Région bruxelloise en soutien au secteur, à savoir l'allocation régionale de solidarité (A.R.S.) et la compensation pour les réductions sociales (R.S.). Précisons que nous analysons ici la soutenabilité de l'A.R.S. et des réductions sociales, mais qu'une réflexion est également proposée à propos du financement des S.I.S.P. en général.

A. Définition quantitative de l'objectif

Ce deuxième objectif du *spending review* n'est pas plus précis que le premier. Or étudier des pistes pour assurer la soutenabilité financière des sociétés de logement social nécessite de fixer des objectifs chiffrés et concrets. Nous proposons trois définitions alternatives de la soutenabilité.

Proposition 1. Si l'on considère *a minima* que le financement soutenable est celui qui, par rapport à la situation actuelle, n'exige pas de faire des sacrifices dans d'autres domaines politiques bruxellois, l'objectif chiffré qui en découle est simple : maintenir à partir de 2021 un poids de l'A.R.S. et des réductions sociales *stable* dans le budget total de la Région bruxelloise. Aujourd'hui, ce taux s'élève à 0,81 % comme résultat d'une croissance significative ces dernières années¹²³.

Proposition 2. On peut alternativement considérer que le poids de l'A.R.S. et des réductions sociales est soutenable si son poids *dans les dépenses consacrées au logement* reste stable et que les autres volets de la politique du logement n'en souffrent pas. Cette option n'est pas dénuée de sens, car si la politique du logement était de plus en plus ambitieuse en termes de nombre de logements sociaux offerts à l'avenir, il serait normal que les compensations pour loyers sociaux (philosophie de l'A.R.S.) augmentent proportionnellement. Aujourd'hui, l'A.R.S. et les réductions sociales représentent 10,29 % budget consacré au logement dans le budget régional¹²⁴.

¹²³ En 2010, le budget consacré à l'A.R.S. représentait 0,52 % du budget total des dépenses régionales.

¹²⁴ Selon le budget initial 2021.

Proposition 3. On peut aussi tenir l'A.R.S. pour un outil souple et réactif, qui a pour mission de s'adapter aux évolutions de société. Et (forte) évolution il y a, précisément, en Région bruxelloise, sur deux plans au moins : la crise liée au covid et, de manière plus structurelle, l'appauvrissement à la fois de la population et du public qui intègre le logement social. Convergente, cette double tendance pourrait autoriser un alourdissement (temporaire) du poids de l'A.R.S. et des réductions sociales dans le budget. Une limite devra malgré tout être fixée à cet alourdissement, ce qui, même dans cette proposition 3, pourrait impliquer aussi de réduire la voilure de l'A.R.S. actuelle (dont le poids relatif dans le budget de la Région est déjà en – forte – augmentation en effet, depuis des années). Cette limitation serait par définition arbitraire et pourrait être établie, par exemple, + 150 % au maximum de croissance nominale à l'horizon 2040.

1. Estimation de l'évolution de l'A.R.S. et des réductions sociales à l'horizon 2040 à politique inchangée

Pour savoir si la soutenabilité de l'A.R.S. et des réductions sociales est en péril, nous devons commencer par réaliser une estimation de leur évolution future à *politique inchangée*, pour ensuite la comparer avec les trois définitions quantitatives de la soutenabilité proposées plus haut.

Mais rappelons tout d'abord brièvement comment fonctionnent l'A.R.S. et les réductions sociales. Cette explication sera approfondie dans la partie du rapport consacrée aux réformes qu'on pourrait y apporter.

L'allocation régionale de solidarité compense 75 % du manque à gagner des sociétés de logement social résultant du fait qu'elles pratiquent des loyers sociaux. Ce manque à gagner se calcule comme la différence entre le loyer de base (sorte de loyer théorique) qu'elles pourraient tirer de leur patrimoine immobilier si elles s'adressaient à un public disposant d'un revenu considéré comme moyen pour un ménage locataire du logement social bruxellois et le loyer réel appliqué, qui tient compte des revenus plus modestes encore de certains occupants. Le loyer de base dépend lui-même de la valeur théorique du logement, et est calculé en appliquant un coefficient (entre 3 % et 10 %) au prix de revient actualisé (P.R.A.) de celui-ci. Ce prix de revient actualisé additionne les dépenses d'investissement (construction et rénovation)¹²⁵ et évolue selon l'indice santé.

Les réductions sociales sont des diminutions de loyer octroyées aux locataires pour tenir compte des enfants à charge et/ou des adultes handicapés faisant partie du ménage. Elles sont majoritairement financées par la Région¹²⁶.

¹²⁵ Déduction faite des subsides (nous revenons sur ce point plus tard).

¹²⁶ À l'exception des diminutions accordées pour les deux premiers enfants quand le ménage locataire a des revenus supérieurs au revenu de référence soit 20 378,58 EUR en 2021 (art. 59, § 6, de l'arrêté locatif du 26 septembre 1996).

Les hypothèses retenues pour estimer l'évolution du poids de l'A.R.S. et des réductions sociales entre 2022 et 2040 à politique inchangée sont les suivantes :

- le P.R.A. des logements sociaux est indexé à 2 % par an¹²⁷ ;
- le P.R.A. tient compte des rénovations et des constructions de nouveaux logements planifiées dans l'Alliance Habitat, le plan régional du logement et les plans quadriennaux en cours, en considérant un rythme ambitieux de réalisation de ceux-ci, en y ajoutant 350 nouveaux logements construits par an à partir de 2029, et en postulant que les plans quadriennaux se poursuivront sur le même schéma qu'aujourd'hui ;
- le coefficient loyer moyen appliqué à ce P.R.A. pour déterminer les loyers de base est de 5,42 % en 2021. Ceci résulte d'une moyenne entre un coefficient supérieur pour les logements anciens et coefficient inférieur pour les logements récents. Nous faisons l'hypothèse que ce coefficient moyen continue de progresser au rythme observé ces vingt dernières années, à savoir un rythme de + 0,85 % par an. Un plafond étant légalement fixé à 6 % pour le coefficient moyen appliqué par les S.I.S.P. à leur patrimoine, la croissance s'arrête mécaniquement en 2033 ;
- les loyers réels/logement évoluent au taux de croissance observé entre 2016 et 2019, soit + 3,9 %/an ;
- les réductions sociales sont fixées à 7,85 % du loyer de base, ce qui correspond à la moyenne observée de 2016 à 2020 ;
- le nombre de logements inoccupés déterminant, par déduction, le loyer de base pris en compte pour le calcul de l'A.R.S. qui ne concerne que les logements effectivement occupés, est fixé dans le temps à son niveau observé en 2020, soit 4 446 unités inoccupées. Cette hypothèse s'appuie sur le fait que les plus lourdes rénovations du patrimoine de piètre qualité bâti dans les années 1970 sont bientôt terminées, et qu'il est dès lors réaliste qu'en termes relatifs le nombre de logements inoccupés diminue à l'avenir, vu la croissance escomptée du patrimoine du secteur.

Étant donné ces hypothèses, le coût de l'A.R.S. à politique inchangée est appelé à croître à un rythme moyen de 8,77 % par an.

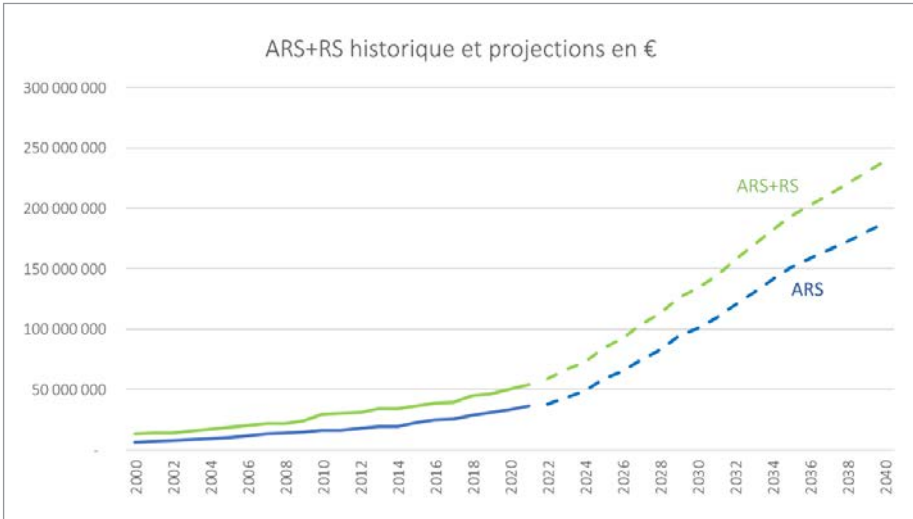
Cet exercice est traduit dans le graphique ci-dessous où l'on observe l'évolution de l'A.R.S. et de l'A.R.S. + R.S. entre 2000 et 2040, la partie pleine étant la partie historique et la partie pointillée étant la partie projetée. La croissance attendue est relativement impressionnante (le montant est multiplié par 4)¹²⁸,

¹²⁷ Ce taux est supérieur, d'environ un demi-pour cent, au taux observé ces dernières années (<https://statbel.fgov.be/fr/themes/prix-la-consommation/indice-sante>), pour tenir compte de la croissance observée de l'indice santé à la suite de la reprise de l'activité économique post-covid.

¹²⁸ Notons que durant l'écriture de ce rapport les derniers chiffres du budget ajusté 2021 sont tombés et qu'ils indiquent que l'A.R.S. est déjà plus haut (37,99 millions EUR) que les chiffres que nous avons utilisés, basés sur le budget 2021 initial (36,07 millions). Les réductions sociales sont passées de 18,1 millions à l'initial à 23,4 millions à l'ajusté. Cela signifie que l'accroissement réel sera, selon toute vraisemblance, encore plus impressionnant que les projections reprises dans le graphique 6.

sachant que la croissance prévue du nombre de logements sociaux soumis à l'A.R.S. et aux R.S. n'est « que » de 25 % d'ici 2040. L'analyse de cette croissance est effectuée plus loin.

Graphique 6. Évolution historique et projection future de l'A.R.S. et des réductions sociales



2. Évaluation de la soutenabilité de l'A.R.S. et des réductions sociales

Pour évaluer si l'A.R.S. et les réductions sociales sont budgétairement soutenables, selon les trois définitions décrites plus haut, il est nécessaire de comparer leur croissance annuelle i) à celle du budget régional projeté, ii) à celle du budget du logement projeté et iii) à une croissance de +150 % d'ici 2040.

