

Nom des variables	Coefficient de pondération (€)	Statistique t de Student	Type de variable
Constante	318	22,5**	
Superficie habitable	1,59	13,6**	Par m <sup>2</sup> de superficie habitable du logement
Nombre de chambres	98	17,5**	Par chambre dans le logement
Nombre de SDB	117	8,5**	Par SDB dans le logement
Nombre de garages	52	5,5**	Par garage
Nbre d'espaces récréatifs	23	3,4**	Par espace récréatif (balcon, terrasse, cour ou jardin)

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

*Nicolas BERNARD, Magali VERDONCK et Pol ZIMMER*

*Johannes HERS*

Avec l'appui de la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, de l'Institut bruxellois de statistique et analyse ainsi que de Bruxelles Logement

Rapport final

À l'attention de la Commission européenne  
(Directorate General for Structural Reform Support),

avec le soutien de l'Instrument d'appui technique (TSI) de  
l'Union européenne

## Synthèse - Abstract

Le logement social est confronté à un double (et très préoccupant) problème : la liste d'attente des candidats ne cesse de s'allonger et l'allocation régionale de solidarité (censée combler le déficit social des sociétés de logement) est en augmentation exponentielle, ce qui menace la soutenabilité financière même du secteur. L'objectif du présent spending review consiste dès lors, pour chacun de ces deux thèmes, à identifier des mécanismes alternatifs et novateurs susceptibles de régler la difficulté et de les comparer avec les dispositifs actuels, en termes de coût (pour la Région bruxelloise) et de délai notamment.

Pour ce qui concerne la réduction de la liste d'attente, une série de pistes d'extension de l'offre sociale ont retenu l'intérêt, en raison de leur rapidité et/ou de leur (faible) poids budgétaire ; ces pistes empruntent à la fois au registre de la construction (techniques innovantes, démembrement du droit de propriété, ...), au registre de l'acquisition (clé sur porte) ou encore à celui de la socialisation du parc non social (le patrimoine des communes et CPAS en particulier), entre autres. L'hypothèse d'une diminution de la demande a également été instruite, avec notamment la révision des seuils d'éligibilité financière au logement social, un renforcement de la dynamisation de la sortie de la SISP en cas de hausse de revenu et le relèvement des loyers sociaux.

Quant à l'allocation régionale de solidarité, si le tableau est un peu moins sombre après analyse qu'annoncé, il est proposé ici d'actionner des leviers agissant tant sur le taux de croissance de l'ARS (par le gel de la hausse du coefficient de loyer moyen et/ou la suppression de l'indexation automatique du prix de revient actualisé) que sur le niveau même de cette allocation (par la limitation de l'ARS 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 soient forfaitarisées). Plus fondamentalement encore, un nouveau mode de calcul est avancé, qui s'adosserait sur des recettes et coûts non plus réels mais *standardisés*.

# 1. 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 budgétaire<sup>1</sup>. Pour réaliser cet exercice, le *spending review* est un outil particulièrement pertinent. Afin de l'appivoiser (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 :

- « 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 (SISP) à long terme étant donnée 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'efficacités 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 structurelle, 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 (SLRB<sup>2</sup>, IBSA<sup>3</sup>, Bruxelles-Logement). Ces analyses et données étaient parfois préexistantes. D'autres ont été initiées par la démarche

---

<sup>1</sup> « 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.*, 2020-2021, A-263/2, p. 101).

<sup>2</sup> Cf. l'annexe 3.

<sup>3</sup> Annexe 4.

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 et 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 et 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 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.

## 2. HISTORIQUE ET ÉTAT DE LA SITUATION EN 2021

Historiquement<sup>4</sup> 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 AIS, octroi d'une allocation-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 concernées 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 socio-démographique, deux éléments principaux sont à retenir :
  - o 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 ;
  - o l'appauvrissement de la population puisque si on prend, comme indicateur, le revenu moyen par habitant, celui-ci pour la RBC représentait, en 1989, 102,3 % du revenu moyen par habitant belge et, en 2018, il ne représentait plus que 78,4 % de celui-ci : une baisse de l'ordre de 23,4 %<sup>5</sup>.
- au niveau du coût de l'accès au logement, il faut relever une augmentation générale importante:
  - o le loyer moyen sur le marché locatif en RBC est passé de 343 € en 1992 à 739 € en 2018 ;
  - o et le prix moyen d'une maison a cru de plus de 450 % et celui d'un appartement de plus de 320 % entre 1989 et 2020.

---

<sup>4</sup> Voir au sujet de la situation présente :

- BERNARD N. (2007), *L'évaluation législative en Région de Bruxelles-Capitale. Le cas de la politique du logement, L'évaluation des politiques au niveau régional* (Frédéric Varone, Jean-Louis Genard et Steve Jacob dir.), Bruxelles, Peter Lang, 2007

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

<sup>5</sup> Cette évolution d'appauvrissement général n'empêche pas le maintien de revenus élevés dans la RBC car la RBC connaît une immigration pauvre mais aussi une immigration de populations très aisées.

- o 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 Flandre cette part est de 29,9%, en Wallonie de 30,4%.<sup>6</sup>
- enfin au niveau institutionnel, relevons, deux évolutions importantes à travers les quatre réformes de l'État que nous avons connues depuis 1989 :
  - o les Régions ont désormais quasi toutes les compétences en main en matière de politique du logement à l'exception de la TVA
  - o le système de financement des Régions a évolué fortement : la part des recettes propres de la RBC, 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 généré 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 RBC a, durant ces trente années, mis l'accent principal mis 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 fût complétée, d'une part, par le développement de mécanismes de « socialisation », très partielle, du marché locatif ( AIS et garantie locatives puis allocations-loyer) et , 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 initié deux plans de production de logement publics respectivement le Plan régional du logement en 2004 et l'Alliance- Habitat en 2013.

Ces différents dispositifs ont rencontré des succès très diversifiés et contrastés<sup>7</sup> sans doute trop longs à détailler ici<sup>8</sup> , 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

<sup>6</sup> Sources : statbel, [Enquête sur le budget des ménages | IBSA](#)

<sup>7</sup> Ainsi on peut évoquer :

- la faible production annuelle moyenne de logements sociaux sur la période 1989-2017 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 AIS significatif qui a cru de 250 unités entre 1998 et 2017 puis est passé de 4.540 logements en 2017, 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.

<sup>8</sup> On se reportera à De KEERSMAECKER M-L. et ZIMMER P., opus cité pages 374et 375.

et 2013 ont été livrés à ce jour et 34,6 % seulement de logements sociaux prévus)<sup>9</sup>. Le nombre de logements réceptionnés entre 2019 et 2021 étaient, dans le cadre du PRL et de l'A-H, de 211 logements par an<sup>10</sup> en moyenne pour la SLRB;

- 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 totale<sup>11</sup> - patientent dans la file ;
- Un déficit social des sociétés de logement<sup>12</sup> très important, qui justifie le versement annuel par la Région bruxelloise d'une « allocation régionale de solidarité », s'élevant aujourd'hui à 37,990 millions d'euros<sup>13</sup>. 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. Ce, sans compter les réductions de loyer accordées aux locataires (pour personnes à charge notamment), qui atteignent aujourd'hui 23,4 millions d'euros<sup>14</sup>.
- Un encours budgétaire important (c'est-à-dire la différence entre le budget engagé et le budget consommé)<sup>15</sup>.

Fort 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 connaît<sup>16</sup>. Ce plan se décline en 5 chantiers ou axes d'action publique<sup>17</sup> :

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.

---

<sup>9</sup> Données SLRB au 16/11/2021

<sup>10</sup> Données SLRB au 16/11/2021.

<sup>11</sup> Déclaration de politique générale du gouvernement octobre 2021.

<sup>12</sup> Ce déficit social est « la différence négative existant entre le loyer réel annuel des SISP et le loyer de base global annuel » (art. 2, §1<sup>er</sup>, 16<sup>o</sup>, du Code bruxellois du logement). Il convient toutefois de noter que toutes les SISP ne sont pas en déficit (même si la grande majorité l'est).

<sup>13</sup> Et encore ne couvre-t-elle que 75% du déficit social (art. 41, 5<sup>o</sup>, du Code bruxellois du logement).

<sup>14</sup> Cf. le budget ajusté 2021 des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>15</sup> De l'ordre de 810 millions d'euros pour la construction de logement sociaux et de 618 millions pour les rénovations (question écrite n°589 de la député du Parlement bruxellois Françoise De Smedt concernant le montant de l'encours de la SLRB, dont la réponse a été rendue publique le 19 juillet 2021).

<sup>16</sup> La production annuelle moyenne de logements sociaux sur la période 1989-2017 a été de 125 logements et de 135 si on y ajoute les logements moyens produits dans le cadre du Plan régional du Logement.

<sup>17</sup> BEN HAMOU N., Secrétaire d'État au Logement (2021), *Plan d'urgence Logement 2020-2024*, Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

### **3. OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA LISTE D'ATTENTE POUR UN LOGEMENT SOCIAL**

#### **3.1. 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 SLRB ou d'une des 16 SISF de la RBC, et destiné à l'habitation de locataires, qui répondent aux conditions établies à l'article 31 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'environnement<sup>18</sup>. 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.

A 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.

A 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 logement 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.

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

---

<sup>18</sup> Notons qu'une étude réalisée en 2017 pour la SLRB (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*.

Pour effectuer une telle estimation, sur un horizon de près de 20 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 SLRB<sup>19</sup> :

- 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 SLRB 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 rythme observé de logements réceptionnés entre 2018 et 2020 était de 174 logements par an<sup>20</sup>.
- 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 31/12/2020 : 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'IBSA<sup>21</sup> :

- Nous avons choisi de prendre en considération la demande *effective* définie comme la somme des ménages louant aujourd'hui un logement social à la SLRB/SISP et des ménages inscrits sur la liste d'attente actuelle. Sur la base de ses hypothèses de calcul, le chiffre utilisé par l'IBSA comme point de départ de l'analyse de la demande future est une demande effective équivalant à 83.928 ménages en 2021<sup>22</sup>. 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 % 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.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Référent Logement : Monitoring des projets de logements publics à Bruxelles 1 à 5. [perspective.brussels](https://perspective.brussels).

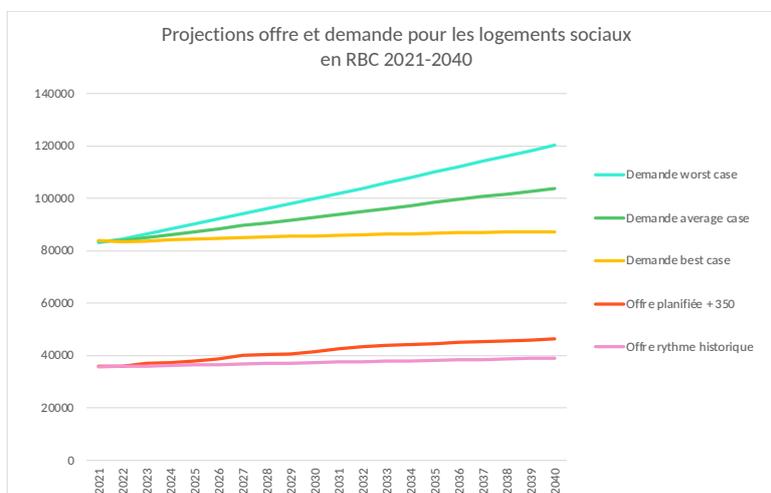
<sup>21</sup> Pour les détails de ces scénarios, nous renvoyons aux annexes (l'annexe 4 particulièrement).

<sup>22</sup> 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 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.

- Trois scénarios d'évolution démographique sont envisagés<sup>23</sup> : 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 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 6 scénarios d'évolution de la demande effective totale, émanant de la combinaison des 2 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 le average case scenario.

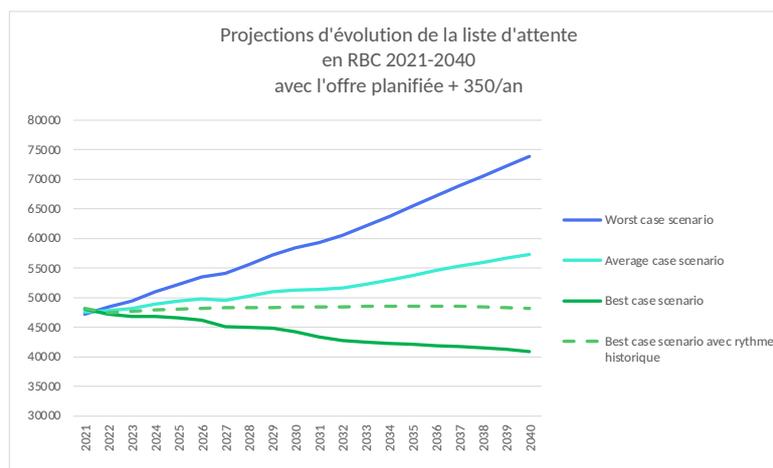
La courbe rouge, en bas, représente l'évolution de l'offre de logements selon les plans existants et le projet d'ajouter 350 logements par an à partir de 2029, un

<sup>23</sup> Les trois scénarios intègrent l'impact du covid.

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 20 prochaines années selon les scénarios envisagés<sup>24</sup>.

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 rythme ne dépassait pas significativement la tendance historique, et même dans le meilleur

<sup>24</sup> Et en tenant compte naturellement des mêmes projections d'offre et de demande que dans le graphique précédent.

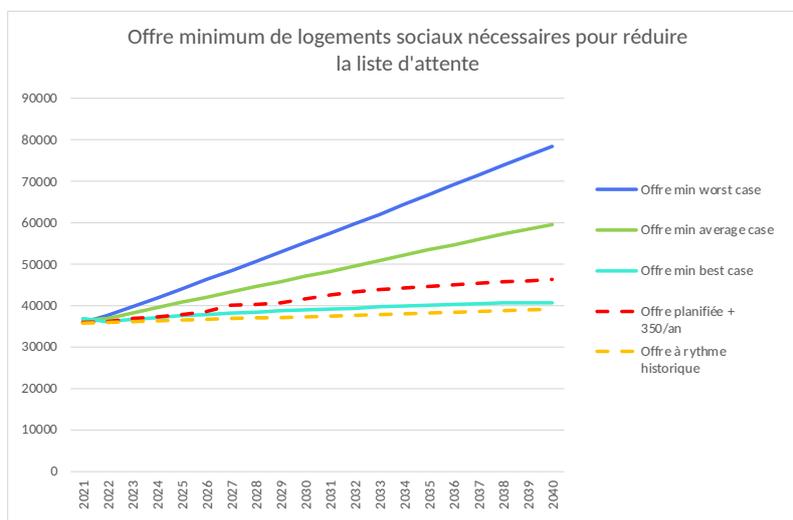
cas de figure, la liste d'attente continuerait à s'allonger quoique légèrement (courbe verte pointillée).

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 le 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



### **3.1.2. 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 539 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 le 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

### ***3.1.3. 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 SLRB était considérée comme immuable<sup>25</sup>, 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 le 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 du 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.

## **3.2. Analyse des leviers permettant de réduire la liste d'attente**

### **3.2.1. 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

<sup>25</sup> 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.

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 SLRB/SISP telle qu'établie par Isis Consult<sup>26</sup>. 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 SISP

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	1331	3,64
<i>Travaux en cas de préfabriqués de type container</i>	<i>183</i>	<i>0,5</i>
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.

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 exemple<sup>27</sup>. 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.<sup>28</sup>

### **3.2.2. Analyse des leviers agissant sur l'augmentation de l'offre**

<sup>26</sup> 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'UPSI estime qu'il faut compter 2,7 ans en moyenne en Région bruxelloise et non 1,53 ans comme le propose Isis Consult. Les chiffres de ce tableau sont donc à considérer comme la limite basse d'une fourchette.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.

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 (CPAS, communes) ou privés. Ceci diminuerait la pression sur la liste d'attente pour le logement social via les SISF 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).

### **a) voie classique <sup>29</sup>: construction par la SLRB (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 suffisantes pour déterminer le délai moyen de réalisation - 7,95 ans <sup>30</sup> et le coût d'investissement moyen à court terme <sup>31</sup> - 216 286 € - et à long terme <sup>32</sup> - 440 100 € - d'un logement de ce type, dont le projet est initié par la SLRB mais mis en œuvre via 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 SLRB devraient lui permettre d'améliorer la

---

<sup>29</sup> Le terme de classique est toutefois à nuancer : en effet, avant 2005 et l'initiation effective du Plan régional du logement, la SLRB n'avait aucune pratique ni expérience dans la production de nouveaux logements sociaux, ce rôle étant réservé aux SISF. Ce fait est un des éléments à prendre 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.

<sup>30</sup> 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 SLRB. 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.

<sup>31</sup> Comprend l'acquisition (le cas échéant) et la réalisation.

<sup>32</sup> Comprend la rénovation qui doit permettre au logement d'être habitable durant 100 ans.

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 quartier<sup>33</sup> ce qui facilite son insertion urbaine. Outre les délais évoqués plus haut, les inconvénients sont : l'absence d'autonomie de la SLRB pour localiser le développement de son offre de logements<sup>34</sup>, 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 logement<sup>35</sup>.