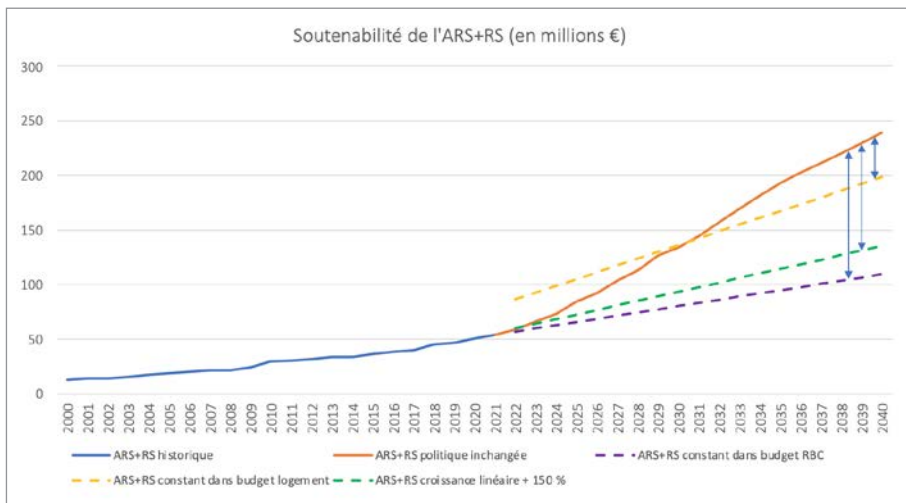
Comme nous ne connaissons pas l'évolution des budgets régionaux futurs, il est à nouveau nécessaire de faire des hypothèses :

- nous partons des crédits de liquidation inscrits aujourd'hui et par le passé dans le budget des dépenses de la Région bruxelloise (dépenses totales et dépenses consacrées au logement) ;
- nous prolongeons la croissance moyenne des *dépenses totales* de la Région entre 2000 et 2021 pour obtenir l'évolution attendue du budget régional d'ici 2040, nécessaire à la première définition de la soutenabilité ;
- nous prolongeons la croissance moyenne des *dépenses en logement* entre 2000 et 2021 pour obtenir l'évolution attendue du budget consacré au logement d'ici 2040, nécessaire pour la deuxième définition de la soutenabilité ;
- à ces projections de budget total et de budget logement, nous appliquons le *ratio* qu'y ont représenté en moyenne entre 2000 et 2021

l'A.R.S. et les réductions sociales tels que décrit plus haut : respectivement 0,8 % et 13,61 %. Nous obtenons ainsi l'évolution de l'A.R.S. + R.S. qui n'alourdirait pas leur poids relatif dans le budget régional ou dans le budget logement ;

- les courbes ainsi obtenues et la courbe de croissance linéaire de l'A.R.S. + R.S. de + 150 % d'ici 2040, sont comparées à la courbe de projection de l'A.R.S. + R.S. à politique inchangée du graphique 7 ci-dessus ;
- l'écart entre les courbes (flèches bleues) représente les ajustements de l'A.R.S. + R.S. nécessaires pour assurer une soutenabilité financière selon les trois définitions retenues.

Graphique 7. Soutenabilité de l'A.R.S. et des réductions sociales selon trois définitions



Ce graphique nous apprend que si la proportion de l'A.R.S. + R.S. dans le budget *régional* projeté restait constante, son montant passerait de 54 millions EUR en 2021 à 109 millions EUR en 2040, soit environ +102 % de croissance nominale (courbe mauve pointillée).

Si la proportion de l'A.R.S. + R.S. dans le budget *logement* projeté restait constante, son montant passerait de 54 millions EUR en 2021 à 198 millions EUR en 2040, soit environ +260 % de croissance nominale (courbe jaune pointillée). Cette croissance, nettement plus importante que dans la définition précédente d'un A.R.S. + R.S. soutenable, est due au fait que la part constante de l'A.R.S. + R.S. s'applique à un budget logement projeté comme en croissance importante (prolongation du taux de croissance historique moyen), essentiellement en raison du rythme d'investissements plus rapide que la croissance du budget régional.

La courbe verte pointillée représente la croissance *de +150 %* arbitrairement définie comme une des formes de soutenabilité.

Ces évolutions « soutenables » sont à comparer à la croissance nominale de + 340 % de l'estimation de croissance de l'A.R.S. + R.S. à politique inchangée.

Nous observons que la courbe projetant l'A.R.S. + R.S. comme part constante du budget logement (la courbe jaune pointillée) présente un saut étonnant. Cela est dû à l'hypothèse retenue que cette part est égale, pour les années à venir, à la part que représentait l'A.R.S. + R.S. en moyenne dans le budget logement entre 2000 et 2021. Historiquement l'A.R.S. + R.S. a pu aller jusqu'à couvrir près de 20 % du budget logement¹²⁹ alors qu'en 2021 cette part n'était que de 9,4 %. La moyenne retenue monte à 13,6 %, ce qui induit un saut considérable entre les données observées de 2021 et les projections commençant en 2022.

3. Évaluation de l'écart à combler pour maintenir l'A.R.S. et les R.S. soutenables financièrement

Les ajustements nécessaires pour assurer la soutenabilité de l'A.R.S. et des R.S. peuvent être calculés précisément et sont repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau 11. Ajustements de l'A.R.S. et des réductions sociales nécessaires pour assurer leur soutenabilité financière selon trois scénarios

Ajustements nécessaires en millions €	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Si part constante dans budget RBC	2,1	6,5	10,1	18,6	23,6	31,9	38,6	49,0	53,7	60,9	71,1	80,2	89,6	98,3	104,9	110,6	116,6	122,9	129,5
Si part constante dans budget logement	-27,4	-26,2	-26,0	-20,8	-19,2	-14,2	-10,8	-3,7	-2,2	1,6	8,5	14,3	20,4	25,7	29,0	31,4	34,1	37,1	40,4
Si croissance linéaire + 150 %	-0,8	2,4	4,7	11,8	15,5	22,5	28,0	37,1	40,6	46,5	55,4	63,2	71,3	78,7	84,0	88,4	93,2	98,2	103,5

L'interprétation de ce tableau est la suivante. Prenons, par exemple, le chiffre encadré. Il signifie qu'en 2035, si l'A.R.S. + R.S. doit être soutenable selon la définition d'une part constante dans le budget de la Région bruxelloise (définition 1 de la soutenabilité), alors il faudrait modifier ses modalités de calcul (formule, définition des paramètres, etc.) afin d'économiser 98,3 millions d'euros par rapport à la situation à politique inchangée.

Dans le cadre de l'objectif II, c'est-à-dire l'objectif de soutenabilité de la politique du logement social, la suite de ce *spending review* consiste à identifier les leviers les plus efficaces pour parvenir à un tel chiffre. Chacun des leviers peut apporter une part des économies à réaliser. Selon la préférence du gouvernement bruxellois par rapport à la définition de la soutenabilité, il conviendra de combiner plus ou moins de leviers pour atteindre le montant défini par nos calculs.

*
* *

¹²⁹ Notamment dans la période 2000-2010 quand les dépenses annuelles consacrées aux investissements étaient faibles.

Les derniers chiffres fournis par l'administration¹³⁰ estiment que l'A.R.S. + R.S. atteindrait finalement 165 millions EUR en 2040, au lieu des 238 millions EUR sur lesquels tous les calculs se sont appuyés. Ceci rendrait l'A.R.S. + R.S. soutenable au sens de la deuxième définition. N'ayant pas l'occasion ni surtout le temps d'analyser ces nouvelles données, nous nous contentons de les citer ici.

Les analyses réalisées ci-après restent valables néanmoins, mais peut-être avec des montants moins élevés si les derniers chiffres de l'administration se révèlent plus pertinents.

B. Analyse des leviers permettant d'assurer la soutenabilité de la politique du logement social

La définition chiffrée de l'objectif II a bien montré que le problème de l'A.R.S. + R.S. n'est pas tant son niveau en termes absolus que l'accélération de sa croissance dans le temps. Après avoir expliqué les critères d'analyse que nous prenons en compte pour comparer les différents leviers d'action pour atteindre la soutenabilité, nous proposons de distinguer les actions que nous pouvons mener selon ces deux aspects : le rythme de croissance et le niveau absolu de l'A.R.S. et des réductions sociales. Ceci est une première réflexion menée dans le cadre de la formule existante¹³¹, avec une philosophie donnée. Nous y ajoutons une réflexion sur un changement possible de philosophie et un abandon de l'A.R.S. telle qu'on la connaît aujourd'hui.

Mais nous nous arrêtons tout d'abord sur l'enseignement fondamental de ce volet du *spending review* : il faut absolument plus de transparence en matière de chiffres liés au logement social¹³² !

1. La nécessité d'accéder à des données fiables

Les chiffres en circulation avant l'entame de ce *spending review* annonçaient une évolution très inquiétante de l'A.R.S. Mais ils présentaient un comportement inexplicable : une cassure apparaissait entre les données historiques et les données projetées. Le dialogue noué avec l'administration à l'occasion de la démarche du *spending review* a permis de montrer, entre autres explications, que ces chiffres impliquaient (pour les données futures) une double subordination des S.I.S.P. et donc une projection de l'A.R.S. trop élevée à l'avenir¹³³.

¹³⁰ Cf. annexe 3.

¹³¹ Voy. annexe pour la description détaillée de cette formule.

¹³² Ils ne doivent pas nécessairement être mis à la disposition du grand public, mais au moins doivent-ils pouvoir faire l'objet d'une collecte systématique et d'un traitement adéquat par l'administration.

¹³³ Si cela n'a pas été repéré plus tôt, c'est parce que les échanges de données entre les S.I.S.P. et la cellule de la S.L.R.B. qui effectue les analyses sont peu lisibles et/ou documentés.

Cette clarification a permis d'écarter le scénario le plus catastrophiste concernant l'A.R.S. Mais après cette première correction majeure, d'autres incertitudes sont continuellement apparues, et elles ne sont même pas totalement éclaircies à l'heure de boucler le *spending review*.

Cet exercice de collecte de chiffres fiables a malheureusement consommé une grande partie du temps qui aurait pu être plus utilement utilisé à explorer davantage en profondeur les pistes de réformes.

2. Le choix des critères d'analyse

Le principal critère quantitatif utilisé pour l'analyse des leviers relatifs à l'objectif de soutenabilité est celui des économies réalisables. À cela s'ajoutent, le cas échéant, des critères qualitatifs tels que l'impact pour les locataires, l'impact pour les S.I.S.P., les effets incitatifs éventuels, etc.

3. Leviers agissant sur le taux de croissance de l'A.R.S.

Il est peu usuel de parler du taux de croissance avant de parler du niveau absolu. Cependant l'explication de l'évolution inquiétante du coût de financement des sociétés de logement social est tellement attribuable à la dynamique de croissance inhérente à la formule de l'A.R.S. que nous choisissons de traiter cet aspect prioritairement.

Comme l'a bien illustré le graphique 6 plus haut, la croissance exponentielle attendue du coût de l'A.R.S. et des réductions sociales est surtout le fait de l'A.R.S., car les réductions sociales suivent une trajectoire nettement plus linéaire.

Pour rappel, l'A.R.S. compense partiellement le déficit social déterminé par plusieurs paramètres. La formule schématisée est la suivante :

ARS = 75 % x		
Loyer de base {	[PRA x taux d'occupation x coeff. de loyer de base] –	} Déficit social
Loyer réel {	[PRA x taux d'occupation x coeff. de loyer de base x coeff. de revenu effectif]	

où :

- A.R.S. = allocation régionale de solidarité ;
- P.R.A. = prix de revient actualisé (= investissements + rénovations nettes¹³⁴ – subsides + indexation) ;
- taux d'occupation = part des logements sociaux effectivement occupés, c'est-à-dire à l'exclusion des logements en rénovation et des logements inoccupés pour vacance locative ;

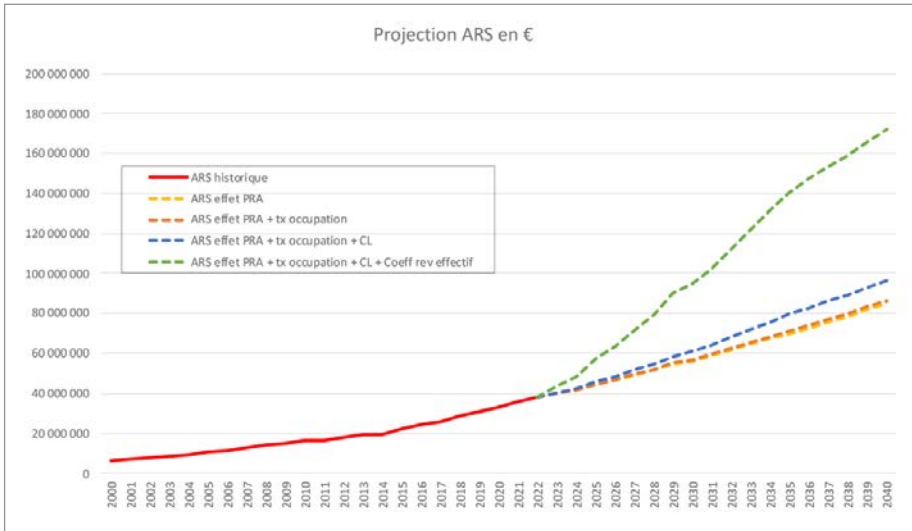
¹³⁴ Nous appelons « rénovations nettes » les rénovations corrigées pour le taux d'extourne (voy. contribution de la S.L.R.B. pour les explications).