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 socio-économiques notamment : par exemple, entre les ménages bénéficiant d'un logement social et ceux dans les mêmes conditions 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.

### **b) « 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 9 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 SLRB 8 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 BMA<sup>36</sup> et le milieu des architectes, est qu'elle diminuerait la qualité architecturale des biens réalisés : il conviendrait de vérifier ce fait.

### **c) partenariats public-privé**

Cette formule des partenariats public-privé a été tentée il y a une quinzaine d'années<sup>37</sup>. Un PPP contractuel, consiste à mettre les logements à disposition de

---

<sup>33</sup> 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 SLRB dans Tableau comparatif des pistes de production-acquisition.

<sup>34</sup> Le foncier est mis à disposition très majoritairement par les pouvoirs locaux.

<sup>35</sup> Ces inconvénients sont présents dans de nombreuses options décrites dans ce rapport. Nous ne les répéterons pas à chaque fois mais nous noterons quand un option permet de les éviter.

<sup>36</sup> Le bouwmeester maitre architecte (BMA) 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 RBC après appel à candidatures.

<sup>37</sup> Elle permet, via le privé, d'assurer tout à la fois le financement, la réalisation et la gestion des logements (pendant 27 ans).

la SLRB 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 Région<sup>38</sup>, 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 point<sup>39</sup>. Aussi, cette voie a été 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 ténu 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 € -<sup>40</sup> et à long terme - 440 100 € - 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 PPP institutionnel, pratiqué notamment en Région wallonne, à savoir une coopération entre des partenaires publics et privés qui établissent une société d'économie mixte<sup>41</sup> évitant de ce fait les longues procédures de marchés publics<sup>42</sup>. Ce montage est autorisé précisément par l'article 42, al 9, du Code bruxellois du logement.

#### **d) 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 SLRB ne passerait pas de marché public pour les études préparatoires ou les avant-projets, les réalisant elle-même<sup>43</sup>. 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 know-how au sein de l'administration.

Selon les réflexions de Deloitte<sup>44</sup>, 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.

---

<sup>38</sup> 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).

<sup>39</sup> RBDH, 2021.

<sup>40</sup> Voir note de bas de page n°23.

<sup>41</sup> La Société mixte de développement immobilier en l'espèce.

<sup>42</sup> Notons également que la Région wallonne est souvent accompagnée dans sa démarche par la Plateforme 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.

<sup>43</sup> Un marché public est bien passé par contre pour les travaux.

<sup>44</sup> Voir note de bas de page 23.

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 TVA à ajouter. Certes, la TVA 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 TVA bénéficient à l'État fédéral, nous comptons ceci comme une dépense à prendre en compte par la Région dans l'analyse comparative 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 SLRB de la production de nouveaux logements et permettrait de développer le know-how 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.

### **e) 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 pays<sup>45</sup>, permettent de gagner du temps sur la phase de construction à proprement parler<sup>46</sup>. Selon les réflexions de Deloitte<sup>47</sup>, le gain de temps serait important par rapport à la procédure classique, minimum trois ans et demi ; les coûts d'investissement moyens à court terme - 241 691 € (+ 10 %) - et long terme - 450 090 € (+ 5 %) - sont supérieurs à ceux de la procédure classique.<sup>48</sup>

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 (6 mois de construction vs. 36 mois pour la construction traditionnelle) et représente, en ce sens, un potentiel important. Le know-how de la SLRB s'en trouverait enrichi. Néanmoins, celle-ci, devra toujours veiller aux normes à la 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 m<sup>2</sup> (Exemple : structure en acier) et en termes de transport.

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

---

<sup>45</sup> Isis Consult, 2017.

<sup>46</sup> En Région wallonne suite aux inondations de l'été 2021, des records ont été atteints en termes de délais : 3 semaines de construction.

<sup>47</sup> Voir note de bas de page 23.

<sup>48</sup> À titre informatif, la SLRB 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.

foncier<sup>49</sup> 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.

#### **f) 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 certain<sup>50</sup>.

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 publics<sup>51</sup>. 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 4 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 SLRB de mieux l'appréhender.

#### **g) réforme des charges d'urbanisme**

Un mécanisme juridique existe pour faire construire des logements sociaux par des promoteurs *privés* : les charges d'urbanisme<sup>52</sup>. Aujourd'hui, si le projet privé est supérieur à 1 000 m<sup>2</sup> de logements, le demandeur du permis soumis aux charges d'urbanisme a deux possibilités :

- il doit, soit payer des charges à concurrence de 50 €/m<sup>2</sup>, ou 65 €/m<sup>2</sup> s'il est en ZEMU (charges en numéraire)
- soit céder 15 % des logements pour une valeur de 2 290 € HTVA /m<sup>2</sup> en 2021, indexé (charges en nature) à un opérateur comme la SLRB. Ce prix est modifié 2 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 m<sup>2</sup> qui sortent chaque année, on connaît le potentiel en m<sup>2</sup> 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.

<sup>49</sup> À cet égard, une analyse préalable de la faisabilité urbanistique semble nécessaire.

<sup>50</sup> Soit en moindres dépenses de personnel, soit en réaffectation du temps ainsi libéré à d'autres tâches. Ce, sans compter les économies d'échelle induits par les volumes accrus de la sorte.

<sup>51</sup> Cf. l'action 5 du Plan d'urgence Logement (dans le cadre certes de la rénovation des logements sociaux).

<sup>52</sup> Arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 2013.

Il s'indique dès lors d'en étudier le potentiel (quantité attendue de nouveaux biens, rythme, etc.). 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 assez<sup>53</sup>.

Le gain de temps serait considérable, plus de trois ans gagnés sur la procédure classique. Les coûts d'investissement à court terme sont nuls<sup>54</sup> puisqu'à charge du privé. Les coûts d'investissement de long terme - 440 100 € - 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 dédier 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.

## **h) 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 ;

Cette opération serait combinée à une obligation de mettre ensuite ces logements en gestion AIS<sup>55</sup>. Cet aspect est analysé dans le volet consacré à la socialisation de logements privés.

---

<sup>53</sup> Action 16 du Plan d'urgence logement.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> La mise en gestion dans une AIS 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 RBC. 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 AIS ne sont pas les mêmes que celle du logement social.

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 AIS, et iii) le manque à gagner fiscal dû aux avantages fiscaux décrit 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 transaction<sup>56</sup>.

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 SISP 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 logement sociaux ne sont pas contournés. Au total, on peut tout de même évaluer le gain de temps à minimum 1,5 ans.

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.

## **B. L'acquisition de logements sociaux**

A côté de la construction une autre voie récemment initiée par la SLRB 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 européens<sup>57</sup>.

### **a) clé sur porte, version classique**

Comme révélé par le récent exemple du projet Biebuyck<sup>58</sup>, l'acquisition de logements clé sur porte par la SLRB s'avère imbattable en termes de délais. Cela engendre par contre un surcoût d'investissement : le coût d'investissement

---

<sup>56</sup> Bernard, N. (2018)

<sup>57</sup> François Robert : Produire du logement social sans construire, <https://metropolitiques.eu/> septembre 2021.

<sup>58</sup> <https://slrb-bghm.brussels/fr/particulier/medias/communiqués-presse/biebuyck-un-immeuble-basse-energie-cle-sur-porte-flambant-neuf-pour-le>

moyen à court terme - 258 367 €<sup>59</sup> - et à long terme - 440 100 € - 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 par logement<sup>60</sup>), dû à l'acquisition indispensable du terrain (lequel n'est, dans la voie classique, pas acheté par la SLRB, mais uniquement mis à sa disposition<sup>61</sup>).

Les coûts de fonctionnement épargnés de la sorte par la SLRB compensent sans doute sensiblement ce surcoût d'investissement car le délai de réalisation 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 maintenant, la SLRB 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 durée<sup>62</sup>.

Cette procédure correspond aussi pour la SLRB 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, de mixer les quartiers. En effet ces projets, promus initialement par le secteur privé et rachetés ici par le secteur du logement social, sont initiés généralement dans des quartiers qui ne sont pas caractérisés par une population socialement fragilisée<sup>63</sup>.

Elle présente un coût plus élevé que la procédure classique donc un impact plus lourd pour l'ARS à terme.

---

<sup>59</sup> Voir note de bas de page 3.

<sup>60</sup> 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 SLRB. Juin et septembre 2021.

<sup>61</sup> Via un droit de superficie.

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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 SLRB, 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 SLRB a un point de vue autre.

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.

X

### **b) 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 SLRB intervient en amont du démarrage du chantier afin de pouvoir définir ou orienter certains aspects techniques et qualitatifs<sup>64</sup> 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 long - 6,45 ans - inférieur cependant d'un an et demi à la version classique de construction par la SLRB

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.

Contrairement au coût total d'acquisition, de construction et de rénovation évoqués 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 est financé par la Région par le biais de subsides dits « à fonds perdus » attribués aux SISP et les autres 50 % sont couverts par des avances récupérables, sans intérêts, de la Région aux SISP. Ces avances sont remboursées en 30 ans.

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

Pour être précis, il faut ajouter à cela le coût des avances récupérables pour la SLRB 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 SLRB 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 SLRB devra alors emprunter via la région ou directement sur le marché privé. Ce coût devra alors être répercuté.

Selon la SLRB, 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 dette<sup>65</sup> évalue le coût du financement de la Région bruxelloise (qui finance la SLRB et qui doit bien en amont se financer elle-même) à 2,4 % en moyenne en 2019 et 2020<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Veiller, par exemple, à la taille des pièces et des chambres ou à ce que soit aménagé un local vélo, etc.

<sup>65</sup> Service financier créé au sein de Bruxelles Finances et Budget.

<sup>66</sup> *Rapport annuel 2020*, Agence de la Dette, Bruxelles Finances et Budget, p.8.

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 €	220 050 €	Conditionné <sup>67</sup>
<i>Build &amp; Design</i>	7,20	108 143 €	220 050 €	Conditionné <sup>61</sup>
<i>PPP</i>	7,95	124 031 €	220 050 €	Conditionné <sup>61</sup>
<i>Internalisation des études</i>	7,20	Gain TVA et salaires moindres pour les études	220 050 €	Conditionné <sup>61</sup>
<i>Techniques innovantes</i>	4,45	120 845 € et frais de fonctionnement réduits	225 045 €	Conditionné <sup>61</sup>
<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 fonctionnement moindres	Conditionné <sup>61</sup>
<i>Charges d'urbanisme</i>	5,00	0 €*	220 050 €	+ <sup>68</sup>
<i>Démembrement + Mise en gestion AIS</i>	6,50	0 en cas de terrain mis à disposition de la Région	Perte précompte immobilier (+/- 500 €/an) Subside AIS (3 043 €/an)	limité
		22 000 €** en cas d'achat de terrain par la Région		+
<u>Acquisition</u>				
<i>Clé sur porte</i>	1,9	129 183 € mais frais de fonctionnement moindres	220 050 €	++

<sup>67</sup> 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 SLRB mais force est de constater qu'elle reste minoritaire à ce jour.

<sup>68</sup> 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.

<i>Clé sur porte 2.0</i>	6,45	258 367 € et frais fonctionnement intermédiaires	220 050 €	++

\* 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 SISP ne ressort pas gagnante de la comparaison. Les délais sont les plus élevés, sans être compensés par des coûts ou un potentiel particulièrement intéressants. La voie récemment empruntée par les SISP, l'acquisition clé sur porte, s'en sort nettement mieux, avec des délais bien plus 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 2 ou 3 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 CPAS et communes, du privé ou du privé mis en gestion dans des AIS.

#### **a) 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'année le Fonds du logement a complété ce patrimoine historique par des productions de logements neufs, majoritairement via du Build & Design ou du clé sur porte.

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

En 2020, le coût moyen d'un logement d'aide locative était de 212 514 € dont 50 947 € pour l'acquisition et 161 567€ pour les coûts des travaux de rénovation ou de construction<sup>69</sup>.

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,

<sup>69</sup> Fonds du logement : Statistiques 2020 page 41.

favorisant ainsi la mixité sociale, et de présenter des types de logements particulièrement adapté aux familles avec enfants<sup>70</sup>.

### **b) 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 leur loyer ; celle-ci, par exemple, comblerait la différence entre leur loyer actuel, éventuellement plafonné, et le loyer qu'ils paieraient dans le parc social<sup>71</sup>.

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 SLRB 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-loyer existe déjà<sup>72</sup> (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 ménages<sup>73</sup> - maximum 330 en 2019<sup>74</sup> - en ont bénéficié alors que 3 ETP y sont dédiés. Ce faible succès est étonnant quand on sait que ce type d'aide est pratiquée 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 logement<sup>75</sup>, et 1 400 000 aux Pays-Bas<sup>76</sup>.

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

En théorie, l'évaluation du coût total d'une telle mesure devrait intégrer la croissance des loyers<sup>77</sup> au fil du temps et une actualisation corrélative des

---

<sup>70</sup> On se rapportera avec intérêt aux rapports annuels et de statistiques 2020 du Fonds du logement: <https://www.fonds.brussels/fr>

<sup>71</sup> Cette méthode s'inscrirait par ailleurs dans le droit fil de ce qui est déjà prévu, pour les logements des communes et CPAS, par l'action 3 du Plan d'urgence Logement.

<sup>72</sup> Depuis la législature 2004-2009, plusieurs arrêtés ont été pris par la RBC en la matière, dont le premier date du 6 mars 2008 (Moniteur belge du 29 avril 2008) et le dernier du 15 juillet 2021 (Moniteur belge du 1<sup>er</sup> octobre 2021).

<sup>73</sup> Données de l'Atlas du logement page 54 Rapport ronéotypé non publié de Brussels. Logement. 2019

<sup>74</sup> Chiffre fourni par le département DALI de Bruxelles-Logement.

<sup>75</sup> Direction des statistiques des études et de la recherche : Chiffres-clés des prestations sociales .Caisse nationale des allocation familiales 2020.

<sup>76</sup> [abfresearch.nl/nieuws/waarom-het-gebruik-van-huurtoeslag-steeg-terwijl-het-economisch-beter-ging/](https://abfresearch.nl/nieuws/waarom-het-gebruik-van-huurtoeslag-steeg-terwijl-het-economisch-beter-ging/)

<sup>77</sup> L'enquête loyers indique par exemple une croissance de 1,5 % par an hors inflation entre 2004 et 2018.

montants<sup>78</sup>, mais le tour forfaitaire donné récemment à l'allocation-loyer<sup>79</sup> devrait en partie contenir ce risque. Des précautions doivent malgré tout être prises afin d'éviter un éventuel effet inflationniste sur les loyers<sup>80</sup> 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-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 Logement.Brussels le coût annuel envisageable pour 1 000 ménages serait de 2 378 750€. A terme la mesure pourrait concerner environ 13 000 ménages pour un coût annuel de l'ordre de 30,5 millions €. Ce coût annuel d'environ 2 370 € par ménage peut se comparer au 1 059 € par ménage pour l'ARS<sup>81</sup> auxquels s'ajoutent les dépenses de fonctionnement de la SLRB consacrées à la construction de logements sociaux et au suivi des SISP ainsi que les dépenses d'investissement.

Aujourd'hui, les personnes bénéficiant de cette allocation-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-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.

### **c) les logements gérés par les agences immobilières sociales (AIS)**

Les AIS 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 sociaux<sup>82</sup> (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 AIS 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 AIS.

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 dispositif<sup>83</sup>. Après une croissance moyenne de 207 logements mis en gestion par an entre 1998 et

---

<sup>78</sup> 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).

<sup>79</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 instituant une allocation de loyer, *M.B.*, 1er octobre 2021.

<sup>80</sup> 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<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement).

<sup>81</sup> En 2021, l'ARS représente 37,990 millions d'euros de dépense régionale pour 35 868 logements occupés soit 1 059 € par logement ou ménage.

<sup>82</sup> Le public cible du dispositif est le public des ménages destinataires du logement social mais un tiers du patrimoine de chaque AIS agréée par le gouvernement peut être octroyé à des ménages bénéficiant de revenus supérieurs à maximum 50 % des revenus permettant l'accès aux logements sociaux.

2017, le patrimoine des AIS 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 via le dispositif classique de construction par la SLRB et les SISP) ; si l'on remonte un peu plus loin dans le temps (en prenant 2017 comme point de départ<sup>84</sup>), la croissance annuelle moyenne atteint 718 logements par an.

Ce dispositif, qui représente aujourd'hui plus de 7 000 logements en RBC, 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 Logement.Brussels, le coût moyen de subsidiation par logement est de 3 043,21 euros 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 € par logement. Nous savons que les loyers sont sensiblement supérieurs à ceux du logement social. Si l'on souhaitait uniformiser les conditions, le subsidie aux AIS devrait augmenter. Nous chiffrons cette augmentation plus loin (AIS niveau social)

Dans le calcul des coûts, l'accompagnement social pris en charge par des AIPL ou des associations COCOM, en particulier pour les publics spécifiques en AIS qui représentent une part non négligeable du public AIS, n'est pas pris en compte.