- coeff. de loyer de base (CL) = coefficient fixé par les S.I.S.P. entre 3 % et 10 % du P.R.A., en fonction du bien auquel il s'applique, avec une limite fixée à un coefficient moyen de 6 % sur l'ensemble du patrimoine d'une S.I.S.P. Appliqué au P.R.A. d'un bien, ce coefficient détermine le loyer de base ;
- coeff. de revenu effectif = coefficient appliqué au loyer de base pour déterminer le loyer réel demandé au locataire. Le coefficient de revenu, au sens strict, est le rapport entre le revenu du ménage locataire et un revenu de référence fixé par la loi. À ce calcul du loyer réel théorique sont appliqués divers plafonds et planchers. Nous appelons le coefficient de revenu *effectif* le coefficient résultant de l'application des ceux-ci. Un plafond joue un rôle particulièrement déterminant : celui qui prévoit qu'un ménage ne consacre pas plus de 20 % de ses revenus au paiement du loyer social si ceux-ci sont inférieurs au revenu de référence.

Pour comprendre l'évolution exponentielle du coût de l'A.R.S., nous avons décomposé l'impact de chaque paramètre de la formule. Cet exercice est illustré par le graphique 8 ci-dessous.

Nous avons commencé par faire une projection de l'A.R.S. à partir de 2022, en figeant d'ici 2040 la valeur de tous les paramètres à leur valeur de 2021, sauf celle du P.R.A., dont l'évolution est déterminée par les plans de construction et de rénovation du gouvernement bruxellois et dont la valeur est indexée comme prévu par les textes légaux. Nous pouvons ainsi voir quelle partie de la croissance attendue de l'A.R.S. est à attribuer à la croissance du parc de logements sociaux. Avoir plus de logements sociaux implique plus d'intervention publique et il n'y a rien d'étonnant à ce que l'A.R.S. augmente dès lors au fil du temps. Nous voyons cependant que si l'A.R.S. n'évolue qu'en raison de l'évolution du P.R.A., aucune croissance exponentielle ne serait observée (courbe jaune pointillée).

Nous avons ensuite fait évoluer, en plus de l'évolution du P.R.A., le paramètre du taux d'occupation. L'hypothèse est que ce taux augmente au fil du temps à mesure que les lourdes rénovations exigées pour les immeubles des années 1970 sont terminées et que le nombre absolu de logements inoccupés se stabilise malgré l'augmentation du nombre de logements sociaux disponibles. Le résultat de cette nouvelle projection est illustré par la courbe pointillée orange. Le taux d'occupation croissant touche l'A.R.S. légèrement à la hausse, car avoir plus de logements sociaux occupés implique plus de déficit social et donc plus d'intervention financière publique. L'accroissement d'ici 2040 lié à ce facteur est cependant très marginal.

Graphique 8. Décomposition des effets des divers paramètres de la formule de l'A.R.S.

Le troisième paramètre que nous avons fait évoluer est celui du coefficient de loyer de base (C.L.). Nous lui avons fait poursuivre l'évolution historique observée, à savoir une croissance moyenne de + 0,85 % par an. Nous voyons que l'effet de cette évolution du coefficient de base à la hausse a un effet également sur l'évolution de l'A.R.S., en tout cas jusqu'au moment où le maximum de 6 % en moyenne est atteint. Mais ce n'est toujours pas le paramètre qui explique le décollage net des montants de l'A.R.S.

Le dernier paramètre restant à tester est alors celui du coefficient de revenu effectif. Celui-ci voit sa tendance historique observée prolongée, à savoir une diminution au fil du temps, passant de 96 % en 2000 à 76 % en 2020 et à 57 % en 2040. L'interprétation de cette tendance est que le rapport entre le revenu des ménages et le revenu de référence, auquel on applique les plafonds réglementaires, rétrécit sans discontinuer. L'impact sur l'évolution de l'A.R.S. est saisissant : c'est lorsqu'on introduit la tendance à la baisse du coefficient de revenu effectif que les montants de l'A.R.S. explosent.

Avant de creuser plus avant cette découverte, nous reprenons en chiffres l'effet de chaque paramètre. Le tableau 12 indique pour chacun sa part explicative dans l'accroissement de 136,8 millions attendu pour le poids financier de l'A.R.S. entre 2021 et 2040 à politique inchangée. On constate que la croissance du P.R.A. est responsable de 35 % de cette croissance, l'évolution positive du taux d'occupation est responsable de 1,3 %, l'évolution du coefficient de loyer de base à la hausse est responsable de 7,4 % et enfin, l'évolution décroissante du coefficient de revenu effectif explique plus de la moitié de ce saut, soit près de 56 %.

Tableau 12. Rôle des divers paramètres de la formule de l'A.R.S. dans l'accroissement attendu

	2020 (mios EUR)	2040 (mios EUR)	Part dans l'accroissement
A.R.S.	36,07		
A.R.S. effet P.R.A.		84,75	35,6 %
A.R.S. effet P.R.A. + tx occupation		86,51	1,3 %
A.R.S. effet P.R.A. + tx occupation + coeff. loyer		96,61	7,4 %
A.R.S. effet P.R.A. + tx occupation + coeff. loyer + coeff. revenu effectif		172,86	55,7 %
Total			100 %

On pourrait se dire que la diminution du coefficient de revenu effectif est due à l'appauvrissement de la population bruxelloise, que c'est une donnée exogène et qu'aucune solution n'est donc à trouver de ce côté. Mais on aurait tort de s'arrêter là. Et ce pour deux raisons.

Premièrement, l'appauvrissement de la population bruxelloise explique bien la chute du coefficient de revenu au sens strict (hors plafonds et planchers), mais elle n'explique pas la totalité de la chute du coefficient de revenu *effectif*. Celui-ci chute encore plus fort que le coefficient de revenu au sens strict, car il est tiré vers le bas par les plafonds appliqués aux loyers réels. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

Deuxièmement, ce n'est pas tant l'évolution du coefficient de revenu effectif qui est en cause que la tension croissante qui existe entre le loyer réel et le loyer de base. Le taux de croissance moyen du loyer de base est de 5,1 %/an. Il est la résultante de la croissance physique du patrimoine (= P.R.A. non indexé, +2,5 %/an), de la hausse continue du coefficient de loyer jusqu'à atteindre, heureusement, un plafond (+ 0,6 %/an) et de l'indexation du P.R.A. (+2 %/an). Le loyer réel, inférieur au loyer de base et plafonné, quant à lui augmente à un rythme de 3,7 %/an. L'écart se creuse donc entre loyer de base et loyer réel, amenant le déficit social à grandir mécaniquement d'année en année.

Cette deuxième raison de la tension entre loyer de base et loyer réel a un impact sur la première : quand le loyer de base augmente plus vite que les revenus des ménages, un plus grand nombre de ménages locataires atteint le plafond de 20 % de loyer consacré à leur loyer, ce qui influence à la baisse le coefficient de revenu *effectif* et accroît encore le déficit social.

Ce plafond explique grandement la distribution des ménages locataires sociaux aujourd'hui, telle que figurée dans le graphique ci-dessous, qui reprend le nombre de ménages par pourcentage de revenu consacré au loyer social. On voit que la toute grande majorité des ménages se situe sur le plafond

d'un loyer établi à 20 % de leurs revenus¹³⁵. Quand le loyer de base croît plus vite que les revenus, le loyer réel calculé sur la base du coefficient de revenu au sens strict bute d'autant plus vite sur ce plafond des 20 %. Les ménages qui se trouvent aujourd'hui dans le groupe de ceux qui consacrent 19 % de leurs revenus au loyer seront demain à 20 % si le loyer de base augmente plus vite que leurs revenus, et ensuite le loyer n'augmentera plus, même si les revenus continuent d'augmenter. Après-demain ce sera le tour des ménages dans le groupe des 18 % aujourd'hui, etc.

Graphique 9. Distribution du nombre de ménages locataires sociaux par rapport au pourcentage de revenu consacré au loyer (2019)



N.B. : le chiffre de 236 ménages au pourcentage 0 concerne les ménages dont nous n'avons pas d'information sur les revenus

Comme nous l'avons mentionné, l'analyse historique des paramètres de l'A.R.S. montre que le coefficient de revenu effectif diminue de façon continue au fil du temps (de 96 % en 2000 à 76 % en 2020). Ceci suggère une analyse plus poussée pour établir si c'est la réalité de la paupérisation de la population bruxelloise qui est seule en cause ou si c'est le choix des paramètres qui est (en partie) le responsable. On sait que le coefficient de revenu effectif est égal au rapport entre le revenu du ménage et un revenu de référence auquel sont appliqués les plafonds de rigueur. Il faudrait pouvoir déterminer si ce sont les revenus des ménages qui diminuent effectivement au fil du temps ou si c'est le revenu de référence qui évolue trop rapidement. Par exemple, si le revenu de

¹³⁵ Notons que les ménages situés à un niveau au-delà de ce plafond font l'objet d'une dérogation.

référence croît plus vite que les allocations sociales qui constituent la majeure partie des revenus des locataires, alors le coefficient de revenus diminuera inexorablement. Cette analyse n'a pas pu être menée dans le cadre du présent *spending review*, mais elle mériterait qu'on s'y attarde.

À la lumière des observations ci-dessus, si on veut mitiger la croissance du poids budgétaire de l'A.R.S., deux leviers émergent assez naturellement : i) empêcher la poursuite de la croissance du coefficient de loyer de base moyen et ii) supprimer l'indexation du P.R.A., qui sont la cause de la croissance (trop) rapide du loyer de base. De cette façon, on diminue l'écart avec la croissance des revenus et donc le caractère exponentiel de la courbe de l'A.R.S.

Rappelons que l'A.R.S. a pour objectif initial d'assurer la couverture du déficit des S.I.S.P. Dans ce contexte, ni l'accroissement systématique du coefficient de loyer de base moyen ni l'indexation du P.R.A. ne trouvent d'explication logique, car une fois les investissements et rénovations réalisés et intégrés dans le P.R.A., les coûts pour les S.I.S.P. n'augmentent pas avec les années. Nous n'avons pas non plus trouvé de justification dans les arrêtés d'exécution qui reprennent simplement le fonctionnement du mécanisme fédéral dont la R.B.C. a hérité. D'un point de vue économique, on s'attendrait plutôt à ce que la valeur du patrimoine se déprécie au lieu de s'apprécier au rythme de l'indice santé.

Si une autre justification devait être avancée, comme la couverture nécessaire des frais de fonctionnement des S.I.S.P. qui sont, eux, en croissance continue, il serait préférable de les financer par le biais d'un système ne présentant pas l'effet pervers mis en lumière ici.

Quoi qu'il en soit, au vu des calculs réalisés plus haut, nous pouvons établir :

- que si l'on supprime l'indexation automatique du P.R.A., l'A.R.S. atteindrait 79,6 millions en 2040 au lieu de 172 millions à politique inchangée, soit une économie de 92,4 millions ;
- et que si on fige de surcroît le coefficient de loyer de base à son niveau de 2021, l'A.R.S. ne dépasserait pas 71,3 millions en 2040, soit plus de 100 millions d'économies.

Pour autant que l'on souhaite maintenir la logique actuelle de l'A.R.S. et que ces réformes sont appliquées au plus tôt, les montants obtenus par la première ou par les deux conjointement sont quasiment équivalents aux montants nécessaires pour que l'A.R.S. soit soutenable au sens de la soutenabilité selon la première définition, à savoir une part constante du budget des dépenses de la Région bruxelloise.