#### **d) 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 CPAS gèrent plusieurs milliers de logements<sup>85</sup> qui, aussi publics soient-ils, ont des loyers plus élevés que ceux des logements sociaux au sens strict. La Région pourrait 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 ; ce, surtout si les locataires des communes et CPAS sont en attente par ailleurs d'un logement social<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Dans la pratique, cependant, nous constatons que la plupart des logements AIS sont situés dans les mêmes communes pauvres de Bruxelles. Le phénomène a été renforcé par le lancement de grands projets AIS comprenant un grand nombre de logements sur un seul site, comme Central Gardens avec 123 logements AIS.

<sup>84</sup> Le patrimoine des AIS 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 AIS » organisé en 2018.

<sup>85</sup> 8 300 hors leurs logements « libres » selon les estimations corrigées du Monitoring des projets de logements publics n° 5 page 29.

<sup>86</sup> Cf. l'action 3 du Plan d'urgence Logement.

Cette proposition, dont la finalisation opérationnelle est enclenchée<sup>87</sup>, 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 € par an (2 290 € par logement)<sup>88</sup> 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 (voir tableau 9 plus loin), 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 SISP. 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
<b>SLRB/SISP construction classique</b>	<b>7,95</b>	<b>4 686€</b>	<b>Conditionné</b>
Subside Construction		1 081 €	
Subside Rénovation <sup>89</sup>		2 201 €	
ARS		1 059 €	
Fonctionnement SLRB		384 €	
Coût des avances récupérables		p.m.	
<b>SLRB/SISP clé-sur-porte</b>	<b>1,9</b>	<b>4 936 €</b>	
Achat		1 292 €	
Rénovation		2 201 €	
ARS		1 059 €	
Fonctionnement SLRB		384 € <sup>90</sup>	
Coût des avances récupérables		p.m.	
<b>Aide locative Fonds du Logement</b>	<b>6,47</b>	<b>4 250 €<sup>91</sup></b>	<b>Limité</b>

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> Information fournie par la SLRB au workshop 3 du Spending review.

<sup>89</sup> La rénovation (appelée « maintenance » dans le rapport de Deloitte dont les chiffres proviennent) concerne les interventions permettant de maintenir le logement habitable 100 ans : gros œuvre ouvert, étanchéité, sanitaire, chauffage, domotique, parachèvement. Le « petit entretien » est assuré par les SISP et son coût est inclus dans l'ARS.

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> Ceci concerne uniquement l'offre d'aide locative effectuée dans le cadre du PRL pour lequel le Fonds du Logement a reçu 100 millions € 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.

<b>Allocation-loyer</b>	<b>0</b>	<b>2 915 €</b>	<b>+++</b>
Compensation loyer		2 370 €	
Fonctionnement (3 ETP au DALI)		545 €	
<b>Allocation-loyer niveau social</b>	<b>0</b>	<b>4 619 €</b>	<b>+++</b>
Compensation loyer		4 074 €	
Fonctionnement (3 ETP au DALI)		545 €	
<b>AIS</b>	<b>n.d.</b>	<b>3 060 €</b>	<b>++<sup>92</sup></b>
Compensation loyer		1 051 €	
Fonctionnement		1 992 €	
Perte précompte immobilier régional		17,53 € <sup>93</sup>	
<b>AIS niveau social</b>	<b>n.d.</b>	<b>4 937 €</b>	<b>++</b>
Compensation loyer		2 910 €	
Fonctionnement		1 992 €	
Perte précompte immobilier régional		17,53 €	
<b>Démembrement/AIS</b>	<b>6,5</b>	<b>3 706 €</b>	<b>+</b>
Acquisition terrain		646 €	
Coût AIS (fonctionnement et compensation loyer)		3 043 €	
Perte précompte immobilier régional		17,53 €	
<b>Démembrement/AIS niveau social</b>	<b>6,5</b>	<b>5 565 €</b>	<b>+</b>
Acquisition terrain		646 €	
Coût AIS Coût AIS (fonctionnement et compensation loyer) niveau social		4 902 €	
Perte précompte immobilier régional		17,53 €	
<b>Logements pouvoirs locaux niveau social</b>	<b>0</b>	<b>2 290 €</b>	<b>+</b>

<sup>92</sup> Attention au fait qu'actuellement le nombre de logements mis en gestion AIS 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.

<sup>93</sup> Ce montant est obtenu en sachant que les SISP ont payé 21 499 058 € de précompte immobilier (PrI) en 2021, soit 533 €/logement en prenant le montant de 40 314 logements SISP la même année. Ces 533 € se partagent entre le PrI régional (17,53 €) et les additionnels communaux (515,5 €). Nous avons utilisé le taux de centimes additionnels communal moyen en Région bruxelloise, soit 2 940, pour réaliser ce calcul.

\* 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-loyer sont calculés sur la base d'une estimation brute d'un coût annuel de 160 000 € pour trois ETP. Les autres montants sont expliqués par ailleurs dans ce rapport.

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 location<sup>94</sup>.

Les opérations de rénovation<sup>95</sup> sont gérées concrètement par les SISP, la SLRB 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 GRBC en 2019 avant la formation du Gouvernement de cette présente législature, la SLRB a communiqué que les 5 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 31/12/2020, le nombre d'inoccupés était de 4 446 logements soit près de 11 % du patrimoine. Il convient toutefois de distinguer les inoccupations pour vacances locatives<sup>96</sup> - 1 230 soit 3 % - des inoccupations pour rénovation plus longues dans le temps - 3 216 soit 8 % du patrimoine du secteur<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> 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).

<sup>95</sup> Le terme de rénovation peut recouvrir trois types d'opération 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.

<sup>96</sup> Entre deux locations nécessitant parfois de petits travaux de peinture, etc.

<sup>97</sup> En Flandre le taux d'inoccupés structurels est de 7 % et en Wallonie 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.

### **a) voie classique : rénovation par les SISP (via marchés publics au cas par cas)**

La voie classique et historique en matière de rénovation tient dans la décentralisation, à savoir que la SISP passe plusieurs marchés publics (de services et de travaux) avec des opérateurs tiers. Cette voie suggère aujourd'hui différents types de tutelle de la SLRB sur les SISP 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 SLRB-SISP 2017-2022<sup>98</sup>; c'est une des modalités sur laquelle la SLRB 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 (SLRB-SISP) et d'examiner les possibilités d'en encore l'améliorer. Il s'agirait de faire la balance entre les gains qualitatifs et financiers résultant du contrôle exercé via la tutelle et le rallongement des délais en raison des passages multiples par la tutelle.

### **b) 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)<sup>99</sup> sont des pistes à explorer. Ce travail a déjà été entamé (par les SISP notamment), mais il faut le poursuivre et l'amplifier.

### **c) centralisation de la compétence : création d'une unité publique dédiée à la rénovation.**

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

Or, si l'on centralisait cette compétence, on pourrait en escompter une gestion plus professionnalisée<sup>100</sup> (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 SISP. En revanche, la gestion locative post-travaux doit évidemment continuer à se faire au niveau local, SISP par SISP, de même que les relations

<sup>98</sup> Tutelle a posteriori si travaux inférieurs à 200.000 €, tutelle allégée si travaux compris entre 200.000 € et inférieurs à 2000.000 €, tutelle lourde si travaux supérieurs à 2000.000 €, tutelle différenciée si travaux supérieurs à 5000.000 € (article 52 du contrat de gestion SLRB-SISP).

<sup>99</sup> Un certain nombre de travaux structurels supposent en effet le déménagement des locataires, il est donc essentiel de multiplier les possibilités de relogement provisoire.

<sup>100</sup> Des équipes, comme des outils informatiques.

avec les preneurs. Pour le reste, rien ne change, en ce sens qu'on fait toujours appel des extérieurs pour les travaux, via marchés publics.

Cette manière de faire a déjà cours à Londres et, surtout, Paris<sup>101</sup>. 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 SISP, le développement de certaines actions des fédérations des SISP et la mutualisation de certains achats ou achats dans le secteur : il faut aujourd'hui l'amplifier et cette amplification suggère sans doute de réfléchir à son format organisationnel.

#### **d) 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.

#### **e) 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,

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

#### **f) 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'exigences<sup>102</sup>. Cette norme nouvelle, par ailleurs,

---

<sup>101</sup> Isis Consult, 2017.

<sup>102</sup> Quitte à ce que, si le coût ainsi économisé devait rester faible, on abandonne cette piste.

permet-elle de diminuer la file d'attente<sup>103</sup> ? 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-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 ?

### **g) 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 SLRB 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.

Tableau 7 : Comparaison des leviers rénovation selon deux critères

<b>Levier</b>	<b>Délais</b>	<b>Coûts</b>
Gestion optimisée	Amélioration	
Centralisation	Amélioration	Amélioration
Accords-cadres	Amélioration	Amélioration
In house	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.

### **3.2.3. 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**

<sup>103</sup> 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 verdurisation.

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 budget<sup>104</sup> (avec une croissance de l'ARS 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 *régional* par habitant, lequel est plus faible en Région bruxelloise)<sup>105</sup>. En tous cas, *la moitié* de la population bruxelloise est aujourd'hui éligible, du point de vue de ses revenus, à un logement social<sup>106</sup>. 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 €	27 400,00 €	25 557,00 €
Ménage d'une personne avec un handicap			27 698,00 €
Ménage avec un revenu	26 139,25 €		
Ménage avec plusieurs revenus	29 873,47 €		
Ménage avec plusieurs personnes		34 200,00 €	38 335,00 €
Augmenté par enfant(s) à charge	2 240,50 €	2 500,00 €	
Augmenté par personne(s) à charge			2 143,00 €
Personne majeure handicapée	4 481,01 €		

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

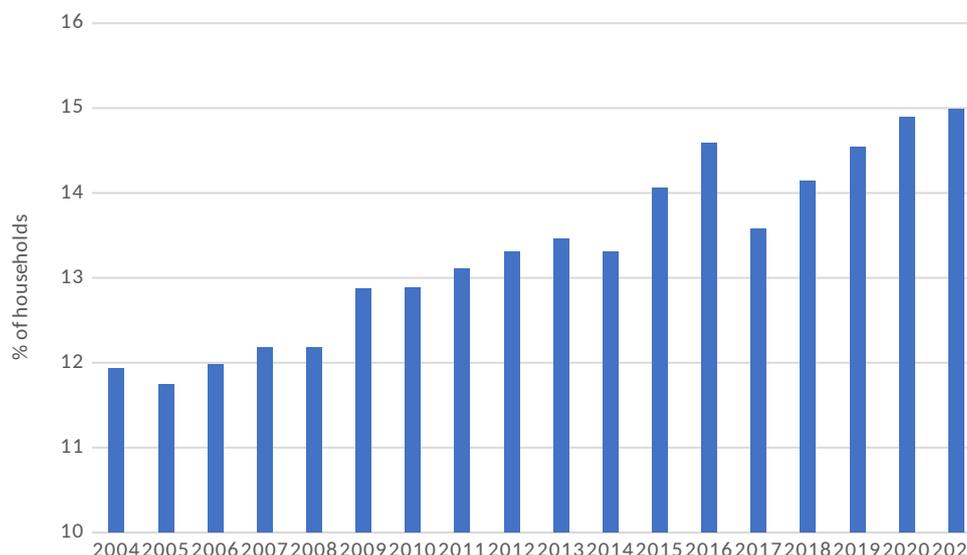
<sup>104</sup> Notons que cet impact budgétaire est cependant minime par rapport au coût des leviers agissant sur l'offre.

<sup>105</sup> Il semble que, de ce point de vue, les situations soient davantage comparables d'une Région à l'autre.

<sup>106</sup> 280 000 ménages sur 555 967 (Plan d'urgence Logement, p. 10).

moment de l'inscription sur la liste d'attente (parfois dix ans plus tôt) sont mis à jours et contrôlés. Le résultat est illustré par le graphique ci-après.

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



Ce tableau <sup>107</sup> 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 aigüe 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 préférable <sup>108</sup> 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)<sup>109</sup>. Les

<sup>107</sup> Note ronéo de la SLRB : La réduction de la demande de logement social - la baisse du revenu d'admission du logement social

<sup>108</sup> 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 SLRB dans Tableau comparatif des pistes des pistes d'offre de logements et réduction demande.

<sup>109</sup> 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.

données des SISP 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 mesure<sup>110</sup> 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 SLRB.

### **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 9 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 SISP 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 (mesure 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-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.

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 € en 2020<sup>111</sup>. Le loyer moyen sur le marché locatif privé étant de 739 €. 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.

---

<sup>110</sup> Souhaitée d'ailleurs par les pouvoirs publics (cf. l'action 8 du Plan d'urgence Logement).

<sup>111</sup> On se rapportera avec intérêt aux rapports annuels et de statistiques 2020 du Fonds : <https://www.fonds.brussels/fr>

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 en l'espace d'un mois et l'acte authentique est signé dans le délai légal de 4 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 RBC le crédit moyen emprunté était de 193 510 € : le crédit du Fonds ne « coûte » actuellement rien à la Région<sup>112</sup>, 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 le rating 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 pauvreté<sup>113</sup>, 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 AIS ou ceux payés par les ménages bénéficiant d'une allocation-loyer alors que tous ont des 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 SISP et des AIS, et par les bénéficiaires de l'allocation-loyer

Type de logement	Loyer moyen locataires SISP	Loyer moyen locataires AIS	Écart AIS/SISP	Loyer moyen bénéficiaires allocation-	Écart AL/SISP

<sup>112</sup> En 2011 une étude avait montré que l'acquisition d'un bien par un emprunteur du Fonds du logement représentait une subvention par la RBC de l'ordre de 23% de la valeur du bien acquis : ce qui aurait représenté une subvention de l'ordre de 44.505€ par la RBC 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

<sup>113</sup> 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.

				<b>loyer (AL)</b>	
<b>Appartement</b>					
0 Chambre	192 €	322 €	+ 67 %	539 €	+ 179 %
1 chambre	249 €	384 €	+ 54 %	522 €	+ 109 %
2 chambres	334 €	456 €	+ 36 %	647 €	+ 93 %
3 chambres	383 €	546 €	+ 42 %	766 €	+ 100 %
4 chambres	433 €	619 €	+ 43 %	834 €	+ 92 %
<b>Maison</b>					
1 chambre	265 €	388 €	+ 46 %	521 €	+ 96 %
2 chambres	415 €	462 €	+ 11 %	597 €	+ 44 %
3 chambres	446 €	607 €	+ 36 %	808 €	+ 81 %
4 chambres	452 €	781 €	+ 72 %	996 €	+ 120 %

### **3.3. 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 (AIS à tarif social).

Nous souhaitons conclure ce volet consacré aux leviers pour réduire la liste d'attente en comparant la solution classique - construction SISP - avec les différentes options de socialisation<sup>114</sup>. 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 100 ans et des rénovations tous les 20 ans dans les logements SISP (les rénovations des autres options ne sont pas à charge de la Région). Nous nous limitons aux

<sup>114</sup> 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 SISP.

options qui aboutissent à un loyer équivalent au loyer social pour les locataires. Le tableau ci-dessous reprend le résultat<sup>115</sup> de ce calcul.

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

<b>Levier</b>	<b>Coût total actualisé</b>	<b>Comparaison avec l'option SISP</b>	<b>Pérennisation sociale</b>	<b>Accompagnement social</b>
Logements SISP	346 194 €		oui	oui
Allocation-loyer tarif social	236 920 €	68,4 %		
AIS tarif social	278 775 €	80,5 %		oui
Démembrement/AIS tarif social	341 486 €	98,6 %	oui	oui
Logements pouvoirs locaux tarif social	117 470 €	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 CPAS, il convient de s'intéresser également à la deuxième meilleure option : l'allocation-loyer au tarif social. 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 SISP et les logements construits sur un terrain propriété publique et gérés par des AIS (démembrement/AIS) 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 SISP croît lentement, au rythme des constructions et acquisitions, alors que pour un même montant déboursé, une allocation-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 SISP 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, 2 fois plus la deuxième année, 3 fois plus la troisième année etc.

<sup>115</sup> 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.

En comparaison, les 108 143 € de subsides octroyés par la Région pour la construction d'un logement par une SISF 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 AIS à tarif social<sup>116</sup>.

Multiplié 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 social<sup>117</sup>,
- 12 127 allocations-loyer à tarif social ou
- 11 344 logements AIS à tarif social<sup>118</sup>.

Ces chiffres sont à comparer avec le nombre de logements SISF atteint progressivement via la construction ou l'acquisition, partant de 518 la première année pour atteindre 10 878 au bout de 21 ans, soit toujours moins que les résultats obtenus dès la première année pour les trois ~~des quatre~~ formules de socialisation analysées<sup>119</sup>.

Notons que pour ce dernier calcul nous n'avons pas pris en compte les budgets dédiés à la rénovation, ni ceux consacrés à l'ARS ou au fonctionnement de la SLRB, qui creuseraient encore sensiblement les écarts constatés puisque sur une base annuelle, sur 100 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-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 SISF 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-loyer à tarif social, soit 14 769 ménages bénéficiaires (versus 10 878 à terme pour les logements SISF). 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 10 ans, à raison de 10 % par an, uniquement des ménages éligibles aux logements sociaux dans des logements

<sup>116</sup> 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.

<sup>117</sup> Ce chiffre est théorique car le potentiel est limité au patrimoine existant des communes et CPAS, soit 5 240 logements.

<sup>118</sup> 10 256 en tenant compte de l'impact pour les communes en termes d'additionnels au précompte immobilier.

<sup>119</sup> 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.

des pouvoirs communaux à loyer social. Ce scénario est représenté par la courbe mauve coudée.

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



Toutes les options de socialisation, éventuellement combinées, font (nettement) mieux que la construction selon ce critère du nombre d'année-ménage. ~~Les deux options les plus intéressantes selon le critère d'année-ménage sont les mêmes que selon le critère de coût actualisé.~~

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 4 leviers le coût actualisé par le nombre d'années-ménage. Cela résulte dans le classement suivant :

- 2,89 pour les logements construits par les SISP
- 0,23 pour les logements des pouvoirs locaux à tarif social<sup>120</sup>
- 0,93 pour allocations-loyer à tarif social ou
- 1,08 logements AIS 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 SISP.

<sup>120</sup> Ce chiffre étant théorique car le potentiel est limité au patrimoine existant des communes et CPAS, soit 5 240 logements.

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 SISP 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 %<sup>121</sup> 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 SISP.

Bien que l'ensemble de ces calculs soit basé sur des données agrégées, moyennes et/ou projetées, les ordres de grandeurs sont tels qu'ils nous assurent que même en tenant compte des marges d'erreurs 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. Cet exercice montre, malgré les lacunes en termes de données, qu'un spending review peut mettre utilement en perspective des habitudes de politiques publiques.

---

<sup>121</sup> Soit 14 768 ménages bénéficiaires supplémentaires par rapport à une liste d'attente de l'ordre de 50 000 ménages.

## 4. 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 (ARS) et la compensation pour les réductions sociales (RS). Précisons que nous analysons ici la soutenabilité de l'ARS et des réductions sociales, mais qu'une réflexion est également proposée à propos du financement des SISF en général.

### 4.1. 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'ARS 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 années<sup>122</sup>.

Proposition 2. On peut alternativement considérer que le poids de l'ARS 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'ARS) augmentent proportionnellement. Aujourd'hui, l'ARS et les réductions sociales représentent 10,29 % budget consacré au logement dans le budget régional<sup>123</sup>.

Proposition 3. On peut aussi tenir l'ARS 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'ARS 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'ARS 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, à maximum + 150 % de croissance nominale à l'horizon 2040.

#### **4.1.1. Estimation de l'évolution de l'ARS et des réductions sociales à l'horizon 2040 à politique inchangée**

Pour savoir si la soutenabilité de l'ARS et des réductions sociales est en péril, nous devons commencer par réaliser une estimation de leur évolution future à

<sup>122</sup> En 2010, le budget consacré à l'ARS représentait 0,52 % du budget total des dépenses régionales.

<sup>123</sup> Selon le budget initial 2021

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'ARS 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 (PRA) de celui-ci. Ce Prix de Revient Actualisé additionne les dépenses d'investissement (construction et rénovation)<sup>124</sup> 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 Région<sup>125</sup>.

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

- Le PRA des logements sociaux est indexé à 2 % par an<sup>126</sup>;
- Le PRA 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, et 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 PRA 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 20 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 SISP 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'ARS qui ne concerne que les logements effectivement occupés, est fixé dans le temps à son niveau

---

<sup>124</sup> Déduction faite des subsides (nous revenons sur ce point plus tard).

<sup>125</sup> A 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 en 2021 (Art 59 §6 de l'arrêté locatif du 26 septembre 1996).

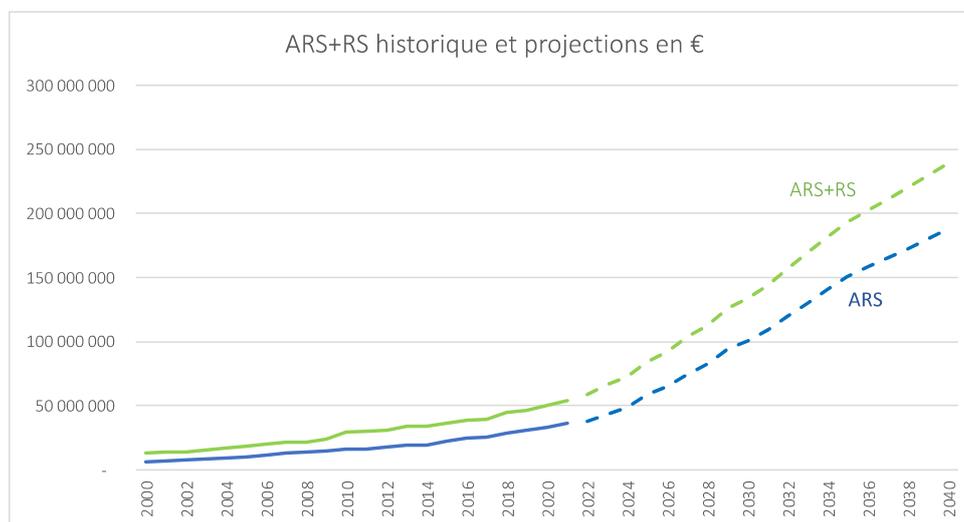
<sup>126</sup> Ce taux est supérieur, d'environ un demi-pourcent, au taux observé ces dernières années (<https://statbel.fgov.be/fr/themes/prix-la-consommation/indice-sante>), pour tenir compte de la croissance observée de l'indice santé suite à la reprise de l'activité économique post-covid.

observé en 2020, soit 4 446 unités inoccupées. Cette hypothèse s'appuie sur le fait que les plus lourdes rénovations du patrimoine de pierre qualité bâti dans les années 70 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 données ces hypothèses, le coût de l'ARS 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'ARS et de l'ARS + RS 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)<sup>127</sup> sachant que la croissance prévue du nombre de logements sociaux soumis à l'ARS et aux RS 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'ARS et des réductions sociales**



#### **4.1.2. Évaluation de la soutenabilité de l'ARS et des réductions sociales**

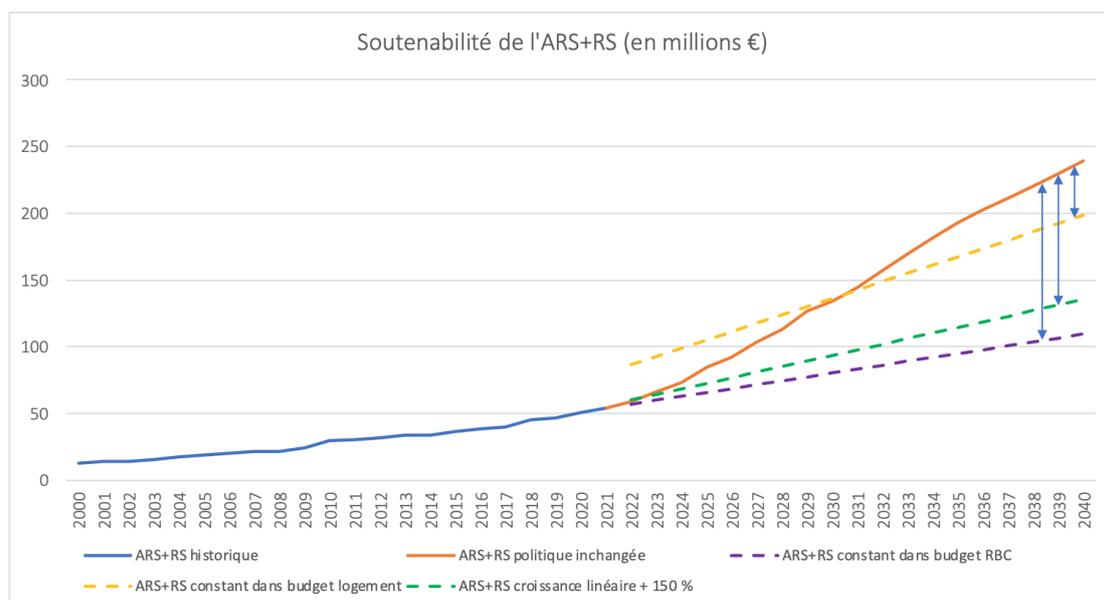
Pour évaluer si l'ARS et les réductions sociales sont budgétairement soutenables, selon les trois définitions décrites plus haut, il est nécessaire de comparer leur croissance annuelle i) à celle du budget régional projeté, ii) à celle du budget du logement projeté et iii) à une croissance de +150 %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

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

<sup>127</sup> Notons que durant l'écriture de ce rapport les derniers chiffres du budget ajusté 2021 sont tombés et qu'ils indiquent que l'ARS est déjà plus haut (37,99 millions €) 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.

- 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.
- A ces projections de budget total et de budget logement, nous appliquons le ratio qu'y ont représenté en moyenne entre 2000 et 2021 l'ARS et les réductions sociales tels que décrit plus haut : respectivement 0,8 % et 13,61 %. Nous obtenons ainsi l'évolution de l'ARS+RS 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'ARS + RS de + 150 % d'ici 2040, sont comparées à la courbe de projection de l'ARS+RS à politique inchangée du graphique 7 ci-dessus.
- L'écart entre les courbes (flèches bleues) représente les ajustements de l'ARS + RS nécessaires pour assurer une soutenabilité financière selon les trois définitions retenues.

Graphique 7. Soutenabilité de l'ARS et des réductions sociales selon 3 définitions



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

Si la proportion de l'ARS+RS dans le budget *logement* projeté restait constante, son montant passerait de 54 millions € en 2021 à 198 millions € en 2040, soit environ + **260** % de croissance nominale (courbe jaune pointillée). Cette croissance, nettement plus importante que dans la définition précédente d'un ARS+RS soutenable, est due au fait que la part constante de l'ARS+RS 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'ARS+RS à politique inchangée.

Nous observons que la courbe projetant l'ARS+RS 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'ARS+RS en moyenne dans le budget logement entre 2000 et 2021. Historiquement l'ARS+RS ont pu aller jusqu'à couvrir près de 20 % du budget logement<sup>128</sup> 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.

#### **4.1.3. Évaluation de l'écart à combler pour maintenir l'ARS et les RS soutenables financièrement**

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

Tableau 11. Ajustements de l'ARS 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'ARS+RS 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.

\*

<sup>128</sup> Notamment dans la période 2000-2010 quand les dépenses annuelles consacrées aux investissements étaient faibles.

Les derniers chiffres fournis par l'administration<sup>129</sup> estiment que l'ARS+RS atteindrait finalement 165 millions € en 2040, au lieu des 238 millions € sur lesquels tous les calculs se sont appuyés. Ceci rendrait l'ARS+RS 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.

## **4.2. 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'ARS+RS 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'ARS et des réductions sociales. Ceci est une première réflexion menée dans le cadre de la formule existante<sup>130</sup>, avec une philosophie donnée. Nous y ajoutons une réflexion sur un changement possible de philosophie et un abandon de l'ARS 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 social<sup>131</sup> !

### **4.2.1. 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'ARS. 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 subsidiation des SISF et donc une projection de l'ARS trop élevée à l'avenir<sup>132</sup>.

Cette clarification a permis d'écarter le scénario le plus catastrophiste concernant l'ARS. 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.

<sup>129</sup> Cf. annexe 3.

<sup>130</sup> Voir annexe pour la description détaillée de cette formule.

<sup>131</sup> 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.

<sup>132</sup> Si cela n'a pas été repéré plus tôt c'est parce que les échanges de données entre les SISF et la cellule de la SLRB qui effectue les analyses sont peu lisibles et/ou documentés.

### 4.2.2. 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. A cela s'ajoutent, le cas échéant, des critères qualitatifs tels que l'impact pour les locataires, l'impact pour les SISP, les effets incitatifs éventuels etc.

### 4.2.3. Leviers agissant sur le taux de croissance de l'ARS

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'ARS 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'ARS et des réductions sociales est surtout le fait de l'ARS car les réductions sociales suivent une trajectoire nettement plus linéaire.

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

$$\text{ARS} = 75 \% \times \left\{ \begin{array}{l} \text{Loyer de base} \quad \{ \quad [\text{PRA} \times \text{taux d'occupation} \times \text{coeff. de loyer de base}] - \\ \text{Loyer réel} \quad \quad \{ \quad [\text{PRA} \times \text{taux d'occupation} \times \text{coeff. de loyer de base} \times \text{coeff. de revenu effectif}] \end{array} \right\} \text{Déficit social}$$

où : ARS = Allocation Régionale de Solidarité

PRA = Prix de revient actualisé (= investissements + rénovations nettes<sup>133</sup> - 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

Coeff. de loyer de base (CL) = coefficient fixé par les SISP entre 3 % et 10 % du PRA, 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 SISP. Appliqué au PRA 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. A 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.

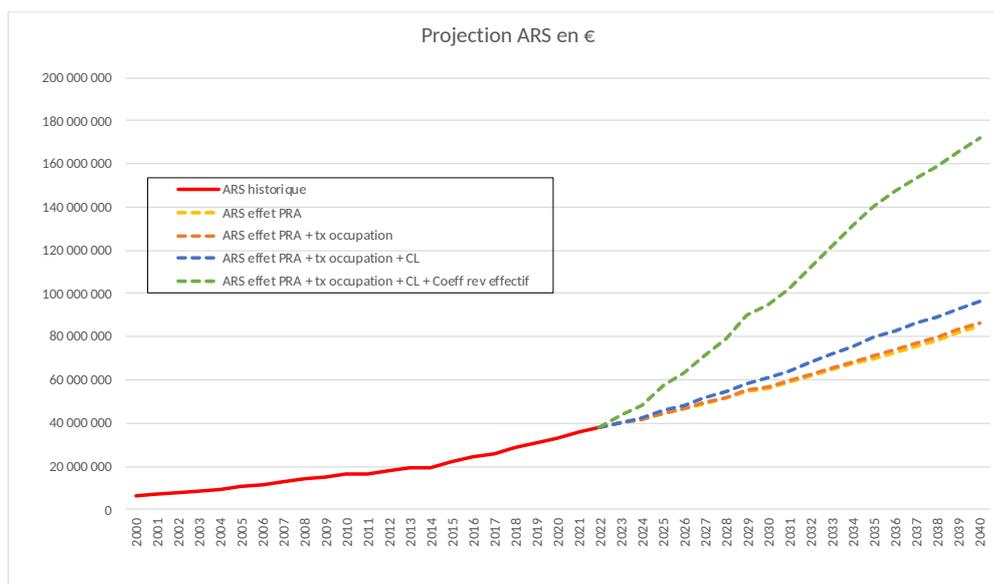
Pour comprendre l'évolution exponentielle du coût de l'ARS, nous avons décomposé l'impact de chaque paramètre de la formule. Cet exercice est illustré par le graphique 8 ci-dessous.

<sup>133</sup> Nous appelons « rénovations nettes » les rénovations corrigées pour le taux d'extourne (voir contribution de la SLRB pour les explications).

Nous avons commencé par faire une projection de l'ARS à partir de 2022 en figeant d'ici 2040 la valeur de tous les paramètres à leur valeur de 2021 sauf celle du PRA 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'ARS est à attribuer à la croissance du parc de logements sociaux. Plus de logements sociaux implique plus d'intervention publique et il n'y a rien d'étonnant à ce que l'ARS augmente dès lors au fil du temps. Nous voyons cependant que si l'ARS n'évolue qu'en raison de l'évolution du PRA, aucune croissance exponentielle ne serait observée (courbe jaune pointillée).

Nous avons ensuite fait évoluer, en plus de l'évolution du PRA, 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 70 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 impacte l'ARS légèrement à la hausse car 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'ARS



Le troisième paramètre que nous avons fait évoluer est celui du coefficient de loyer de base (CL). 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'ARS, 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'ARS.

Le dernier paramètre restant à tester est alors celui du coefficient de revenu effectif. Celui-ci voit prolongée sa tendance historique observée, 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'ARS est saisissant : c'est lorsqu'on introduit la tendance à la baisse du coefficient de revenu effectif que les montants de l'ARS 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'ARS entre 2021 et 2040 à politique inchangée. On constate que la croissance du PRA 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'ARS dans l'accroissement attendu

	2020 (mios €)	2040 (mios €)	Part dans l'accroissement
ARS	36,0 7		
ARS effet PRA		84,75	35,6 %
ARS effet PRA + tx occupation		86,51	1,3 %
ARS effet PRA + tx occupation + coeff. loyer		96,61	7,4 %
ARS effet PRA + tx occupation + coeff. loyer + coeff. revenu effectif		172,8 6	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 revenons 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 (= PRA 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 PRA (+ 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 dédié 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 revenus<sup>134</sup>. 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)



NB : 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’ARS 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 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.

A la lumière des observations ci-dessus, si on veut mitiger la croissance du poids budgétaire de l’ARS, 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 PRA, 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’ARS.

<sup>134</sup> Notons que les ménages situés à un niveau au-delà de ce plafond font l’objet d’une dérogation.