Ces deux leviers fondamentaux jouent sur l'accélération de la croissance de l'A.R.S. et leur impact se fera plutôt sentir à moyen terme. À cela peuvent s'ajouter d'autres leviers qui auront un impact à plus court terme sur le niveau de l'A.R.S. + R.S. et qui pourraient avoir des avantages complémentaires à

l'avantage strictement financier, comme des effets incitatifs, une simplification du travail administratif ou encore un alignement sur les pratiques des Régions voisines.

Nous les examinons tour à tour ci-dessous.

4. Leviers agissant sur le niveau de l'A.R.S. et des réductions sociales

a) Leviers agissant sur le niveau de l'A.R.S.

L'A.R.S. est prévu pour couvrir le déficit social des S.I.S.P., c'est-à-dire les pertes engendrées par la limitation des loyers qu'elles peuvent demander à leurs locataires. Il est surprenant de constater que la toute grande majorité des S.I.S.P. affiche finalement un résultat d'exploitation positif après avoir bénéficié de l'A.R.S., comme le montre le tableau ci-dessous. En 2018, par exemple, 12 S.I.S.P. sont en positif (auxquelles il faut ajouter l'une d'elles, en orange, dont le résultat négatif découle d'un jeu d'écriture comptable). En 2019, 15 S.I.S.P. terminent l'année avec un résultat positif. Ceci nous semble en contradiction avec l'esprit de l'A.R.S.

Tableau 13. Résultat d'exploitation net des S.I.S.P. en euros (2018 et 2019)

S.I.S.P.	2018	2019
Le foyer anderlechtois	2 963 325	1 881 450
En bord de Soignes	820 609	97 828
Le Logis-Floréal	852 798	1 054 380
Le logement bruxellois	174 164	817 714
Le foyer laekenois	4 079 395	1 458 490
Comensia	106 415	306 693
Log'iris	1 442 382	991 081
Binhome	126 709	-4 681 721
Lojega	-177 136	1 934 999
Le logement molenbeekois	-3 250 264	-2 291 951
Le foyer du Sud	-221 859	-448 811
Les H.B.M. de Saint-Josse	92 555	1 001 153
Le foyer schaerbeekois	896 810	498 417
L'habitation moderne	346 796	132 426
Evercity	925 805	1 131 261
ABC	-182 442	861 642
Total	8 996 065	4 745 057
Total corrigé	12 246 326	11 718 723

Un premier levier pour diminuer le niveau de l'A.R.S. pourrait dès lors être de *revenir à l'esprit initial* et de plafonner l'A.R.S. afin d'assurer un résultat net nul pour toutes les S.I.S.P. Une telle approche verrait l'A.R.S. diminuer d'environ 12 millions¹³⁶ si l'on se base sur les données de 2018 et 2019, soit plus d'un tiers du montant total de l'A.R.S. ces années-là. Notons que l'intervention régionale en Région flamande ne s'applique qu'aux sociétés de logement social en déficit et qu'en Région wallonne les sociétés ayant un résultat net positif contribuent, en complément de la Région, au financement des sociétés ayant un résultat net négatif.

Nous pouvons par ailleurs remettre en question la façon dont le déficit social est calculé. Le *loyer de base* (ou loyer de référence ou chiffre d'affaires théorique) dépend du P.R.A. et du coefficient de loyer de base. Cela semble très déconnecté d'une rentrée financière théorique. Pouvons-nous imaginer une autre manière de le calculer ? Une définition alternative du loyer de référence d'un logement social aurait pu être le prix moyen du marché privé bruxellois pour un bien présentant les mêmes caractéristiques¹³⁷. L'exercice a été mené par la S.L.R.B., mais cela résulte en des loyers bien plus élevés que les loyers de base calculés actuellement. Et surtout cela entraîne une explosion de l'A.R.S. s'il est maintenu dans son format actuel. Or il n'y a aucune raison d'augmenter l'A.R.S. quand il n'y a pas de déficit accru pour les S.I.S.P. Cette piste peut donc être abandonnée. Elle démontre surtout que la formule actuelle de l'A.R.S. est défaillante, puisqu'aucun mode de calcul du loyer théorique ne semble évident.

Tournons-nous alors vers l'autre paramètre principal du calcul du déficit social : le *revenu du ménage*. Celui-ci est utilisé à deux reprises dans le calcul du loyer réel : une fois pour le calcul du coefficient de revenu et une fois pour le calcul du plafond de revenus, déterminant tous deux le loyer réel. Nous examinons deux adaptations possibles.

Nous pouvons observer que certains locataires se voient attribuer un revenu inférieur au revenu minimum légal, c'est-à-dire le revenu d'intégration sociale (R.I.S.), pour calculer leur loyer. Ceci est surprenant et semble impossible. Une première proposition est alors de considérer le revenu d'intégration sociale, comme le revenu minimum à prendre en compte dans les calculs. Selon les estimations de la S.L.R.B., une telle mesure allégerait l'A.R.S. de 6,1 millions EUR au minimum dès son entrée en vigueur.

Par ailleurs, nous avons vu que l'évolution des loyers réels subit l'impact du plafond appliqué à la part de revenus consacrée au loyer. Trois plafonds existent aujourd'hui : 20 %, 22 % et 24 % selon le niveau des revenus. Relever ces plafonds, à 22 %, 24 % et 26 %, par exemple, pourrait alléger le poids de

¹³⁶ Précisons que nous parlons ici de résultat d'exploitation. Il serait utile de faire l'analyse en intégrant le résultat financier, mais nous ne disposons pas des données pour ce faire.

¹³⁷ Cet exercice a été effectué sur la base d'une analyse économétrique réalisée par l'UCL en 2010 par M.-L. De Keersmaecker.

l'A.R.S. De plus, cela réduirait un peu l'écart entre la situation des bénéficiaires de logements sociaux et la situation des ménages en liste d'attente, qui consacrent généralement une bien plus grande part de leurs revenus au paiement du loyer sur le marché locatif privé. Selon les estimations de la S.L.R.B., une telle mesure allégerait également l'A.R.S. de 6,1 millions EUR dès son entrée en vigueur.

Les deux dernières mesures citées sont cumulables. Au-delà des économies engendrées pour la Région en termes d'A.R.S., elles auraient un impact positif sur la situation financière des S.I.S.P., car le déficit social en serait réduit. Or les S.I.S.P. prennent en charge 25 % de celui-ci.

Ces mesures auraient un impact sur les ménages – environ 5,3 millions EUR pour chaque mesure – ce qui les distingue de toutes les mesures proposées plus haut. Mais la question de l'impact sur les ménages est complexe et mériterait à elle seule une analyse spécifique. La S.L.R.B. a constaté que le lien entre les revenus et le loyer n'est pas aussi évident que le suggèrent les formules utilisées¹³⁸. Une inégalité de traitement semble exister à l'heure actuelle. Il serait nécessaire de creuser ce constat pour en identifier les raisons (problème d'application des règles, problème de données...).

b) Leviers agissant sur le niveau des réductions sociales

Les réductions sociales appliquées au loyer pour tenir compte des personnes à charge sont calculées en pourcentage du loyer de base. Le pourcentage par personne à charge augmente avec le nombre d'enfants. En 2020, cela aboutit à une moyenne de 37,5 EUR de réduction sociale par personne à charge et par mois. À titre de comparaison, la Région flamande octroie un montant forfaitaire de 19 EUR par enfant (38 EUR en cas de handicap lourd). La Région wallonne prévoit 6,9 EUR forfaitaires par enfant à charge ou par adulte handicapé et 13,8 EUR par enfant handicapé. Nous constatons que la Région bruxelloise offre des conditions financières plus favorables, en particulier pour les familles nombreuses.

Par ailleurs, en Région bruxelloise ces réductions sociales sont à la charge de la Région sauf pour les deux premiers enfants des ménages dont le revenu est supérieur au revenu de référence, et qui constituent une part minoritaire. En Région flamande et en Région wallonne, les réductions sont prises en charge par les sociétés de logement.

La S.L.R.B. a calculé que l'application des conditions de la Région flamande aux locataires des S.I.S.P. bruxelloises entraînerait un gain de 6,08 millions EUR pour la Région, au détriment des ménages.

¹³⁸ Ainsi, les ménages ayant un revenu supérieur au revenu de référence (et donc un coefficient de revenu supérieur à 1), devraient consacrer au minimum 20 % de leurs revenus au paiement du loyer. Or on constate que parmi les locataires payant un loyer inférieur à ce seuil de 20 % se trouvent 30 % de ménages qui n'y auraient en principe pas droit en raison d'un coefficient de revenu supérieur à 1.

Une telle mesure présente deux avantages indirects : un alignement sur les conditions d'une Région voisine, ce qui limite l'attractivité des logements sociaux bruxellois¹³⁹, et une simplification administrative qui devrait entraîner des économies en termes de coûts de fonctionnement pour les équipes chargées de calculer les loyers.

5. Une proposition de financement des S.I.S.P. hors de la formule actuelle de l'A.R.S.

Au lieu de modifier les paramètres de la formule actuelle de l'A.R.S. qui ne satisfait pas, puisqu'elle mène à une situation financière insoutenable sans pour autant respecter son esprit initial, une autre piste consiste à revoir la philosophie du financement des sociétés immobilières sociales pour revenir à l'intention initiale, à savoir couvrir le déficit social subi par les S.I.S.P.

Un déficit est la différence entre les recettes et les dépenses. Du côté des recettes des S.I.S.P., il y a les loyers réduits des logements qu'elles détiennent, déduction faite des impayés et des loyers des logements inoccupés. Ce sont des recettes récurrentes. Du côté des dépenses, les S.I.S.P. supportent essentiellement des dépenses de fonctionnement (gestion et entretien), des charges d'emprunt et des impôts. Ces éléments sont bien éloignés des paramètres pris en compte aujourd'hui dans l'A.R.S., où le prix de revient (P.R.A.) indexé et un coefficient de loyer n'ont que peu de liens directs avec les dépenses récurrentes réelles.

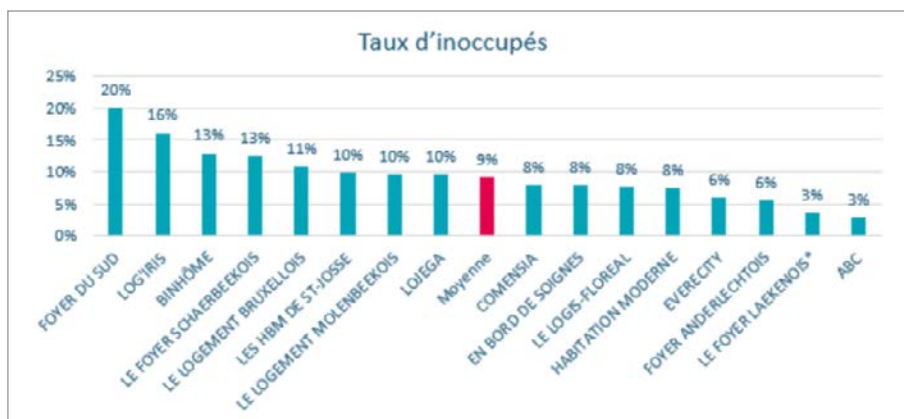
Changer la philosophie du financement des S.I.S.P. pourrait dès lors consister à remplacer l'A.R.S. par une compensation du réel écart entre les dépenses et les recettes. Il importe cependant que le niveau des dépenses et le niveau des recettes pris en considération soient justifiés. En effet, une compensation simpliste de la différence négative entre les recettes et les dépenses contient le risque que peu d'efforts soient fournis pour limiter les dépenses inutiles et/ou pour collecter rigoureusement les recettes.

C'est pourquoi l'idée de compenser l'écart entre dépenses et recettes est assortie du concept de dépenses et recettes *standardisées*. Nous en expliquons le principe général et voyons comment l'aménager pour tenir compte de certaines réalités de terrain des S.I.S.P.

¹³⁹ Précisons que cette attractivité peut être préjudiciable à deux conditions cumulées. Premièrement, si la Région est financée principalement par l'impôt, ce qui est le cas pour les Régions en Belgique. Deuxièmement, si les conditions plus favorables et leur attractivité modifient la composition de la population régionale au point de mettre en péril le financement des mesures sociales. En effet, quand la part de la population défavorisée augmente, la part de population aisée diminue. Or c'est elle qui contribue à leur financement par l'impôt. Il n'est pas avéré que la paupérisation continue de la Région bruxelloise soit attribuable à une telle attractivité, mais celle-ci n'est pas de nature à freiner la tendance observée ces dernières décennies.

Les *recettes standardisées* se distinguent des recettes effectives, en ce sens qu'elles tiennent compte d'un effort standard en matière de perception des loyers et en matière d'occupation des logements. Il reste à convenir d'une définition du terme « standard ». Mais observons tout d'abord que de fortes disparités existent entre les S.I.S.P. sur ces deux points, comme le montrent les graphiques suivants.

Graphique 10. Taux de logements inoccupés par S.I.S.P. en 2020



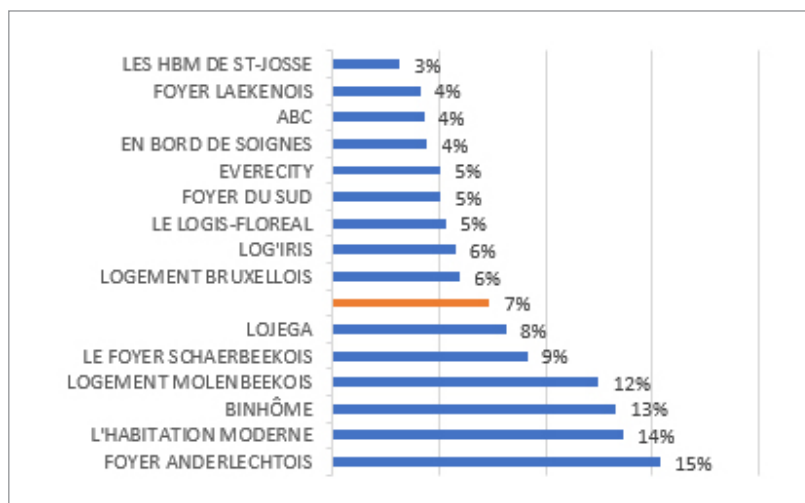
Le taux de logements inoccupés au 31 décembre 2020 variait de 3 % à 20 % selon les S.I.S.P., la moyenne se situant autour des 10 %. Ce taux d'inoccupés à une date donnée (seule méthode de calcul à ce jour) dépend du nombre de logements sans locataires, mais aussi de la durée d'inoccupation de chacun d'eux. Et cette durée dépend de la raison d'inoccupation : rénovation légère ou lourde, simple remise en état ou vide locatif classique entre deux occupations.

Si le nombre de logements à rénover, le type de rénovation à réaliser et le roulement des locataires sont des éléments relativement exogènes, la durée de chaque inoccupation dépend aussi de l'efficacité avec laquelle les actions nécessaires sont menées. Le mécanisme de financement des S.I.S.P. devrait veiller à inciter l'efficacité maximum.

Les recettes standardisées d'une S.I.S.P. devraient dès lors idéalement tenir compte d'un taux d'inoccupés standardisé calculé sur la base du nombre de logements détenus par une S.I.S.P., du roulement moyen de locataires et du nombre de rénovation et remises en état planifiées, mais également d'un délai standard de réalisation pour chaque type d'action. Malheureusement, à ce jour, la S.L.R.B. ne dispose pas de données permettant de connaître la durée moyenne d'inoccupation par type de rénovation, bien qu'une collecte de données ait été entamée récemment dans ce sens.

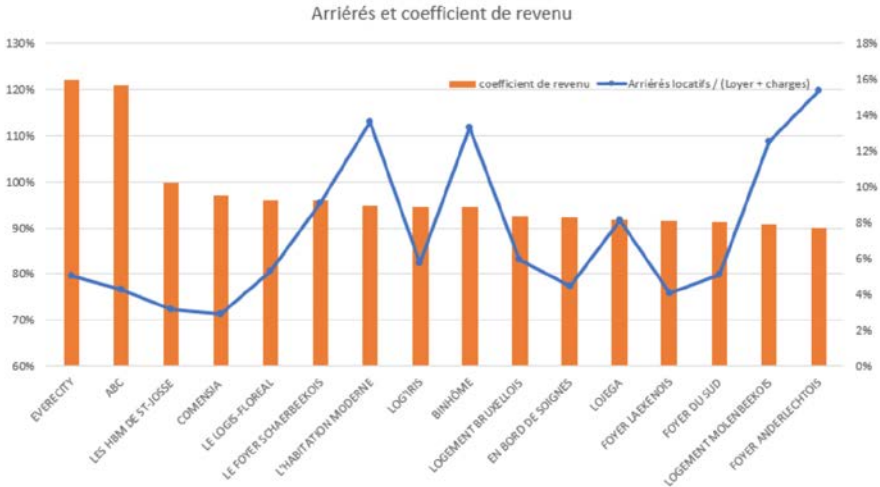
L'autre élément influençant le niveau des recettes effectives est le taux d'arriérés locatifs. À nouveau, de fortes disparités sont observées entre S.I.S.P., les impayés représentant entre 3 % et 15 % des loyers attendus, avec une moyenne de 7 %.

Graphique 11. Taux de loyers impayés par S.I.S.P. en 2020



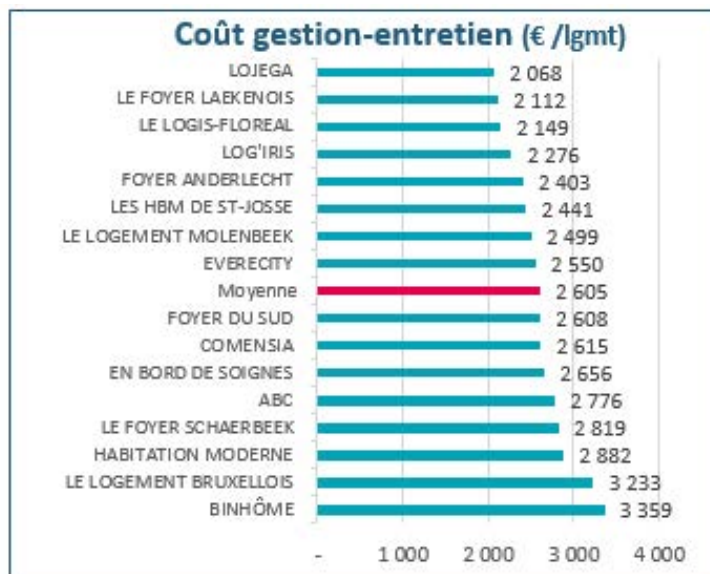
Le niveau des impayés, et donc le manque à gagner en termes de recettes, dépend des efforts consacrés à la collecte des loyers. Le mécanisme de financement des S.I.S.P. devrait inciter un effort optimal dans chaque S.I.S.P.

Pour éviter la critique selon laquelle les impayés concernent peut-être les ménages les plus pauvres, et qu'un tel mécanisme incitatif pénaliserait les S.I.S.P. dont les locataires ont en moyenne des revenus plus faibles, nous avons vérifié qu'il n'y avait pas de corrélation entre niveau moyen de revenus (traduit par le coefficient de revenu moyen des locataires de la S.I.S.P.) et taux de loyers impayés (appelés également arriérés locatifs). Le graphique suivant indique qu'il n'y a pas de lien évident entre ces deux variables. Nous voyons, par exemple, que pour des S.I.S.P. partageant un coefficient de revenu (histogrammes orange, échelle de gauche) quasiment identique, aux alentours de 94 % à 95 %, les taux d'impayés (courbe bleue, échelle de droite) peuvent varier du simple au double, entre 6 % et 14 %.

Graphique 12. Coefficient de revenu et arriérés locatifs par S.I.S.P. (2019-2020)

Il semble que les recettes standardisées prises en compte dans le calcul d'un nouveau mécanisme de financement des S.I.S.P. pourraient donc prendre en compte non pas le taux d'arriérés observé, mais un taux corrigé. Celui-ci pourrait être un taux maximum équivalent au taux moyen de 7 %, voire au taux le plus faible (3 %) observé parmi les S.I.S.P. Une période transitoire pourrait être envisagée pour faire évoluer le taux standard à la baisse et arriver finalement au meilleur taux observé à ce jour.

Les *dépenses standardisées* concernent les dépenses totales diminuées des coûts incompressibles que sont les annuités et les impôts. Le solde concerne les coûts de gestion et d'entretien. Ceux-ci fluctuent entre 2 068 EUR à 3 359 EUR par logement, selon les S.I.S.P., la moyenne se situant à 2 605 EUR. Cette différence de plus de 62 % entre la S.I.S.P. la plus économe et la S.I.S.P. la plus dépensière s'explique sans doute par des éléments exogènes. Néanmoins, on devine également des méthodes de gestion plus ou moins efficaces. Une analyse fine est nécessaire pour extraire les éléments exogènes. Ensuite, une étude des pratiques des S.I.S.P. les plus économes serait nécessaire pour les diffuser dans les autres S.I.S.P. Une exigence pourrait alors être imposée aux S.I.S.P. par le biais du mécanisme de financement, avec un maximum de dépenses autorisées par logement. Ce maximum pourrait ici aussi viser initialement le niveau moyen pour aller progressivement vers le niveau le plus efficace observé à ce jour.

Graphique 13. Coût de gestion-entretien moyen par S.I.S.P. et par logement en 2018

Notons qu'une comparaison a pu être effectuée entre le coût moyen par logement dans les S.I.S.P. et le coût moyen dans des sociétés de logements flamandes (Woning Gent, Woonhaven Antwerpen et SHM's). Le coût moyen des S.I.S.P. se situe respectivement à 120 % 116 % et 101 % du coût moyen de ces dernières, ce qui laisse entrevoir une marge d'amélioration pour les S.I.S.P.

Il est possible d'effectuer une estimation grossière de l'impact financier pour la Région et les S.I.S.P. d'un tel nouveau mécanisme de financement incitatif et respectant l'esprit initial de l'intervention régionale. La S.L.R.B. a fourni le chiffre de 30 millions EUR d'économies par an à terme si toutes les S.I.S.P. affichaient les valeurs moyennes pour les divers paramètres, ce qui constitue une estimation très prudente, car il n'y a pas de raison que les S.I.S.P. les plus rentables aujourd'hui retournent aux résultats moyens à l'avenir.

Cette estimation, qui ne vise qu'à donner un ordre de grandeur, ne tient pas encore compte des facteurs exogènes expliquant les disparités observées entre les S.I.S.P. en termes de taux d'impayés, de taux d'inoccupés et de coût de gestion/entretien par logement. Une analyse plus poussée est nécessaire pour affiner ce nouveau mécanisme de financement et pour rendre la réforme réaliste et acceptable pour les S.I.S.P. Il est évident qu'une telle réforme exigera du temps et de l'accompagnement, mais le résultat sera plus transparent et plus efficace.

C. Synthèse de l’analyse de l’objectif de soutenabilité financière des sociétés de logement social

Le tableau 14 aligne les possibles économies décrites plus haut. Mises à part les deux premières qui sont incompatibles avec la dernière, ces options sont cumulables. La Région peut choisir de maintenir la formule A.R.S. actuelle en supprimant l’effet pervers qu’elle contient, et éviter une trop forte croissance du poids financier à l’avenir. Elle peut ajouter à cela des mesures ayant un effet budgétaire direct, de l’ordre d’une économie de 18 millions par an au total. Ces mesures touchent toutes trois négativement le budget des ménages locataires, mais rappelons qu’aujourd’hui l’écart entre la situation des bénéficiaires d’un logement social et la situation des ménages en liste d’attente est importante et grandissante. La mise en place de mesures qui ont un impact sur les locataires sociaux, mais libèrent des moyens pour, par exemple, réduire la liste d’attente peut dès lors se justifier.