Rappelons que l'ARS a pour objectif initial d'assurer la couverture du déficit des SISP. Dans ce contexte, ni l'accroissement systématique du coefficient de loyer de base moyen, ni l'indexation du PRA ne trouvent d'explication logique car une fois les investissements et rénovations réalisés et intégrés dans le PRA, les coûts pour les SISP 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 RBC 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 SISP qui sont, eux, en croissance continue, il serait préférable de les financer via 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 PRA, l'ARS 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'ARS ne dépasserait pas 71,3 millions en 2040, soit plus de 100 millions d'économie.

Pour autant que l'on souhaite maintenir la logique actuelle de l'ARS 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'ARS 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'ARS 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'ARS+RS 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.

#### **4.2.4. Leviers agissant sur le niveau de l'ARS et des réductions sociales**

##### **A. Leviers agissant sur le niveau de l'ARS**

L'ARS est prévu pour couvrir le déficit social des SISP, 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 SISP affiche finalement un résultat d'exploitation positif après avoir bénéficié de l'ARS, comme le montre le tableau ci-dessous. En 2018 par exemple, 12 SISP 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 SISP terminent l'année avec un résultat positif. Ceci nous semble en contradiction avec l'esprit de l'ARS.

Tableau 13. Résultat d'exploitation net des SISP en € (2018 et 2019)

SISP	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 molenbeekoïse	- 3 250 264	- 2 291 951
Le foyer du Sud	- 221 859	- 448 811
Les HBM de Saint-Josse	92 555	1 001 153
Le foyer schaarbeekoïse	896 810	498 417
L'habitation moderne	346 796	132 426
Evercity	925 805	1 131 261
ABC	- 182 442	861 642
<b>Total</b>	<b>8 996 065</b>	<b>4 745 057</b>
<b>Total corrigé</b>	<b>12 246 326</b>	<b>11 718 723</b>

Un premier levier pour diminuer le niveau de l'ARS pourrait dès lors être de **revenir à l'esprit initial** et de plafonner l'ARS afin d'assurer un résultat net nul pour toutes les SISF. Une telle approche verrait l'ARS diminuer d'environ 12 millions<sup>135</sup> si l'on se base sur les données de 2018 et 2019, soit plus d'un tiers du montant total de l'ARS 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 PRA 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 caractéristiques<sup>136</sup>. L'exercice a été mené par la SLRB mais cela résulte en des loyers bien plus élevés que les loyers de base calculés actuellement. Et surtout cela entraîne une explosion de l'ARS s'il est maintenu dans son format actuel. Or il n'y a aucune raison d'augmenter l'ARS quand il n'y a pas de déficit accru pour les SISF. Cette piste peut donc être abandonnée. Elle démontre surtout que la formule actuelle de l'ARS est défectueuse 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 (RIS), pour calculer leur loyer. Ceci est surprenant et semble impossible. Une

<sup>135</sup> 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.

<sup>136</sup> Cet exercice a été effectué sur la base d'une analyse économétrique réalisée par l'UCL en 2010 par De Keersmaecker, M.-L.

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 SLRB, une telle mesure allégerait l'ARS de minimum 6,1 millions € dès son entrée en vigueur.

Par ailleurs, nous avons vu que l'évolution des loyers réels est impactée par le 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 l'ARS. 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 SLRB, une telle mesure allégerait également l'ARS de 6,1 millions € dès son entrée en vigueur.

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

Ces mesures auraient un impact sur les ménages - environ 5,3 millions € 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 SLRB a constaté que le lien entre les revenus et le loyer n'est pas aussi évident que le suggèrent les formules utilisées<sup>137</sup>. 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 € de réduction sociale par personne à charge et par mois. A titre de comparaison, la Région flamande octroie un montant forfaitaire de 19 € par enfant (38€ en cas de handicap lourd). La Région wallonne prévoit 6,9 € forfaitaires par enfant à charge ou par adulte handicapé et 13,8 € 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 SLRB a calculé que l'application des conditions de la Région flamande aux locataires des SISP bruxelloises entraînerait un gain de 6,08 millions € pour la Région, au détriment des ménages.

Une telle mesure présente deux avantages indirects : un alignement sur les conditions d'une Région voisine, ce qui limite l'attractivité des logements sociaux

---

<sup>137</sup> Ainsi par exemple, 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 20 % se trouvent 30 % de ménages qui n'y auraient en principe pas droit en raison d'un coefficient de revenu supérieur à 1.

bruxellois<sup>138</sup>, et une simplification administrative qui devrait entraîner des économies en termes de coûts de fonctionnement pour les équipes chargées de calculer les loyers.

#### **4.2.5. Une proposition de financement des SISP hors de la formule actuelle de l'ARS**

Au lieu de modifier les paramètres de la formule actuelle de l'ARS 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 SISP.

Un déficit est la différence entre les recettes et les dépenses. Du côté des recettes des SISP, 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 SISP 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'ARS où le prix de revient (PRA) indexé et un coefficient de loyer n'ont que peu de lien direct avec les dépenses récurrentes réelles.

Changer la philosophie du financement des SISP pourrait dès lors consister à remplacer l'ARS 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.

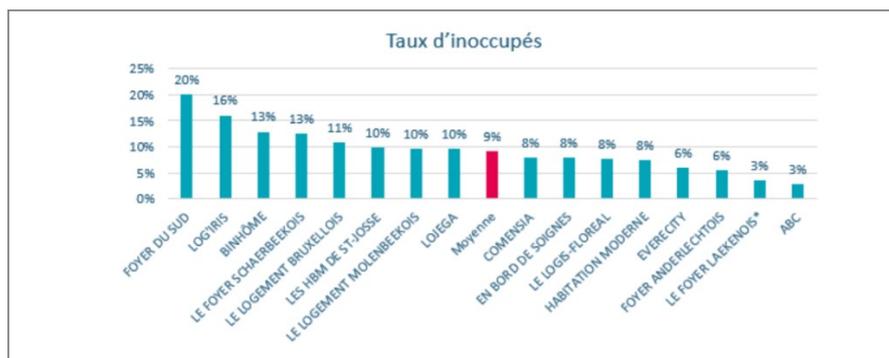
C'est pourquoi l'idée de compenser l'écart entre dépenses et recettes est assortie du concept de dépenses et recettes *standardisées*. Nous en expliquons le principe général et voyons comment l'aménager pour tenir compte de certaines réalités de terrain des SISP.

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 SISP sur ces deux points comme le montrent les graphiques suivants.

#### Graphique 10. Taux de logements inoccupés par SISP en 2020

---

<sup>138</sup> 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.



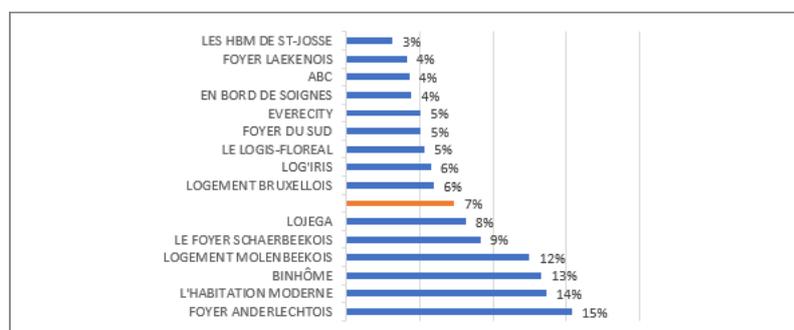
Le taux de logements inoccupés au 31 décembre 2020 variait de 3 % à 20 % selon les SISPs, la moyenne se situant autour des 10 %. Ce taux d'inoccupés à une date donnée (seule méthode de calcul à ce jour) dépend du nombre de logements sans locataires mais aussi de la durée d'inoccupation de chacun d'eux. 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 SISPs devrait veiller à inciter l'efficacité maximum.

Les recettes standardisées d'une SISP devraient dès lors idéalement tenir compte d'un taux d'inoccupés standardisé calculé sur la base du nombre de logements détenus par une SISP, du roulement moyen de locataires et du nombre de rénovation et mises en état planifiées mais également d'un délai standard de réalisation pour chaque type d'action. Malheureusement à ce jour la SLRB 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 SISPs, les impayés représentant entre 3 % et 15 % des loyers attendus, avec une moyenne de 7 %.

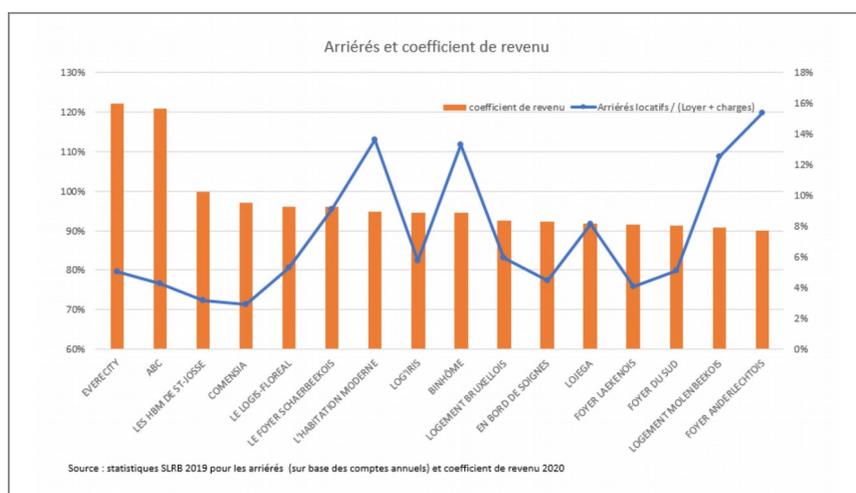
Graphique 11. Taux de loyers impayés par SISP en 2020



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 SISPs devrait inciter un effort optimal dans chaque SISP.

Pour éviter la critique selon laquelle les impayés concernent peut-être les ménages les plus pauvres et qu'un tel mécanisme incitatif pénaliserait les SISP 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 SISP) 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 SISP partageant un coefficient de revenu (histogrammes oranges, échelle de gauche) quasiment identique, aux alentours de 94 % à 95 %, les taux d'impayés (courbe bleue, échelle de droite) peuvent varier du simple à plus du double, entre 6 % et 14 %.

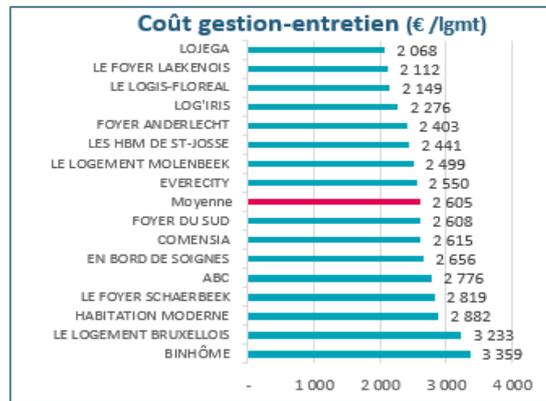
Graphique 12. Coefficient de revenu et arriérés locatifs par SISP (2019-2020)



Il semble que les recettes standardisées prises en compte dans le calcul d'un nouveau mécanisme de financement des SISP 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 SISP. 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€ à 3 359 € par logement, selon les SISP, la moyenne se situant à 2 605€. Cette différence de plus de 62 % entre la SISP la plus économe et la SISP 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 SISP les plus économes serait nécessaire pour les diffuser dans les autres SISP. Une exigence pourrait alors être imposée aux SISP via le 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 SISP et par logement en 2018



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

Il est possible d'effectuer une estimation grossière de l'impact financier pour la Région et les SISP d'un tel nouveau mécanisme de financement incitatif et respectant l'esprit initial de l'intervention régionale. La SLRB a fourni le chiffre de 30 millions € d'économies par an à terme si toutes les SISP 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 SISP les plus performantes aujourd'hui retournent aux performances moyennes 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 SISP 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 SISP. Il est évident qu'une telle réforme exigera du temps et de l'accompagnement mais le résultat sera plus transparent et plus efficace.

#### **4.3. 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. Mis à part les deux premières qui sont incompatibles avec la dernière, ces options sont cumulables. La Région peut choisir de maintenir la formule ARS 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 impactent 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 impactent 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'ARS et réductions sociales, par levier

	<b>Délai pour impact max attendu</b>	<b>Économies pour la RBC (1 000 €)</b>	<b>Autres acteurs impactés</b>
<b>CALCUL LOYER DE BASE</b>			
Non indexation PRA	Long terme	92 400	SISP (-)
Suppression fourchette 3 %-10 %	Long terme	7 500	SISP (-)
<b>CALCUL LOYER RÉEL</b>			
Application RIS	Court terme	6 100	Ménages locataires (-) SISP (+)
Rehaussement des plafonds	Court terme	6 100	Ménages locataires (-) SISP (+)
<b>BENCHMARKING RÉGION FLAMANDE</b>			
Réductions sociales enfants à charge € 19	Court terme	6 080	Ménages locataires (-)
Prise en compte de dépenses standardisées ou plafonnées	Moyen terme	30 000	SISP (-)

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

## 5. CONCLUSIONS SUR LES OBJECTIFS DE FOND 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 SISF) 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 terme<sup>139</sup>. Il a également été possible, d'autre part, de proposer une modification de l'approche, ou plutôt d'objectiver l'idée d'une approche basée sur des coûts (et des recettes) standardisés étudiée récemment par la SLRB. 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

---

<sup>139</sup> On a ainsi proposé d'actionner des leviers agissant tant sur le taux de croissance de l'ARS (par le gel de la hausse du coefficient de loyer moyen et/ou la suppression de l'indexation automatique du PRA) que sur le niveau même de cette allocation (par la limitation de l'ARS 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 soient forfaitarisées).

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 SISP et si l'ARS est maintenu dans sa forme actuelle. Repenser le mécanisme de financement du deuxième objectif est donc crucial 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 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 best-practices 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 SISP - qu'aux deux objectifs transversaux - améliorer la transparence des mécanismes de financement et améliorer l'efficacité et l'efficacité de la politique du logement social et de sa mise en œuvre.

# ANNEXES

## A.1. Glossaire

**-AIS :** 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 AIS 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 chambre. Le loyer demandé aux locataires est rendu accessible par des réductions subventionnées. Certaines AIS soutiennent les propriétaires dans leur démarche de rénovation. Les AIS 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 SLRB (4000 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 via l'outil des Contrats de Quartiers Durables (CQD) (600 logements). L'Alliance Habitat vise donc à produire à la fois des logements locatifs sociaux et moyens (comme le PRL), mais également des logements acquisitifs sociaux, modérés et moyens.

**-Allocation-loyer :** l'allocation 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 2 titres de priorité pour le logement social - famille monoparentale - ou 6 titres de priorité - autres familles- ;
- Habiter la Région de Bruxelles-Capitale ;
- Ne pas être locataire d'une AIS 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 devrait être opérationnelle la seconde partie de 2022.

**-Allocation régionale de solidarité (ARS) :** l'ARS est définie dans le Code bruxellois du logement à l'article 41 alinéa 5° dans les missions de la SLRB : «(Dans le cadre de son rôle de tutelle, la SLRB est chargée des missions suivantes :) dans les limites des crédits budgétaires, mettre à disposition des SISP (Société immobilière de service public) les moyens financiers nécessaires à la réalisation de leur objet, et notamment octroyer une allocation de solidarité aux SISP 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 SISP de l'année précédente. »

Les définitions de déficit social et de boni social sont prévues à l'article 2, §1<sup>er</sup> du Code bruxellois du Logement :

**-Boni social** : boni social des SISP : la différence positive existant entre le loyer réel annuel des SISP 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 SISP** : la différence négative existant entre le loyer réel annuel des SISP 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 RBC.

**-Logement social au sens strict** : le logement donné en location par la SLRB et les SISP 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 AIS ; un logement assimilé au logement social et loué par la régie foncière régionale, par une régie foncière communale, par un CPAS ; ou encore un logement appartenant au patrimoine de l'aide locative du Fonds du logement.

**-Loyer de base** : le montant annuel calculé sur 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 AIS ; un logement assimilé au logement social et loué par la régie foncière régionale, par une régie foncière communale, par un CPAS ; ou encore un logement appartenant au patrimoine de l'aide locative du Fonds du logement.

**-Plan régional du logement (PRL)** : lancé fin 2004, le Plan régional du Logement (PRL) prévoit la construction de 5.000 nouveaux logements publics (3.500 logements sociaux et 1.500 logements moyens) et confie cette tâche à

3 opérateurs publics : la SLRB (4.000, dont 70% de sociaux soit 2.800 et 30% de logements moyens soit 1.200), le Fonds du Logement (500) et la SFAR (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 SFAR) par la SLRB, le subside régional atteint 50% dans le cas d'un logement social et 33,33% pour un logement moyen. Le Fonds du Logements, 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 SISF 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<sup>e</sup> 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 €** : ce revenu est adapté chaque année.

## **A.2. 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 actuel<sup>140</sup>.

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 (LB);

- les éléments liés à la situation de revenus du ménage : ces éléments sont synthétisés dans le Coefficient de revenu du ménage (CR). 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.

$$LR = (LB \times CR) - \text{Réductions (Enfants à charge et Handicap)}$$

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 les enfant(s) ou personne(s) handicapée(s) faisant partie du ménage.

- La branche immobilière de la formule de calcul

-Le Loyer de base (LB) est le montant annuel calculé sur base d'un pourcentage du prix

de revient actualisé du logement social et fixé dans les limites déterminées par l'arrêté du GRBC du 26 septembre 1996.

-Le loyer de base de chaque logement doit être compris entre 3 % et 10 % du PRA (dérogations possibles). Ce pourcentage est appelé le coefficient loyer du logement.

-Le coefficient de loyer moyen des logements d'une même SISF 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 SLRB

-Prix de revient actualisé : le prix de revient du logement est adapté tous les ans, au 1<sup>er</sup> janvier, selon l'indice santé.

-Prix de revient : le prix de revient comptable représente l'ensemble des dépenses supportées<sup>141</sup> 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 (CR) est obtenu en divisant les revenus du ménage (imposables)<sup>142</sup> par le revenu de référence (fixé à 20.378,58 euros au 1er janvier

---

<sup>140</sup> On se reportera avec intérêt au lien suivant qui reprend une série d'informations sur le site de la SLRB 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>

<sup>141</sup> Ce qui exclut les subsides que ce soit pour construction ou rénovation.

2021) qui est identique pour tous les locataires et communiqué aux SISP par la SLRB<sup>143</sup>.

#### - 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 31/12/2019 (dernières statistiques publiées à ce jour par la SLRB) :

- le loyer réel moyen était de 311,38€ ;
- le loyer de base moyen était de 443,78€ ;
- le CR de 0,71% ;
- le CR moyen des locataires présents varie entre 0,83 et 1,16<sup>144</sup> ;
- les charges mensuelles moyennes sont de 114,74 € variant de 73,44 € à 161,64 € - Le selon les SISP.

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 SISP.

Le principe est que le LR ne peut être inférieur à la moitié du LB mais lorsque celle-ci est supérieure à 124,26 € pour un logement 1 chambre, 151,88 € pour 2 chambres, 193,30 € pour 3 chambres et 220,91 € pour les 4 chambres et plus, les augmentations sont limitées à ces montants.

Dans tous les cas, le loyer ne peut être inférieur à 93,35 € (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'admission<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> 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.

<sup>143</sup> Le revenu de référence est indexé chaque année sur base de l'indice santé du mois d'août.

<sup>144</sup> Pour entre 0,85% et 1,43 % au 31/12/2015.

<sup>145</sup> Soit 23.525,31 euros, pour une personne vivant seule, 26.139,25 euros, pour un ménage disposant d'un seul revenu et 29.873,47 euros, pour un ménage avec plusieurs revenus. Ces revenus sont augmentés de : 2.240,50 euros pour chaque enfant à charge

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 LB 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 (VLN).

- La VLN doit être comprise entre 110 % et 300 % du LB du logement.
- La VLN moyenne doit être comprise entre 150 % et 300 %

La VLN est revue chaque année et doit, à chaque fois, être approuvée par la SLRB.

Par circulaire, il a été décidé deux autres limitations :

- (Loyer + cotisation de solidarité) est limité à 24 % des revenus (logt 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.

### 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 € / 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 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup>
- 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

(un enfant à charge reconnu handicapé = 2 enfants à charge) et 4.481,01 euros pour une personne majeure reconnue handicapée. Les revenus perçus par les enfants à charge ne sont pas pris en compte

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 PRA 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 > 73.020,0€ (montant 2021)

Elle est plafonnée soit en fonction du PRA 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 6 mois soit 3 ans 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.

### **A.3. Contribution de la SLRB**

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction / Abstract</b>	2
<b>2</b>	<b>Objectif de réduction de la liste d'attente</b>	3
2.1	Introduction	3
2.2	Current demand for social housing	3
2.2.1	Theoretical demand	3
2.2.2	Effective demand for social housing	4
2.2.3	Future demand for social housing	5
2.3	L'offre actuelle et future de logements sociaux	7
2.3.1	L'offre actuelle de logements sociaux	7
2.3.2	L'offre future de logements sociaux	8
2.4	Description des leviers permettant de réduire la liste d'attente	9
2.4.1	Actions sur l'offre	9
2.4.2	Actions sur la demande	14
2.5	Conclusions	16
<b>3</b>	<b>Objectif de soutenabilité du financement régional</b>	18
3.1	Introduction	18
3.2	Définir la situation de référence	18
3.2.1	Les projections financières pour l'ARS et les réductions sociales par personne à charge	18
3.2.2	Évolution future de l'ARS et des réductions sociales	22
3.3	Description des leviers permettant de rendre l'ARS et les réductions sociales soutenables	22
3.3.1	Le recalibrage du calcul du loyer et de l'ARS pour une plus grande maîtrise de l'ARS - les « quick wins »	22
3.4	Repenser en profondeur le financement des SISP	25

## 1 Introduction / Abstract

Ce rapport a été réalisé dans le cadre de la Spending review du Logement social de la Région de Bruxelles-capitale. Cette démarche est financée et encadrée méthodologiquement par la Commission Européenne.

Ce rapport, a été rédigé par la SLRB pour la majeure partie à l'exception du point 2.1, rédigé par l'IBSA et du point 2.3 qui synthétise une étude de Deloitte & Touch. La structure et les objets d'étude de ce rapport ont été définis par les experts financés par la Commission.

Deux objectifs transversaux ont été étudiés : la réduction de la demande et la soutenabilité du financement régional.

Pour le premier objectif, la réduction de la demande, on voit que **43 à 59%** de la population bruxelloise est **dans les conditions du logement social**. Par contre, la demande de logements sociaux<sup>146</sup> s'élève à **15% des ménages**.

Dans les années à venir, la SLRB doit mettre à disposition 4 754 nouveaux logements<sup>147</sup> dans le cadre de l'Alliance Habitat et du Plan régional du logement. D'ici à 2029, les trois quart de ces logements devraient être produits. Si à partir de 2029, la SLRB met à disposition 350 logements supplémentaires par an jusqu'en 2040, cela augmenterait le nombre de logements sociaux mis à disposition de 8 391<sup>148</sup> unités, soit 24 % de hausse, en l'espace de près de 20 ans, en 2040, faisant passer le nombre total de 40 089 **logements sociaux à 48 480** unités.

L'étude des leviers pour augmenter la production de logements a permis de conforter l'intérêt du **clé sur porte**. C'est un « win » pour le secteur privé et pour le secteur public. Le secteur public évite les blocages et les nombreuses procédures d'un projet public, et le secteur privé peut vendre en un seul acte notarié des logements dont il aurait du faire la promotion. Parmi les autres leviers suggérés par les experts, la SLRB retient plus particulièrement la **méthode actuelle** qui permet de construire ou de reconstruire de nouveaux quartiers avec plusieurs partenaires publics. C'est un métier dans lequel la SLRB excelle, les 555 logements exemplaires sont là pour en témoigner.

Concernant le second objectif, celui d'une plus grande maîtrise du financement du secteur, les projections de l'ARS sur 20 ans montrent à quel point la prise en compte ou non des subsides de construction et de rénovation dans le prix de revient est déterminante. L'ARS s'élève aujourd'hui à 36 millions d'euros. En 2040, si aucun subside de rénovation et de construction n'est inclus dans le PRA, l'ARS devrait s'élever à **120 millions**. Par contre, **si les subsides** sont entièrement **inclus dans le prix de revient** et dans le loyer de base, l'ARS de 2040 pourrait atteindre 232 millions d'euros. Une première mesure pourrait consister à exclure les subsides du prix de revient pour éviter la double subsidiation.

---

<sup>146</sup> Il s'agit de la demande effective additionnant les ménages locataires d'un logement social et les ménages inscrits sur la liste d'attente

<sup>147</sup> Des logements sociaux uniquement

<sup>148</sup> Ce chiffre tient compte d'autres facteurs comme les inoccupés et les rénovations (voir point 2.3.2)

Pour une plus grande maîtrise de l'ARS, la SLRB a étudié la possibilité de réformer plusieurs étapes du calcul du loyer. Le **coefficient de loyer de base limité** à un niveau inférieur à celui de 10%, ainsi que la **forfaitarisation des réductions** pour enfants à charge sont parmi les mesures les plus prometteuses.

Une **nouvelle ARS est également proposée**. Il s'agit là d'une refonte complète du système actuel. Le concept de loyer de base est abandonné en faveur d'un système plus transparent fondé sur les coûts réels des SISP.

## 2 Objectif de réduction de la liste d'attente

### 2.1 Introduction

La liste d'attente augmente chaque année. La première partie de cette section va montrer les perspectives estimées par l'IBSA dans ce domaine. La Région tente de remédier à cette situation en investissant dans la production de logements. La deuxième section intitulée : « l'offre actuelle et future de logements sociaux » donne les projections quant à l'évolution du nombre total de logements sociaux mis en location.

Ensuite, différentes pistes visant à réduire la liste d'attente seront étudiées : les leviers de production de logements ; la socialisation du parc non social. Les experts ont également chargé la SLRB d'explorer les actions visant à réduire la demande comme la révision des seuils d'éligibilité financière, les exigences en termes de taille de logement et les mécanismes de sortie du logement social.

### 2.2 Current demand for social housing

In order to fulfill the aim of this Spending Review of evaluating different solutions to balance demand for and offer of social housing, first, better knowledge of the demand side is required. This part focuses on quantifying demand. The political ambition to meet demand can be defined in two ways:

- First, it may be understood as a need for the SRLB/BGHM to create social housing for all households that meet their eligibility criteria, or '**theoretical demand**'.
- A second definition holds that demand equates the total of households currently residing in social housing and those currently on the waiting list, or the total of households expressing their need for social housing ('**effective demand**').

Both definitions have their limitations. The complexity of eligibility criteria renders it difficult to provide a precise estimate of theoretical demand. Effective demand may underestimate actual need for social housing among the population of the Brussels-Capital Region as some households may, for various reasons, not be able to express their demand. Therefore,

both definitions were implemented to estimate current demand, and the results of both are presented here.

### 2.2.1 Theoretical demand

Estimates of theoretical demand in 2019 amount to **between 43% and 59% of all households**, depending on whether we exclude households that have zero taxable income, or consider them eligible for social housing (Figs. 1 and 2).

**Figs. 1 and 2 Theoretical demand 2006-2019: eligible households as a share of total private households (%), aggregated taxable income (ATI) not eligible versus ATI eligible**

Figure 1 : ATI = 0 not eligible

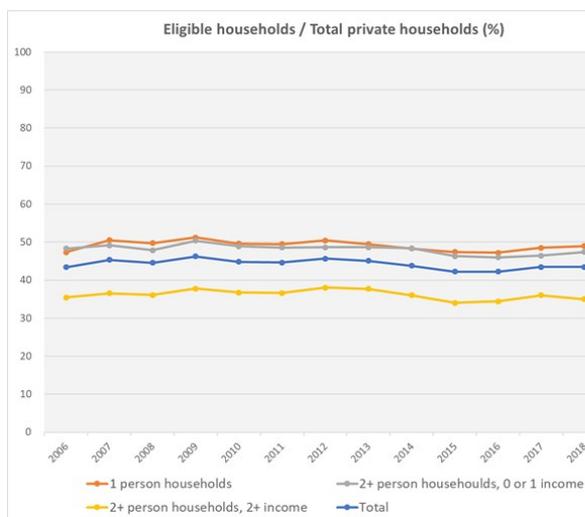
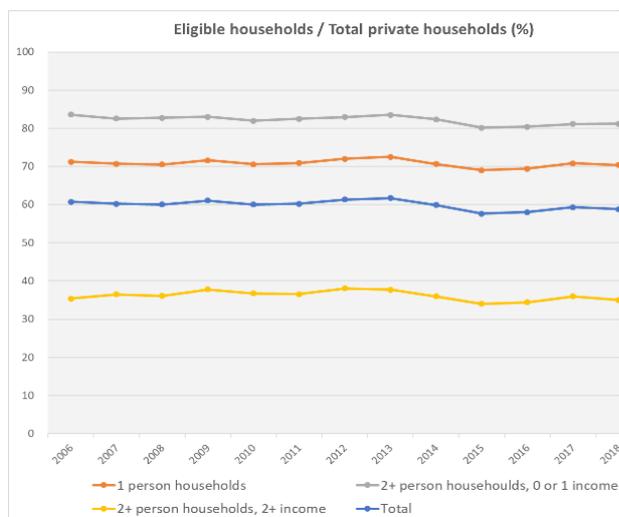


Figure 2 : ATI = 0 eligible



Sources: BISA calculations on the basis of the Statbel National Population Register and Fiscal Statistics on Income databases

The large difference between the two estimates is due to the high share of households in the Region that declare zero aggregated taxable income (ATI). This group constitutes a mixed bag of households with such low incomes that their taxable income may equate zero, such as in the case of recipients of a living allowance (social integration income), and households with sufficient or comfortable net incomes that are untaxed, such as employees of international institutions and certain foreign scholars. Excluding this group altogether leads to an underestimation of theoretical demand, while including this group as a whole overestimates it. Available data, however, do not allow for distinguishing between different subgroups within this group or for estimating their relative shares. Hence, we present both estimates.

Theoretical demand varies according to household type (Figs. 1a and b), with households with two or more income earners showing the lowest rates (35 to 38%). Theoretical demand is highest among single person households when zero taxable incomes are excluded, with 49% eligible, and highest among households with 2+ members with zero or one income

at about 80% if we consider households with zero taxable income as having the right to social housing.

There is no substantial variation in theoretical demand over time. Between 2004 and 2019, the share of eligible households has remained remarkably stable.

The estimates were produced through analysis of linked tax register data and population register data, which allowed for reconstructing the size and taxable income of households. Annual indexation of eligibility thresholds was taken into account.

Households that did not meet eligibility criteria for social housing – a household income threshold, a legal residence criterion, and inscribing a single time as a household, the condition of no property ownership – were excluded.

Limited data availability and quality enforced certain simplifications and assumptions:

- The household income criterion could not be mimicked exactly: where available information regarding specific household characteristics that affects income thresholds was lacking, such as on the presence of a handicapped child or the dependency of adult children.
- A further limitation of the estimate is that the available sources cannot properly identify property ownership, whereas property ownership, irrespective of where this property is located, excludes eligibility for social housing.
- Moreover, it was not possible to take the criterion of absence of (legal) disputes with social housing providers into account. Estimations are therefore rough approximations and should be read as such<sup>149</sup>.

### 2.2.2 Effective demand for social housing

Considering the clear limitations to estimating demand by looking at formal eligibility, estimating demand through looking at effective demand forms a reasonable alternative. The effective demand estimate takes stock of the current situation and provides a baseline against which the impact of different policy instruments can be evaluated.

The definition of effective demand was operationalized as the sum of households renting social housing owned by the BGHM/SLRB and households that are on the waiting list for social housing. Concierge housing was excluded. For the purpose of this Spending Review, the scope was limited to SLRB/BGHM social housing only. The experts involved in this Spending Review estimate that the market share of the SLRB/BGHM

---

<sup>149</sup> Further methodological details on the estimation process can be obtained from the BISA.

amounts to 75%.<sup>150</sup> To get a sense of overall demand in the Region, figures listed below should therefore be elevated by 25%.<sup>151</sup>

Data on effective demand show a 43% rise in the expressed need for social housing over the past 17 years, from 58.562 households in 2004 to 83.928 households in 2021 (Fig. 3). The years 2005, 2014 and 2017 show exceptions to this upward trend. While in 2005 and 2014, the decrease in demand was limited, in 2017 effective demand diminished by -7% from 79.593 to 74.020 households. This decrease, however, seems to reflect administrative verification processes of candidate rule compliance, and not a real decline in demand.

Effective demand for social housing, 2004-2021 (on January 1st of the year)

Figure 3 : Number of households expressing demand

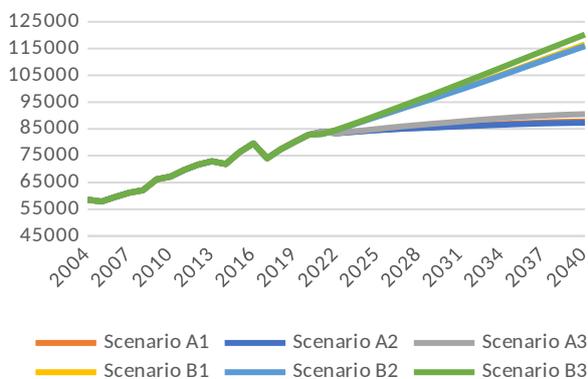
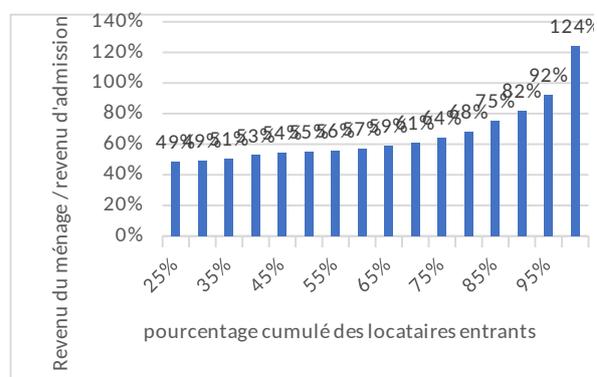


Figure 4 : Share of households expressing demand among total households



Source: SLRB/BGHM. Note that data on households on the waiting list refer to the cleaned lists on January 1<sup>st</sup>. Data on the number of households in social housing refer to December 31<sup>st</sup> of the preceding year. Households living in concierge housing were excluded. Source total number of households: BISA Table 1.4.1.