La soutenabilité financière, quelle que soit la définition choisie, est en tout cas accessible par une combinaison des leviers étudiés.

Tableau 14. Synthèse des économies réalisables en termes d’A.R.S. et réductions sociales, par levier

	Délai pour impact maximum attendu	Économies pour la R.B.C. (1 000 EUR)	Autres acteurs touchés
CALCUL LOYER DE BASE			
Non-indexation P.R.A.	Long terme	92 400	S.I.S.P. (-)
Suppression fourchette 3 %–10 %	Long terme	7 500	S.I.S.P. (-)
CALCUL LOYER RÉEL			
Application R.I.S.	Court terme	6 100	Ménages locataires (-) S.I.S.P. (+)
Rehaussement des plafonds	Court terme	6 100	Ménages locataires (-) S.I.S.P. (+)
BENCHMARKING RÉGION FLAMANDE			
Réductions sociales enfants à charge 19 EUR	Court terme	6 080	Ménages locataires (-)
Prise en compte de dépenses standardisées ou plafonnées	Moyen terme	30 000	S.I.S.P. (-)

Pour une analyse des impacts qualitatifs, nous renvoyons au rapport de la S.L.R.B., en annexe, assez complet à ce sujet.

IV. Conclusions sur les objectifs fixés par le *spending review*

L'analyse effectuée dans ce *spending review* montre qu'en quantifiant les objectifs et en alignant et objectivant des pistes existantes et des pistes nouvelles il est possible d'apporter des éclairages très intéressants, même en démarrant avec des bases de données qui ne sont pas prévues pour cela. Une fois les objectifs définis précisément et les diverses solutions examinées selon des critères objectifs, le choix politique est clarifié.

L'objectivation quantitative du premier objectif – réduction de la liste d'attente – indique que les plans existant en matière de réponse à la demande de logements sociaux ne seront vraisemblablement pas suffisants pour diminuer à l'avenir le nombre de ménages en attente. Le seul cas où les plans seraient suffisants est celui où la croissance démographique de la Région ralentirait significativement et où la demande relative pour des logements sociaux se stabiliserait, contrairement à la tendance à la hausse observée en continu ces dernières années.

Différents leviers ont été étudiés pour apporter des réponses alternatives ou complémentaires afin d'assurer une diminution de la liste d'attente. Il en ressort, d'une part, qu'à méthode équivalente (c'est-à-dire construction/acquisition et rénovation de logements sociaux par les S.I.S.P.) des marges d'amélioration sont accessibles tant en termes de coûts qu'en termes de délais de réalisation et que des pistes nouvelles méritent d'être explorées, entre autres en s'inspirant de pratiques étrangères. Il en ressort, d'autre part, qu'avec des budgets identiques une nouvelle approche, à savoir la socialisation du parc privé ou du parc public non social, répond avec beaucoup plus d'efficacité et d'efficience à l'objectif de réduction de la liste d'attente tout en assurant aux ménages qu'ils paient le même loyer que dans un logement social classique.

L'objectivation quantitative du deuxième objectif – soutenabilité du financement du logement social – a été un travail de longue haleine, mais celui-ci a permis de nuancer les prévisions inquiétantes qui circulaient jusqu'ici, et a permis d'identifier un effet pervers inhérent à la formule de financement.

Pour ce deuxième objectif, il a été possible, d'une part, de proposer des améliorations dans le cadre existant, en supprimant le coûteux effet pervers sur le long terme et/ou en allégeant la charge budgétaire à court terme¹⁴⁰. Il a également été possible, d'autre part, de proposer une modification

¹⁴⁰ On a ainsi proposé d'actionner des leviers agissant tant sur le taux de croissance de l'A.R.S. (par le gel de la hausse du coefficient de loyer moyen et/ou la suppression de l'indexation automatique du P.R.A.) que sur le niveau même de cette allocation (par la limitation de l'A.R.S. à la couverture du déficit social *sensu stricto* et/ou l'imposition du revenu d'intégration sociale comme numérateur minimal pour la détermination du coefficient de revenus) ou encore sur le niveau des réductions sociales (dont on suggère qu'elles ne consistent plus en un pourcentage du loyer de base, mais en un forfait).

de l'approche, ou plutôt d'objectiver l'idée d'une approche basée sur des coûts (et des recettes) standardisés étudiée récemment par la S.L.R.B. Cette approche supprimerait l'effet pervers, et donc la croissance importante du coût du logement social, et reviendrait à l'esprit initial du mécanisme de financement, tout en instaurant des mécanismes incitatifs de bonne gestion.

Tant pour le premier que pour le deuxième objectif, il y a matière à optimisme, car des solutions techniques sont disponibles et praticables financièrement pour les atteindre, même si certains aspects de leur faisabilité gagneraient à être davantage examinés.

Les deux objectifs sont aussi à considérer ensemble. La nécessité d'offrir nettement plus de logements sociaux si on veut réduire la liste d'attente engendrera un coût très conséquent si la solution passe majoritairement par la construction, la rénovation ou l'acquisition de logements par les S.I.S.P. et si l'A.R.S. est maintenu dans sa forme actuelle. Repenser le mécanisme de financement du deuxième objectif est donc essentiel pour la poursuite du premier objectif.

Le *spending review* n'a pas à se prononcer sur le choix politique final, mais il permet au décideur de faire son choix en étant pleinement conscient du coût et des autres impacts de celui-ci, ainsi que des solutions alternatives laissées de côté. Par ailleurs, une analyse transparente telle que celle-ci favorise le débat public et stimule une démarche *evidence-based* et l'innovation au sein de l'administration, en encourageant la collecte de données adéquates et le partage de meilleures pratiques, par exemple.

Il nous semble que, de la sorte, nous avons pu répondre tant aux deux objectifs thématiques – solutions pour réduire la liste d'attente et solutions pour garantir la soutenabilité financière des S.I.S.P. – qu'aux deux objectifs transversaux : améliorer la transparence des mécanismes de financement et améliorer l'efficience et l'efficacité de la politique du logement social et de sa mise en œuvre.

Annexes

A. Glossaire

- **A.I.S.** : les agences immobilières sociales sont des associations dont le but est de faciliter l'accès à des logements de qualité principalement pour des personnes à faibles revenus. Elles agissent en socialisant une partie du parc privé locatif. Les agences immobilières sociales jouent un rôle d'interface entre les propriétaires et les locataires : les A.I.S. nouent des accords avec des propriétaires privés (particuliers ou collectifs) et louent les logements à des personnes à faibles revenus ou en situation précaire. Le loyer dû aux propriétaires est plafonné par la législation régionale en fonction du nombre de chambres. Le loyer demandé aux locataires est rendu accessible par des réductions subventionnées. Certaines A.I.S. soutiennent les propriétaires dans leur démarche de rénovation. Les A.I.S. bruxelloises sont au nombre de 23, elles gèrent un patrimoine de plus de 7 000 logements et sont regroupées au sein d'une fédération : la Fedais.
- **Alliance Habitat (A.H.)** : lancé par le gouvernement bruxellois au dernier trimestre de 2013, le programme Alliance Habitat prévoit de réaliser 6 720 nouveaux logements publics. En complément de la S.L.R.B. (4 000 logements, tous locatifs, dont 3 000 sociaux) et du Fonds du Logement (1 000 logements modérés acquisitifs), le plan prévoit l'intervention de Citydev (1 000 logements moyens acquisitifs), du Community Land Trust Brussels (CLTB) (120 logements sociaux acquisitifs) et des communes par le biais de l'outil des contrats de quartiers durables (C.Q.D.) (600 logements). L'Alliance Habitat vise donc à produire à la fois des logements locatifs sociaux et moyens (comme le P.R.L.), mais également des logements acquisitifs sociaux, modérés et moyens.
- **Allocation de loyer** : l'allocation de loyer est une *aide financière* aux ménages qui permet de *couvrir une partie du loyer* en attendant l'attribution d'un logement social. Ces derniers doivent toutefois satisfaire à certaines conditions, notamment :
 - cumuler au moins deux titres de priorité pour le logement social pour les familles monoparentales ou six titres de priorité pour les autres familles ;
 - habiter la Région de Bruxelles-Capitale ;
 - ne pas être locataire d'une A.I.S. logement social ;
 - ne pas être bénéficiaire d'une autre allocation régionale.

Le plan d'urgence logement prévoit une réforme de cette allocation ; la nouvelle allocation est être opérationnelle depuis la seconde partie de 2022.

- **Allocation régionale de solidarité (A.R.S.)** : l'A.R.S. est définie dans le Code bruxellois du logement à l'article 41, alinéa 5, dans les missions de la S.L.R.B. : « (Dans le cadre de son rôle de tutelle, la S.L.R.B. est chargée des missions suivantes :) dans les limites des crédits budgétaires, mettre à disposition des S.I.S.P. (société immobilière de service public) les moyens financiers nécessaires à la réalisation de leur objet, et notamment octroyer une allocation de solidarité aux S.I.S.P. qui subissent une perte en raison de la faiblesse ou de l'absence de revenus des locataires. Cette allocation régionale de solidarité couvre 75 % du déficit social éventuel encouru par chaque S.I.S.P. de l'année précédente ».
Les définitions de déficit social et de boni social sont prévues à l'article 2, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.
- **Boni social** : boni social des S.I.S.P. : la différence positive existant entre le loyer réel annuel des S.I.S.P. et le loyer de base global annuel.
- **Coefficient revenu effectif** : au calcul du coefficient de loyer réel théorique sont appliqués divers plafonds et planchers. Le coefficient de revenu effectif est le coefficient résultant de l'application de ceux-ci.
- **Coefficient revenu, au sens strict, ou théorique** : rapport entre le revenu du ménage locataire et un revenu de référence fixé par la loi et supposé représenter le revenu moyen d'un locataire de logement social.
- **Déficit social des S.I.S.P.** : la différence négative existant entre le loyer réel annuel des S.I.S.P. et le loyer de base global annuel.
- **Demande effective pour des logements sociaux** : nombre de ménages bruxellois dont le revenu se situe en dessous des seuils d'éligibilité au logement social *et* étant soit déjà locataires d'un logement social ou d'un logement à finalité sociale, soit inscrits sur la liste d'attente.
- **Demande théorique pour des logements sociaux** : nombre de ménages bruxellois dont le revenu se situe en dessous des seuils d'éligibilité au logement social.
- **Liste d'attente** : la liste consolidée reprenant l'ensemble des ménages locataires inscrits dans les registres des sociétés immobilières de service public de la R.B.C.
- **Logement social au sens strict** : le logement donné en location par la S.L.R.B. et les S.I.S.P. à des personnes de revenus modestes et dont les modalités de calcul du loyer sont fixées par le gouvernement.
- **Logement locatif à finalité sociale** : un logement social au sens strict ; un logement loué par une A.I.S. ; un logement assimilé au logement social et

loué par la régie foncière régionale, par une régie foncière communale, par un C.P.A.S., ou encore un logement appartenant au patrimoine de l'aide locative du Fonds du logement.