Setting effective demand against the number of households residing in the Brussels Region in a given year revealed that relative to population, between 2004 and 2021 overall the effective demand for social housing rose from 11.9% of households in 2004 to **15% of households in 2021** (Fig. 4). Effective demand is therefore markedly lower than theoretical demand, perhaps in part reflecting the relative generosity of income thresholds that are well above the poverty line.

The increase in the share of households requesting for access to social housing contrasts markedly with the stability over time in the share of formally eligible households. An increasing share of households seems to face difficulties to secure affordable housing without public assistance,

<sup>150</sup> Note that the definition of what constitutes social housing is politically sensitive, and that opinions vary on which types of support to housing costs renders housing social housing. For an overview of different types of support to housing costs, see also Perspective.Brussels 2021, *Monitoring des projets de logements publics à Bruxelles*. Accessible online through [https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/bbp\\_monilog-05.pdf](https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/bbp_monilog-05.pdf).

<sup>151</sup> Note that (on 01/01/2021) 11% of effective demand originates from households living outside of the Brussels Region. This demand is included in the calculations of effective in the Region.

which could be read as indication of declining purchasing power. In addition, fluctuations in effective demand may result from social housing administrative policy and procedures that influence demand behavior (changes in intensity of advertising, smoothness of registration, increases in waiting time, etc.).

### 2.2.3 Future demand for social housing

What demand scenarios does the future hold? Given the limitations to the estimation of theoretical demand; the lack of data on the future development of household incomes and the distribution of these among the Brussels population; and the large gap that exists between households formally eligible and households expressing a need for social housing, this question is addressed through focusing on effective demand.

#### 2.2.3.1 Data and methods

Various scenarios were developed in order to provide a general idea of future demand for social housing in the Brussels Capital Region up to 2040 that can inform social housing policies. The scenarios are based on historically observed effective demand for the period 2004-2021 (see Section 1.2) and demographic projections as published by the FPB and Statbel for the period 2022-2040, both at the household level. It was not possible to integrate specific hypotheses regarding income levels and income distribution.

Three different demographic projections served as input parameters for future numbers of households: **1)** a reference scenario; **2)** a high mortality scenario (HMOR); and **3)** a higher net migration scenario (MIGR).<sup>152</sup> All scenarios foresee a slowing down of population growth. The HMOR scenario diverges from the reference scenario in assuming higher mortality rates due, mostly, to worsening lifestyles but also elevated risks at epidemics and antibiotics resistance and limited ability to push down degenerative disease-mortality. The MIGR scenario distinguishes itself through higher net migration rates caused by higher immigrant retention and lower emigration from Brussels to other countries.

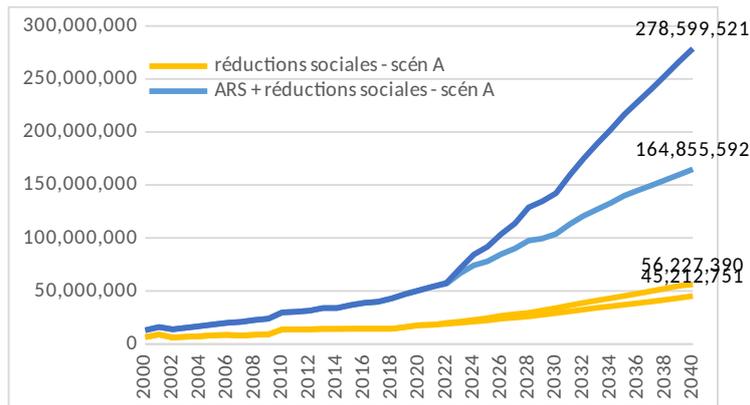
Differences between the projections in terms of household number outcomes were relatively small (Fig.3).<sup>153</sup> The Brussels Region under the HMOR scenario has -0.56% fewer households by 2040 than under the reference scenario (581.955 versus 585.214 households). The MIGR projection counts 603.574 households, 3.1% more than the reference – a larger but still relatively limited difference.

---

<sup>152</sup> FPB/Statbel, *Demografische Vooruitzichten 2020-2070. Referentiescenario en varianten*. Available online at: <https://www.plan.be/publications/publication-2104-nl-demografische-vooruitzichten-2020-2070-referentiescenario-en-varianten>.

<sup>153</sup> The numbers of households in the Brussels Region in the HMOR and MIGR scenarios were kindly calculated by Marie Vandresse of the FPB for the purposes of this Spending Review.

Figure 5: Projected number of households in the Brussels Capital Region, 2021-2040



Source: Federal Planning Bureau/Statbel

The three demographic scenarios were combined with two hypotheses on the future directionality and pace of trends in effective demand for social housing. These hypotheses were selected among various options derived from analysis of historical trends in the series on effective demand between 2004 and 2021, and consist of:

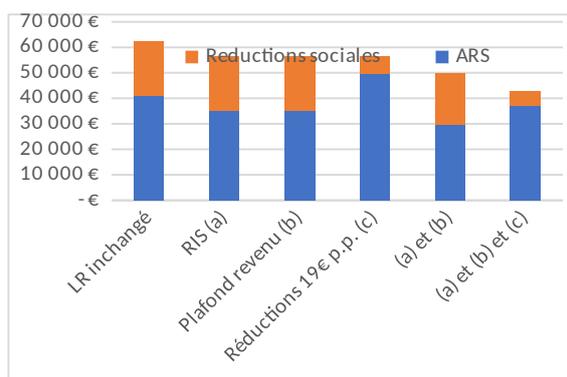
**Hypothesis A: *Stabilisation*** of effective demand at the currently observed share of 15% of households. This hypothesis has been selected because it equates the policy target of 15% social housing and can serve as a baseline to evaluate the impact of newly proposed policy alternatives. It makes explicit how many housing units would be needed up to 2040 in order to facilitate 15% of Brussels households to live in social housing.

**Hypothesis B: *Continuation of the observed upward historical trend*** in percent of the population expressing demand for social housing. This hypothesis assumes that the historically observed increase continues at the same average pace. As a result, by 2040, 19.5% of households residing in the Brussels Region would effectively demand access to social housing. This hypothesis has been selected following prudent common practice to base future mid-to-long-term developments on historically observed average trends when there are many unknowns, as doing so evens out any (positive and negative) short-term extremes that may occur.

### 2.2.3.2 Results

Figure 4 and Table 1 display the six future effective demand scenarios that result from combining these two hypotheses (letters A,B) with the three demographic projections (numbers 1-3).

Figure 6 : Historically observed effective demand (2004-2021) and future effective demand scenarios 2022-2040



Sources: BISA calculations based on FPB/Statbel, SLRB and BISA data. Main text explains references of letter-number codes to specific scenarios.

Tableau 1: Historically observed effective demand (2004-2021) and future effective demand scenarios 2022-2040

SCENARI	2025	2030	2035	2040
<b>O</b>				
<b>A1</b>	8456	8588	87037	87782
	8	1		
<b>A2</b>	8451	8571	86725	87293
	4	8		
<b>A3</b>	8500	8735	89345	90536
	9	6		
<b>B1</b>	8931	9719	10556	11409
	4	9	5	6
<b>B2</b>	8925	9701	10518	11346
	7	4	7	1
<b>B3</b>	8978	9886	10836	11767
	0	9	5	6

The scenarios fall into two clusters, one around each hypothesis on the development of future relative demand. In other words, underlying hypotheses on the development of the share of households requesting for access to social housing are driving the main differences in demand outcomes more than divergences between demographic projections do.

Under the assumption that the demand for social housing has reached its peak in relative terms and will stabilize, by 2040 the number of households expressing demand for social housing will hover between 87.000 and 91.000 households, depending on which demographic projection is used.

By contrast, should the upward trend in relative demand observed historically continue, the BGHM/SLRB would need to provide for between 114.000 and 118.000 housing units to meet demand by 2040, again depending on which demographic projection of the number of households is followed. To these estimates margins to cover vacancies during moves, maintenance, etcetera should be added.

### 2.2.3.3 Limitations and Caveats

It deserves emphasis that the scenarios included should be read as a plausible range. However, the minima and maxima implied here should not be read as the limits of the possible. Should the future hold a series of continued years of extremes (negative or positive outliers), produced, for example, by elevated immigration or impoverishment, the boundaries of the scenarios depicted here will be crossed and future effective demand may be higher or lower than the depicted range.

## 2.3 L'offre actuelle et future de logements sociaux

### 2.3.1 L'offre actuelle de logements sociaux

En 2020, les SISF gèrent 40.089 logements sociaux. Parmi eux, 35.514 sont mis en location et donc disponibles à l'offre et 4.575 sont en vide locatif ou inoccupés pour cause de travaux (à venir ou en cours). Comme

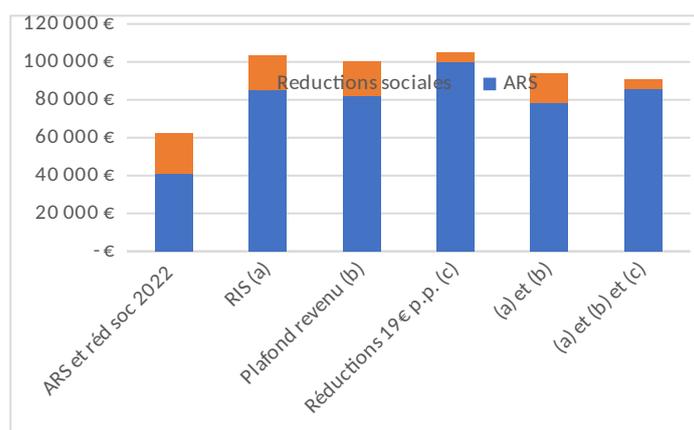
le montre le graphique 8 et comme évoqué au point suivant (2.3.2), l'offre de logements sociaux est restée stable durant la période 2000-2020. Le léger mouvement de baisse, 3,4% en l'espace de 20 ans s'explique par la hausse des logements inoccupés<sup>154</sup> et le vide locatif<sup>155</sup> (voir figure 8). Ces logements sont passés de 1417 unités en 2000 à 4516 en 2020. Cette hausse s'explique pour plusieurs raisons. La première est l'état du bâti : durant les dix années précédant la création de la SLRB, la préparation de la régionalisation a laissé les SISP dans un état d'isolement, ce qui s'est manifesté par une moindre activité au niveau du suivi du patrimoine. Les SISP ont entamé ce nouveau siècle avec un patrimoine en mauvais état. En 2004, le nouveau code bruxellois du logement entre en vigueur fixant des règles minimales de sécurité, salubrité et d'équipement. Ce durcissement des normes et plusieurs accidents mortels liés au CO poussent les gérants des sociétés à plus de prudence et à fermer les logements qui ne sont pas aux normes dans l'attente de pouvoir les rénover. Cela a un impact sur le nombre de logements inoccupés. A partir de 2002, la Région a mis tous les 4 ans une enveloppe budgétaire conséquente à disposition pour rénover le bâti. 200 millions d'euros qui sont passés à 300 pour les quadriennaux 2017 et suivants. Toutefois, les rénovations sont très complexes dans le secteur public. Cela s'explique d'une part par le renforcement de la loi sur les marchés publics - les auteurs de projet ont du être mis en concurrence de manière stricte depuis la fin des années nonantes - et d'autre part par la grande diversité et complexité du patrimoine social. Néanmoins, la SLRB, au fil des contrats de gestion de niveau 2 avec les sociétés a allégé la tutelle et les délais de réponse ou d'approbation aux sociétés, afin d'alléger au maximum les délais dits administratifs. Outre, les règles en matière de marché public, d'autres impératifs se sont renforcés dans le domaine des travaux en bâtiment (coordination de sécurité-santé, performance énergétique, règles de salubrité, permis d'environnement, de sécurité sous toutes ses formes). Par ailleurs, avant la fusion des SISP, qui a eu lieu entre 2014 et 2018, beaucoup de SISP n'avaient pas les moyens de s'entourer du personnel qualifié nécessaire pour avancer dans ces travaux. Ce dernier constat peut expliquer également la difficulté de maximaliser la liquidation des crédits budgétaires de rénovation pour les logements sociaux, prolongeant la durée d'inoccupation des logements fermés pour cause de travaux. Depuis quelques années, on observe une très forte accélération dans la consommation des crédits budgétaires pour les travaux de rénovation des logements sociaux (voir figure 7). En l'espace de 7 ans, on est passé de 40 millions de consommation annuelle à plus de 100 millions en 2021. La remise à niveau du bâti est donc en cours causant elle aussi l'inoccupation des logements. C'est maintenant l'explication principale de la faiblesse du taux d'occupation.

---

<sup>154</sup> Il s'agit des logements nécessitant des rénovations. Ils sont soit en attente de travaux ou en travaux.

<sup>155</sup> Ils s'agit des logements « entre deux locataires ». Certains d'entre eux peuvent faire l'objet d'une remise en état.

Figure 7 : évolution de la consommation des crédits budgétaires de rénovation



### 2.3.2 L'offre future de logements sociaux

Dans les années à venir, plusieurs facteurs vont influencer l'offre de logements sociaux : les logements inoccupés, les rénovations et la production de nouveaux logements. Ce dernier facteur, la production de logements est le plus important en termes quantitatifs. Dans le cadre de l'Alliance Habitat et du Plan régional du logement qui sont deux programmes de production de logements, un total de 4 751 logements sociaux doivent encore être mis à disposition<sup>156</sup>. Le plan régional du logement a été lancé en 2005. Il prévoyait la construction de près de 3500 logements sociaux par la SLRB. Ensuite, est venue s'ajouter l'Alliance Habitat en 2013 prévoyant la production de 3000 logements sociaux à la SLRB. 1746 logements sociaux ont déjà été construits ou acquis depuis le début de ces programmes. D'ici à 2029, 3450 logements, soit 73% des logements restant à construire le seront avant 2029.

L'hypothèse est faite qu'ensuite, 350 logements supplémentaires seront mis à disposition chaque année.

Les rénovations ont-elles aussi un impact sur le nombre de logements. Les plans de rénovations qui sont financés par la Région devraient engendrer la disparition de 563 unités entre 2020 et 2040. L'explication vient de la fusion en une seule unité, de plusieurs logements qui ne sont plus adaptés aux normes de surface ou de confort actuelles.

Concernant les logements inoccupés, l'hypothèse est faite que leur nombre reste stable alors que le nombre total de logements sociaux augmente. Le chemin décisionnel va être raccourci et le secteur se professionnalise chaque année davantage. Cela devrait permettre au taux d'occupation de passer de 89% en 2000 à 91% en 2040.

L'offre de logements augmente donc sur la période. Les logements sociaux mis en location passent de 35 514 unités en 2020 à 43 905. Il s'agit d'une augmentation de 8 391 unités, soit 24%.

<sup>156</sup> Ces deux programmes sont détaillés dans la partie ci-dessous. Y sont détaillées, les manières dont ces logements sont produits (construction, acquisitions, ...). 6585 logements devraient être produits entre début 2021 et fin 2035.

Figure 8 : offre de logements sociaux entre 2000 et 2020

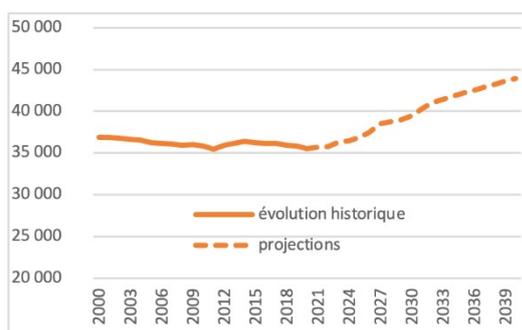


Tableau 2 : offre de logements sociaux entre 2000 et 2020

	2020	2025	2030	2035	2040	Total
logements inoccupés	-4575	-4575	-4575	-4575	-4575	-4575
Rénovations		-354	-209	0	0	-563
Production (PRL et AH)		1688	2080	986	0	4754
Production (350 lgmt/an)			700	1750	1750	4200
nombre total	40089	41423	43994	46730	48480	48480
<b>Nombre de logements occupés</b>	<b>35514</b>	<b>36848</b>	<b>39419</b>	<b>42155</b>	<b>43905</b>	<b>43905</b>

## 2.4 Description des leviers permettant de réduire la liste d'attente

### 2.4.1 Actions sur l'offre

#### 2.4.1.1 Construction et acquisition

##### 2.4.1.1.1 Introduction

Cette partie consiste à analyser et à comparer les différents leviers de production de logements sociaux. Les analyses et calculs ont été confiés à Deloitte & Touch. La méthode, les résultats ainsi que l'analyse sont synthétisés dans les points qui suivent.