- **Loyer de base** : le montant annuel calculé sur la base d'un pourcentage du prix de revient actualisé du logement social et fixé dans les limites déterminées par l'arrêté du 26 septembre 1996.
- **Loyer réel** : la somme due annuellement par le locataire et fixée conformément aux dispositions par l'arrêté du 26 septembre 1996.
- **Offre de logements sociaux ou à finalité sociale** : un logement social au sens strict ; un logement loué par une A.I.S. ; un logement assimilé au logement social et loué par la régie foncière régionale, par une régie foncière communale, par un C.P.A.S., ou encore un logement appartenant au patrimoine de l'aide locative du Fonds du logement.
- **Plan régional du logement (P.R.L.)** : lancé fin 2004, le plan régional du logement (P.R.L.) prévoit la construction de 5 000 nouveaux logements publics (3 500 logements sociaux et 1 500 logements moyens) et confie cette tâche à trois opérateurs publics : la S.L.R.B. (4 000, dont 70 % de sociaux, soit 2 800, et 30 % de logements moyens, soit 1 200), le Fonds du Logement (500) et la S.F.A.R. (filiale de finance.brussels) pour 500 logements également, dont 200 sociaux et 300 moyens. L'ensemble de ces logements sont destinés à la location. Pour les logements produits (ou financés dans le cas de la S.F.A.R.) par la S.L.R.B., le subside régional atteint 50 % dans le cas d'un logement social et 33,33 % pour un logement moyen. Le Fonds du logement, quant à lui, a reçu une enveloppe de 100 millions d'euros pour mener à bien cette mission.
- **Prix de revient** : le prix de revient comptable représentant l'ensemble des dépenses supportées par la S.I.S.P. pour l'acquisition, la construction, la rénovation et l'adaptation du logement. Ce prix de revient doit être approuvé par la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale.
- **Prix de revient actualisé** : le prix de revient du logement adapté tous les ans, au 1^{er} janvier, et selon l'indice santé.
- **Revenu de référence** : le montant du revenu établi par l'arrêté du 26 septembre 1996 et destiné à permettre le calcul du loyer réel. Pour 2021, il est de 20 378,58 EUR : ce revenu est adapté chaque année.

B. Formule de calcul du loyer dans le logement social bruxellois

Afin de bien appréhender certains raisonnements développés dans l'examen de l'objectif 2, il a semblé utile de procéder à un bref rappel du mode de calcul actuel¹⁴¹.

La formule de base du calcul du loyer d'un logement social bruxellois est relativement simple et comprend deux éléments principaux :

- les divers investissements immobiliers – acquisition de terrain ou d'un bien, construction et rénovations pour l'essentiel ainsi que les éventuelles adaptations aux normes – qui ont concerné le logement occupé par le ménage : ces éléments sont synthétisés dans ce qu'on appelle le loyer de base (L.B.) ;
- les éléments liés à la situation de revenus du ménage : ces éléments sont synthétisés dans le coefficient de revenu du ménage (C.R.). Il est également tenu compte de la composition du ménage, à savoir du nombre d'enfants et de l'éventuelle présence de personne(s) handicapée(s), à travers un régime de réductions sociales.

$$L.R. = (L.B. \times C.R.) - \text{Réductions (enfants à charge et handicap)}$$

Le loyer réel d'un logement est égal au loyer de base de ce logement multiplié par le coefficient revenu du ménage moins les éventuelles réductions sociales dues pour l'/les enfant(s) ou la/les personne(s) handicapée(s) faisant partie du ménage.

La branche immobilière de la formule de calcul

- Le loyer de base (L.B.) est le montant annuel calculé sur la base d'un pourcentage du prix de revient actualisé du logement social et fixé dans les limites déterminées par l'arrêté du G.R.B.C. du 26 septembre 1996.
- Le loyer de base de chaque logement doit être compris entre 3 % et 10 % du P.R.A. (dérogations possibles). Ce pourcentage est appelé le coefficient loyer du logement.
- Le coefficient de loyer moyen des logements d'une même S.I.S.P. doit être compris entre 4,30 % et 6 % du prix de revient actualisé (pas de dérogations).

Les loyers de base de l'ensemble des logements sont revus chaque année et doivent, à chaque fois, être approuvés par la S.L.R.B.

- Prix de revient actualisé : le prix de revient du logement est adapté tous les ans, au 1^{er} janvier, selon l'indice santé.

¹⁴¹ On se reportera avec intérêt au lien suivant qui reprend une série d'informations sur le site de la S.L.R.B. concernant le calcul du loyer et les valeurs de référence le concernant : <https://slrb-bghm.brussels/fr/particulier/louer-un-logement/logement-social/locataires/loyer>.

- Prix de revient : le prix de revient comptable représente l'ensemble des dépenses supportées¹⁴² par la société pour l'acquisition, la construction, la rénovation et l'adaptation du logement. Ce prix de revient doit être approuvé par la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La branche sociale ou la prise en compte des revenus et de la composition du ménage

- Le coefficient de revenu (C.R.) est obtenu en divisant les revenus du ménage (imposables)¹⁴³ par le revenu de référence (fixé à 20 378,58 EUR au 1^{er} janvier 2021) qui est identique pour tous les locataires et communiqué aux S.I.S.P. par la S.L.R.B.¹⁴⁴
- Les réductions sociales
Le ménage locataire bénéficie d'une diminution de loyer réel égale à :
1° 5 % du loyer de base pour un enfant à charge du ménage ;
2° 10 % du loyer de base pour deux enfants à charge du ménage ;
3° 20 % du loyer de base pour trois enfants à charge du ménage ;
4° 30 % du loyer de base pour quatre enfants à charge du ménage ;
5° 40 % du loyer de base pour cinq enfants à charge du ménage ;
6° 50 % du loyer de base pour six enfants ou plus à charge du ménage.

Le locataire bénéficie également d'une diminution du loyer réel égale à 20 % du loyer de base par personne majeure reconnue handicapée composant son ménage. Cette diminution est appliquée à raison d'un douzième au loyer réel mensuel.

Ces diminutions calculées sont à charge de la Région de Bruxelles-Capitale, sauf les diminutions pour les deux premiers enfants des ménages dont les revenus sont supérieurs au revenu de référence qui sont à charge de la société immobilière de service public.

Statistiques

Pour information, au 31 décembre 2019 (dernières statistiques publiées à ce jour par la S.L.R.B.) :

- le loyer réel moyen était de 311,38 EUR ;
- le loyer de base moyen était de 443,78 EUR ;
- le C.R. de 0,71 % ;
- le C.R. moyen des locataires présents varie entre 0,83 et 1,16¹⁴⁵ ;

¹⁴² Ce qui exclut les subsides, que ce soit pour construction ou rénovation.

¹⁴³ Les revenus du ménage sont l'ensemble des revenus de tous les membres du ménage, à l'exception des revenus éventuels des enfants à charge.

¹⁴⁴ Le revenu de référence est indexé chaque année sur la base de l'indice santé du mois d'août.

¹⁴⁵ Pour entre 0,85 % et 1,43 % au 31 décembre 2015.

- les charges mensuelles moyennes sont de 114,74 EUR variant de 73,44 EUR à 161,64 EUR selon les S.I.S.P.

Au fil du temps les différents gouvernements ont ajouté des limitations et compléments de loyer à la formule originale.

Les limitations

Les limitations plancher assurent un minimum de recettes aux S.I.S.P.

Le principe est que le L.R. ne peut être inférieur à la moitié du L.B., mais lorsque celle-ci est supérieure à 124,26 EUR pour un logement une chambre, 151,88 EUR pour deux chambres, 193,30 EUR pour trois chambres et 220,91 EUR pour les quatre chambres et plus, les augmentations sont limitées à ces montants. Dans tous les cas, le loyer ne peut être inférieur à 93,35 EUR (2021).

Les limitations plafonds sont-elles à l'avantage des ménages ?

Le loyer est limité à 20 % des revenus du ménage si ceux-ci sont inférieurs au revenu de référence et à 22 % s'ils sont supérieurs au revenu de référence, mais inférieurs au revenu d'admission¹⁴⁶.

Pour bénéficier de ces deux limitations, le ménage doit occuper un logement adapté ou accepter de muter.

Les effets combinés de la paupérisation des ménages et de l'augmentation des L.B. devraient avoir comme conséquence qu'un nombre de plus en plus important de locataires devraient bénéficier de ces limitations.

Une étude réalisée sur les données de 2016 a montré que 39 % des ménages bénéficiaient des limitations à 20, 22 ou 24 % de leurs revenus.

Le loyer ne peut pas non plus être supérieur à la valeur locative normale du logement (V.L.N.).

- la V.L.N. doit être comprise entre 110 % et 300 % du L.B. du logement ;
- la V.L.N. moyenne doit être comprise entre 150 % et 300 % ;
- la V.L.N. est revue chaque année et doit, à chaque fois, être approuvée par la S.L.R.B.

Par circulaire, il a été décidé deux autres limitations :

- (loyer + cotisation de solidarité) limité à 24 % des revenus (logement adapté ou mutation) ;
- le loyer ne peut être supérieur à 120 % du loyer payé au mois d'août de l'année précédente.

Les ménages n'ont pas droit à ce lissage si l'augmentation est le fait d'une sanction, s'ils ont déménagé ou bénéficié d'un revenu supplémentaire.

¹⁴⁶ Soit 23 525,31 EUR, pour une personne vivant seule, 26 139,25 EUR, pour un ménage disposant d'un seul revenu et 29 873,47 EUR, pour un ménage avec plusieurs revenus. Ces revenus sont augmentés de : 2 240,50 EUR pour chaque enfant à charge (un enfant à charge reconnu handicapé = deux enfants à charge) et 4 481,01 EUR pour une personne majeure reconnue handicapée. Les revenus perçus par les enfants à charge ne sont pas pris en compte.

Les compléments

Le complément de loyer pour chambres excédentaires.

À partir de la deuxième chambre excédentaire, le ménage doit payer un complément de loyer.

Le montant de celui-ci est égal à 4 % des revenus et est plafonné, en 2021, à 54,58 EUR / mois.

Sont exemptés, les ménages qui comprennent une personne âgée de plus de 60 ans ou handicapée ainsi que ceux qui acceptent de muter.

Les chambres de moins de 6 m² ne sont pas prises en compte pour le calcul des chambres excédentaires.

Le complément de loyer pour logement passif, basse énergie ou très basse énergie.

Pour le calcul du complément, on commence par calculer le coût moyen pour le chauffage du logement.

Pour ce faire, on tient compte :

- de la consommation annuelle moyenne de gaz d'un logement pour le chauffage par m² ;
- de la surface du logement ;
- du tarif social du gaz de l'année écoulée.

Une fois le coût moyen pour le chauffage connu, il est multiplié par 40 % pour les logements passifs, 25 % pour les logements basse énergie et 35 % pour les logements très basse énergie.

La cotisation mensuelle de solidarité

Les ménages dont les revenus dépassent le revenu d'admission sont tenus de payer une cotisation mensuelle de solidarité (« cot sol »).

Le montant de la « cot sol » dépend des revenus du ménage et du P.R.A. du logement.

Il y a trois montants pivots avec chaque fois augmentation de la « cot sol » :

- revenus du ménage < 150 % du revenu d'admission ;
- revenus du ménage > 150 % du revenu d'admission ;
- revenus du ménage > 73 020 EUR (montant 2021).

Elle est plafonnée soit en fonction du P.R.A. du logement, soit en fonction des revenus du ménage.

Mesures complémentaires au bénéfice des locataires

Lorsque les revenus du ménage diminuent de plus de 20 %, le locataire peut demander le recalcul de son loyer.

La limite de 20 % n'est pas exigée si la diminution de loyer est la conséquence de la mise à la pension ou s'il y a modification de la composition du ménage.

Lorsque le loyer augmente de plus de 20 %, la société peut, après avis du délégué social, diminuer l'augmentation de moitié soit durant six mois, soit trois ans au maximum en fonction des revenus du ménage.

En cas de situation de précarité exceptionnelle, la société peut, après avis du délégué social, accorder une diminution de loyer.

C. Bibliographie

- BEN HAMOU N., Secrétaire d'État au Logement, « Plan d'urgence Logement 2020-2024 », Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2021.
- BERNARD N., « Le *community land trust* comme nouveau paradigme de l'habitat acquisitif (ou, les communs appliqués à la propriété du logement) », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2019, n° 81, p. 243.
- BERNARD N., « L'évaluation législative en Région de Bruxelles-Capitale. Le cas de la politique du logement », in F. VARONE, J.-L. GENARD et S. JACOB (dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.
- BOARDMAN A., GREENBERG D., VINING A. et WEIMER D., *Cost-Benefit Analysis : Concepts and Practice*, 2018.
- CANGIANO, M., ERCOLI, R. et HERS, J., *Flanders. Integrating Spending Review in the Budgetary System*, Technical Report, EC Structural Reform Support Service, 2019.
- CODDENS C. et ZIMMER P., « Principales évolutions budgétaires de la politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale depuis 1989 », *Les Échos du logement*, 2016, p. 118.
- DE KEERSMAECKER M.-L., « Étude préalable à la détermination d'un loyer objectif », UCL, juillet 2010.
- DE KEERSMAECKER M.-L. et ZIMMER P., *Le logement à Bruxelles entre héritage et perspectives. Trente ans de politique du logement pour quel avenir ?*, Presses universitaires de Louvain, 2019.
- EFFILA S., « Accords-cadres et autres instruments pour les marchés publics électroniques et agrégés », *Les essentiels des pouvoirs locaux*, Union des villes et des communes de Wallonie a.s.b.l., 2021.
- ERNST & YOUNG, « Analyse de la soutenabilité de la S.L.R.B. et des S.I.S.P. », rapport final, 29 mars 2017.
- Isis Consult, « Mission d'étude comparative consacrée aux délais de la production de logements sociaux », rapport de recherche remis à la Région bruxelloise, ronéo, 2017a.

- Isis Consult, « Étude prospective sur l'évolution de l'offre et de la demande de logement social en Région de Bruxelles-Capitale », rapport final de mission remis à S.L.R.B., ronéo, 2017b.
- Isis Consult, « Mission d'étude portant sur la comparaison des coûts en politique du logement », 2013.
- KOZICKI C., VAN HOOLANDT D., DECROP S., LECUIVRE E. et BOGAERT H., « L'impact du Covid-19 sur les perspectives budgétaires de la Région wallonne, de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Région de Bruxelles-Capitale. Première tentative d'estimation 2020-2025 dans le cadre de deux scénarios macroéconomiques », *Cahiers du Centre de recherche en économie régionale et politique économique* (CERPE), Université de Namur, 2020.
- Ministerie van Financiën van Nederland, *Rapport brede heroverwegingen. 4. Wonen*, 2010.
- Parlementaire Monitor, *Brede heroverwegingen* », 2010 et 2019, www.parlementairemonitor.nl.
- R.B.D.H., « Produire du logement social à Bruxelles : héritages, freins et nouvelles stratégies », mimeo, 2021.
- ROBERT F., « Produire du logement social sans construire », <https://metropolitiques.eu/>, septembre 2021.
- Réfèrent Logement, « *Monitoring* des projets de logements publics à Bruxelles 1 à 5 », *Perspective.brussels*.
- ROUVEYRAN T. et LE FUSTEC Y., *Le guide des accords-cadres*, éd. Le Moniteur, 2021.
- SARTORI *et al.* (2015), « Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020 », Commission européenne, 2015.
- VAN DEN BROECK K., HAFFNER, M. et WINTERS S., *An evaluation framework for moving towards more cost-effective housing policies*, Research Institute for Work and Society, KU Leuven, 2016.
- VANDIERENDONCK C., *Public Spending Reviews : Design, Conduct, Implementation*, European Economy, Economic Papers, 525, Commission européenne, 2014.
- VERDONCK M., « Évolutions, caractéristiques et attentes de la classe moyenne bruxelloise », *Cahier de l'I.B.S.A.*, Bruxelles, n° 3, 2012.

Addendum 2025

Depuis le dépôt du rapport final « *Spending review* dans le secteur du logement social en Région de Bruxelles-Capitale » fin 2021 et sa présentation en commission du logement du Parlement bruxellois le 9 juin 2022¹, plusieurs évolutions significatives, en lien avec la démarche à laquelle nous avons participé, se sont affirmées ; dans cet *addendum*, nous relevons les principales.

1. En ce qui concerne les deux objets examinés par ce *spending review* (la possibilité de voir diminuer le nombre de ménages inscrits comme demandeurs de logement social et la meilleure maîtrise des montants consacrés par le budget régional des dépenses à l'allocation régional de solidarité), il faut acter les évolutions suivantes :

Évolution 2021-2024 des principaux indicateurs du *spending review*²

	2021	2024	% de croissance
Concernant l'évolution de la demande (au 31 décembre)			
Nombre de ménages inscrits comme demandeurs	51.165	60.419	18 %
Taille du patrimoine total du secteur	40.347	41.236	2,20 %
Nombre d'inoccupés répertoriés	4.595	4.987	8,50 %
Nombre de logements occupés	35.208	36.249	2,95 %
Concernant l'allocation régionale de solidarité (A.R.S.)			
Montants affectés à l'A.R.S. par le budget des dépenses	38 millions EUR	45 millions EUR	18,40 %

¹ Cette séance est accessible à ce lien : <https://www.youtube.com/watch?v=Ha50MnrIn8o&list=PLQ3uOzWd9MNzQNEW2c8cnYeItEflTt5IO&index=27>.

² Calculs propres tirés des statistiques annuelles de la S.L.R.B., de données communiquées par celle-ci lors de son audition le 16 janvier 2025 par la commission du logement du Parlement bruxellois et de données issues des budgets annuels initiaux des dépenses de 2021 et 2024.

On ajoutera que le nombre de logements réceptionnés durant la législature 2019-2024 s'élève à 1.699³ (dont 1.526 logements sociaux et 173 logements moyens), soit une moyenne annuelle de 254 logements sociaux. Par ailleurs, en 2024, le coût médian de production d'un nouveau logement social s'établit à 236.151 EUR et le coût médian d'achat d'un nouveau logement (clé sur porte) à 281.587 EUR⁴.

Il convient aussi de noter qu'à la suite du dépôt de ce rapport final, la S.L.R.B. a lancé une démarche de réflexion visant à modifier tant le calcul du loyer que le calcul de l'A.R.S.⁵, et a déposé des propositions en ce sens à la Région. Celles-ci n'ont, à ce jour, pas connu de concrétisation.

De manière complémentaire, et pour élargir le spectre des dispositifs de la politique du logement, il y a lieu de relever⁶ que le coût moyen⁷ d'un crédit octroyé par le Fonds du logement plafonnait, en 2023, à 9.196 EUR. En tenant compte d'une durée moyenne de 27 ans par crédit, cela représente une intervention annuelle par la Région de 341 EUR.

2. Une évolution concerne la démarche de *spending review* elle-même : l'intégration structurelle et obligatoire de telles revues de dépenses dans les processus budgétaires des différentes entités de notre pays. C'est le fruit d'une réforme (elle aussi structurelle) du Plan national de relance et de résilience (P.R.R.) de 2021, mise en œuvre sur demande de la Commission européenne.

À cet égard, trois évolutions importantes sont à pointer, qui matérialisent cette institutionnalisation dans les pratiques budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale.

a) La diffusion du système du *spending review* dans d'autres secteurs de la politique bruxelloise que ceux qui ont été choisis à titre d'expériences pilotes⁸ : la recherche, développement et innovation à impact économique, les allocations familiales, la santé mentale ou encore l'économie sociale.

b) La définition même des principes de la démarche à travers l'ordonnance du 4 avril 2024⁹ et l'arrêté d'exécution du 6 juin 2024¹⁰.

³ Audition de la S.L.R.B. du 16 janvier 2025.

⁴ Le coût moyen n'est malheureusement pas disponible, ce qui ne permet pas la comparaison avec les coûts moyens enregistrés en 2021 pour la production d'un nouveau logement social et pour l'achat d'un nouveau logement (clé sur porte), soit 216.286 EUR et 258.367 EUR respectivement.

⁵ Audition de la S.L.R.B. du 16 janvier 2025 et « *Spending reviews* : évaluation *ex post* » (document réalisé le 8 novembre 2024 par audit.brussels : file:///Users/Bernard/Downloads/Evaluation%20ex%20post.pdf), pp. 54 et s.

⁶ Audition du Fonds du logement et de citydev.brussels par la commission du logement du Parlement bruxellois le 12 octobre 2023.

⁷ Ce coût moyen est très sensible à l'évolution des taux d'intérêt, vu le système de financement du Fonds du logement par la Région de Bruxelles-Capitale.

⁸ Les politiques du logement (social) et de la mobilité.

⁹ Ordonnance du 4 avril 2024 portant le Code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 25 avril 2024.

¹⁰ Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juin 2024 mettant en œuvre les revues des dépenses et des recettes dans la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 19 juin 2024.

C'est l'article 141 de cette ordonnance qui trace les lignes directrices :

« § 1^{er} Les dépenses et les recettes de l'entité régionale sont régulièrement évaluées. Ces revues des dépenses et des recettes sont des outils permettant d'élaborer, d'évaluer et de recommander des options politiques en analysant les dépenses et recettes existantes du gouvernement. Elles établissent un lien entre ces options et le processus budgétaire. Les objectifs d'une revue des dépenses ou des recettes sont les suivants :

1° permettre au gouvernement de gérer le niveau global des dépenses et des recettes ;

2° aligner les dépenses et les recettes sur les priorités du gouvernement ;

3° améliorer l'efficacité des politiques.

§ 2. Le gouvernement fixe la méthodologie et les modalités de l'organisation de ces revues de dépenses et de recettes, et désigne un service central pour le suivi ».

Quant à lui, l'arrêté du 6 juin 2024 définit les principes de la démarche et ses modalités, tout en instituant le « centre de coordination administratif des revues des dépenses et des recettes » (la cellule permanente au sein de l'administration Bruxelles Synergie du Service public régional de Bruxelles) comme responsable du suivi de toutes ces revues au sein de l'entité régionale.

c) la mise en place, depuis 2024, d'une rubrique du site internet de la Région bruxelloise destinée à l'examen des dépenses et des recettes (en ses différents volets)¹¹.

3. Enfin, il faut relever plus globalement l'évolution de la situation budgétaire de la Région, qui s'est notoirement dégradée depuis 2016, date d'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État de 2014 (et, paradoxalement, du financement complémentaire octroyé à Bruxelles, sur une base annuelle depuis lors).

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le déficit régional atteint ces dernières années un niveau inédit (de près de 25 % des recettes), qui ne peut être attribué uniquement aux crises sanitaire ou énergétique. Dans une telle situation, et face aux défis climatique et géopolitique qui ne manqueront pas de peser sur les dépenses publiques, généraliser les revues des dépenses est devenu incontournable. Ceci requiert une montée en maturité rapide par rapport aux projets pilotes de 2021, qui nécessitera des moyens humains et de formation à ne pas sous-estimer.

¹¹ <https://be.brussels/fr/propos-de-la-region/publications-open-data-statistiques/autres-publications/les-revues-des-depenses-et-des-recettes>.

Recettes, dépenses et solde de financement
de la Région de Bruxelles-Capitale (2014-2023), en millions d'euros et en pour cent¹²

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023p
Recettes	4.038	4.778	4.640	5.014	4.934	5.007	5.254	5.695	5.966
Dépenses	4.363	4.626	4.827	5.412	5.643	6.206	6.746	6.848	7.507
Capacité (+) ou besoin (-) de finance- ment	-325	152	-187	-398	-709	-1.200	-1.492	-1.152	-1.541
	-8 %	3,2 %	-4 %	-7,9 %	-14,4 %	-24 %	-28,4 %	-20,2 %	-25,8 %

¹² Source : Institut des comptes nationaux.