##### 2.4.1.1.2 Définition des volets de production de logements qui ont été étudiés

Les leviers publics d'offre de logements qui ont fait l'objet de cette étude quantitative et qualitative sont répartis en deux grandes catégories. La première est la plus utilisée à la SLRB, il s'agit de la construction de nouveaux logements que ce soit sur des terrains en friche ou la réhabilitation/réaffectation d'anciens bâtiments acquis par la SLRB en logements. La seconde catégorie a vu le jour en 2019, elle a rencontré un vif succès. Il s'agit d'acquisitions de logements neufs clé-sur-porte non-construits, construits ou en cours de construction. À ce jour, 1075 logements ont été acquis ou sont en voie de le devenir et 185 ont été mis à disposition des SISP.

La construction de logements sociaux :

- o « **Voie classique** » : il s'agit de la voie la plus utilisée pour le moment par la SLRB. Elle consiste à confier la conception du projet immobilier à un auteur de projet via un marché de service et ensuite à faire appel à un entrepreneur pour la construction via un marché de travaux.
- o « **Design & Build** » : il s'agit d'une variante du premier levier dans laquelle on fusionne la phase d'étude et de construction, ce qui permet de gagner du temps au niveau des procédures de marché public.
- o « **Internalisation des études** » : cette méthode est également une déclinaison de la première, si ce n'est que la SLRB ne passe pas de marché public pour les études préparatoires ou les avant-projets, les réalisant plutôt elle-même.
- o « **Construction innovante** » cette appellation concerne des modes de production de logement plus rapide sur chantier car les composants sont préfabriqués en usine. Il s'agit par exemple des ossatures bois, du préfabriqué, de la construction sur toitures plates...

- o **« Accords-cadres pour les différents marchés publics »** : l'article 32 de la loi du 15 juin 2006 prévoit la possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs de conclure, un accord-cadre, c.à.d. de fixer avec un ou plusieurs entrepreneurs, pour une période déterminée, les conditions du marché.
- o **« Réforme des charges d'urbanisme »** : Pour les projets privés supérieurs à 1000 m<sup>2</sup> de logements, le demandeur du permis est soumis aux charges d'urbanisme. Cela signifie qu'il a deux possibilités. Il doit, soit payer des charges à concurrence de 50€ par m<sup>2</sup><sup>157</sup>. Il s'agit des charges en numéraire. Il peut aussi revendre 15% des logements construits à 2290€<sup>158</sup> HTVA / m<sup>2</sup> à un opérateur comme la SLRB. Il s'agit dans ce cas des charges en nature. Dès lors, si on connaît le nombre de projets privés de logements de plus de 1000 m<sup>2</sup> qui sortent chaque année, on connaît le potentiel en m<sup>2</sup> de logements. Dans le système actuel, la majorité des promoteurs paient. 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. C'est la raison pour laquelle le Plan d'urgence pour le logement suggère de les renforcer par une affectation obligatoire à la construction de logements sociaux dans les communes qui n'en comptent pas assez.
- o **Partenariats public-privé** : un PPP institutionnel est une coopération entre des partenaires publics et privés qui établissent une société d'économie mixte qui exécute des marchés publics ou des concessions. Ce montage est autorisé par l'article 42, al 9 du Code Bruxellois du Logement. Un PPP contractuel, consiste à mettre les logements à disposition de la SLRB en laissant la charge et le risque de maintenance dans le privé. La lourdeur et le coût de la mise en place d'un PPP, ainsi que son coût à long terme (charges de maintenance et de financement) ne permettent pas nécessairement une accélération de la production de logements. Le potentiel lié à cette formule semble donc limité dans l'état actuel de la réflexion.
- L'acquisition :
  - o **« Le clé sur porte »** : il s'agit de l'achat de logements dont le permis d'urbanisme a été validé. Ils sont construits ou en passe de le devenir.
  - o **« Le clé sur porte version 2.0 »** : Cette option s'apparente au clé sur porte, mais la SLRB intervient avant le démarrage du chantier, histoire de pouvoir orienter certains aspects qualitatifs. Cette méthode n'a pas encore été mise en application en Région bruxelloise.

#### 2.4.1.1.3 Méthode d'analyse des critères de comparaison

Chacun des levier explicités au point précédent a fait l'objet d'une analyse sur base des critères suivants :

- le **coût d'investissement**, à court terme et à long terme.
- le **coût de fonctionnement**, à court terme et à long terme.
- le **délai de réalisation**,

<sup>157</sup> ou 65€/m<sup>2</sup> s'il est en ZEMU

<sup>158</sup> Ce prix est modifié 2 fois par an en fonction de l'indice Abex. Il s'agit du prix de mai 2021.

- le **potentiel quantitatif** des différentes options c'est-à-dire le nombre de logements susceptibles d'être créés par ce biais.
- le critère « **Autres impacts** » vise à pointer les conséquences et externalités (positives ou négatives) produites par les leviers précités.

Le **coût d'investissement à court terme** (CT) consiste en tous les frais nécessaires pour que les logements puissent être mis en location. Il s'agit des frais d'étude, d'architecture, de construction ou du prix d'achat en cas d'acquisition. Il est exprimé par logement en divisant le coût total de tous les projets du levier par le nombre d'unités produites<sup>159</sup>.

Les coûts d'investissement **à long terme** (LT) sont composés du coût d'investissement à CT et des frais de maintenance des bâtiments. Les coûts de maintenance dépendent des éléments constructifs mis en œuvre. L'estimation du coût de maintenance s'est faite sur base du principe de « Life Cycle Cost » : à partir du coût brut de construction, les postes ont été ventilés par catégorie (structure, étanchéité, chaleur, ventilation, électricité et parachèvement). En fonction de la durée de vie moyenne de chacun de ces postes<sup>160</sup>, le nombre de remplacements de ces postes (éléments) a été estimé sur une durée de vie de 100 ans, ce qui donne le coût total de maintenance à LT<sup>161</sup>.

Le **délais** de mise en œuvre a été estimé sur une base théorique et en particulier sur l'étude réalisée par Isis Consult. Cette étude reprend la durée pour les différentes grandes phases de projets.

Tableau 2 : délais des différentes phases d'un projet

		Durée (jours)	Durée (années)
1	Acquisition du terrain et lancement du marché « conception-exécution »	469	1,28
2	Examen comparatif des offres et décision d'attribution des marchés	278	0,76
3	De l'attribution de marché au dépôt de la demande de permis	196	0,54
4	Temps imputable aux procédures de permis	559	1,53
5	De la décision finale du permis à l'envoi à l'entrepreneur de commencer les travaux	30	0,08
6	De l'ordre de commencer les travaux au début des travaux	44	0,12
7	Travaux (classique)	1331	3,64
7	Travaux en cas de préfabriqué de type container (innovant)	183	0,50
	Total (classique)	2907	7,95

<sup>159</sup> Par coûts de construction, nous entendons les coûts HTVA de réalisation des bâtiments, honoraires d'études inclus, et incidence foncière - valeur des quotités de terrain - exclues.

<sup>160</sup> Les durées de vie et le nombre de remplacements exposés ci-dessus se basent sur ce qui se fait aujourd'hui. Les potentiels changements en matière de normes environnementales qui pourraient faire varier les durées de vie ne sont pas prises en compte dans le présent rapport.

<sup>161</sup> En ce qui concerne les montants futurs (ex. 4.401 €/an (maintenance sur les 100 prochaines années), l'hypothèse table sur le fait que l'augmentation des coûts (qui évoluent selon l'indice ABEX inconnue pour le futur) serait en grande partie compensée par le taux d'actualisation. Par conséquent, ces deux éléments s'annulent, ce qui permet de pouvoir sommer les différents coûts futurs (ex. 4.401 €/m<sup>2</sup>).

Les différents leviers de production de logements ne passent pas nécessairement par chaque étape, ce qui mène à une durée différente en se basant sur le tableau des délais

Tableau 3 : étapes incluses dans chaque levier de production de logements

		1	2	3	4	5	6	7	délais (années)
construction	Classique SLRB	oui	7,95						
	Classique Design & Build	non	oui	oui	oui	non	non	oui	6,47
	Classique, unité archi interne	oui	non	oui	oui	oui	oui	oui	7,19
	Accord cadre	oui	non	non	oui	oui	oui	oui	6,65
	Innovant	oui	4,28						
	Réforme charge d'urbanisme	non	non	non	oui	non	non	non	1,53
	PPP	oui	oui	oui	oui	non	non	oui	7,75
Acquisition	Clé sur porte	oui	non	non	non	non	non	non	4,92
	Clé sur porte 2.0	oui	non	non	oui	non	non	non	6,45

Les **coûts de fonctionnement à court terme**, ont été estimés à partir des coûts opérationnels du compte de résultats de la SLRB pour l'année 2020. Ces coûts sont repris en plusieurs grandes catégories, à savoir: les achats de fournitures et matériel de bureau (compte 61), les coûts de personnel (compte 62) et les autres coûts (compte 64).

Les coûts de fonctionnement **directs** sont ceux relatifs au nombre actuel de collaborateurs de la cellule Développement composée de 41 personnes auxquelles ont été ajoutés les 19 collaborateurs engagés prochainement et les 10 collaborateurs à des fins d'hypothèses pour l'unité interne (auteurs de projet). Ce qui, dans ce scénario, porte le nombre de personnes travaillant pour la direction Développement à 70.

La SLRB compte aujourd'hui 158 ETP's (équivalents temps plein). En tenant compte des 19 futurs engagés et des 10 collaborateurs pour l'unité interne, cela porte l'effectif de la SLRB à un nombre total d'ETP's de 187 personnes. La direction développement représenterait donc dans ces hypothèses, **37%** du personnel de la SLRB. Cela équivaudrait à une croissance du personnel de la SLRB de 18%. Etant donné que les bâtiments actuels peuvent accueillir ce personnel supplémentaire, les amortissement et autres frais sont maintenus à leur niveau actuel. Par contre, les achats de fournitures et les frais de personnel sont augmentés à due concurrence (confer 3<sup>ème</sup> colonne du tableau 5).

Les coûts de fonctionnement **indirects** sont ceux relatifs au temps passé par les services transversaux de la SLRB (IT, ressources humaines, traduction, juristes) pour soutenir la direction développement. La SLRB compte 38 personnes dans ces services. 37% de 38 équivaut à 14 personnes. Si l'on ajoute ces 14 personnes au 70 du développement, cela porte le nombre à 84 personnes, soit **45%** de l'effectif en personnel.

Tableau 4: calcul du coût de fonctionnement

types de coûts	Coûts 2020 SLRB	coefficient de croissance	Coûts SLRB si croissance dir.	% dir. Dév.	coûts fctmt dir. Dév.	coûts fctmt dir. Dév. avec 70
----------------	-----------------	---------------------------	-------------------------------	-------------	-----------------------	-------------------------------

			Dév.			ETP
Nombre d'ETP à la dir. Dév.	41	1,71	70			
Nombre d'ETP SLRB	158	1,18	187			
Coûts divers	2 633 769 €	1,18	3 117 182 €	37%	985 903 €	1 166 860 €
Personnel	12 840 863 €	1,18	15 197 730 €	45%	5 768 088 €	6 826 788 €
Amortissements	1 102 714 €	1	1 102 714 €	37%	412 781 €	412 781 €
Autres	3 641 213 €	1	3 641 213 €	37%	1 363 021 €	1 363 021 €
<b>Montant annuel</b>	<b>20 218 559 €</b>		<b>23 058 840 €</b>		<b>8 529 793 €</b>	<b>9 769 449 €</b>

Sur base des délais de réalisation et de la charge de travail, Deloitte and Touch a calculé une clé de répartition pour chaque levier de production de logements sur base de son expérience dans le secteur immobilier. Cette clé de fonctionnement a été appliquée au coût de fonctionnement total du scénario étudié (9,8 millions d'euros). Cela donne un coût annuel que l'on peut multiplier par les années de travail pour avoir une vue sur les frais de fonctionnement à long terme (LT).

Tableau 5 : coût de fonctionnement (exprimés par logement) pour chaque levier

	Clé de répartition	Budget annuel alloué par levier (milliers €)	Coût de fctmt à CT	durée (année)	Coût de fctmt à LT
<b>Classique SLRB</b>	63,47%	6 211 k€	1 160 €	6,42	7 448 €
<b>Classique Design &amp; Build</b>	2,35%	230 k€	1 070 €	4,94	5 287 €
<b>Classique, unité archi interne</b>	18,74%	1 834 k€	6 113 €	5,66	34 619 €
<b>Accord cadre</b>					
<b>Innovant</b>	1,16%	113 k€	1 364 €	3,28	4 479 €
<b>Réforme charge d'urbanisme</b>					
<b>PPP</b>	7,02%	687 k€	670 €	6,22	4 168 €
<b>Clé sur porte</b>	2,14%	209 k€	211 €	1,28	271 €
<b>Clé sur porte 2.0</b>	5,13%	502 k€	507 €	3,10	1 573 €

Tableau 6 : Benchmarking des leviers de production

	coût de fctmt à CT (coût SLRB / lgmt)	Coût construct° et entreti en pdt 100 ans (coût / lgmt)	Délai nbre année	potentiel	avantages	inconvénients
<b>construction de logements</b>						
classique, SLRB	1 160 €	656 386 €	7,95	++	- plus value pour le quartier (équipements sportifs, crèche...) - procédures bien connues - l'équipe existante est bien rôdée	- suscite l'opposition des riverains - charge de travail lourde de par les procédures - tous les risques de dépassements restent à la SLRB
classique, design & build	1 070 €	683 298 €	6,47	+	- plus value pour le quartier (équipements sportifs, crèche...) - rapidité de réalisation car une seule procédure - prix et délais garantis	- qualité architecturale réduite (BMA) - surcoût de +/- 10% en raison de la prime de risque prise par l'entrepreneur - l'architecte n'est pas indépendant lorsqu'il est mandaté par

	coût de fctmt à CT (coût SLRB / lgmt)	Coût construct° et entreti en pdt 100 ans (coût / lgmt)	Délai nbre année	potentiel	avantages	inconvénients
						l'entreprise à celui du privé en raison de la charge portée SLRB le septennat laisse peu de temps à l'opérateur suivi.
classique, unité archi interne	6 113 €	656 386 €	7,19	+	- crée de l'expérience en interne - économie de temps car pas de marché de service - accumulation du know-how en interne	- nécessité de la mise en place d'un bureau d'étude complet.. La mise en place d'une équipe est longue et laborieuse. Le potentiel à court terme avec ce levier ne parait donc pas important. - augmentation de la responsabilité de la SLRB
accord cadre pour étude et travaux		- €	6,65	+	- économie réalisée selon le principe de la centrale d'achat - Gain de temps pour la désignation de conseillers divers (PEB, stabilité, ...) - utile pour le pré-fabriqué	'- le risque de recours est plus important en raison de l'enjeu économique que représente ce marché pour les entrepreneurs - complexité dans le lancement du marché et donc perte de temps à ce moment - peu compatible avec la diversité des projets de construction
innovante	1 364 €	681 791 €	4,28	++	- L'économie réalisée sur l'installation de chantier - La préfabrication permet de produire beaucoup de logements en peu de temps (6 mois de construction vs. 18 mois pour la construction traditionnelle) et représente, en ce sens, un potentiel important..	- surcoûts de fabrication des composants qui compensent l'économie réalisée pour l'installation de chantier - difficulté de se conformer aux normes - temps plus long pour le lancement du marché en raison du caractère innovant
PPP	670 €	669 143 €	7,75	+	Cette procédure a été remplacée par le design and build Permet un partage des responsabilités	- demande une plus grande préparation - peut-être un outil intéressant pour promouvoir la mixité des fonctions et l'inclusion sociale - risque de mettre en place un système trop compliqué
réforme des charge d'urbanisme		688 162 €	1,53	+	Les apports en cash : - alimentent un fond spécial pour la construction de logements publics  En nature : - construction par le privé et donc gain de temps - évite l'effet NIMBY des gros projets de logements sociaux car les projets sont majoritairement du logement privé (85%) - prise en charge du coût en partie par le secteur privé	En Cash : - risque de concurrence entre les acteurs du logement public bruxellois  En nature : - les acteurs du secteur privé préfèrent "mélanger" les logements sociaux aux autres logements du projet, plutôt que de construire un bloc de logement social séparé. Et cela pour préserver l'attractivité du projet aux yeux des futurs acheteurs. Quant aux SISP, elles préfèrent éviter les co-propriétés.
clé sur porte	211 €	698 467 €	4,92	+++	- évite les risques de blocage par les riverains - C'est la formule avec le	- peu de marge de manœuvre pour modifier le projet et perte de contrôle sur la configuration et la qualité des

	coût de fctmt à CT (coût SLRB / lgmt)	Coût construct° et entreti en pdt 100 ans (coût / lgmt)	Délai nbre année	potentiel	avantages	inconvénients
					plus grand potentiel: gain de temps en matière de procédures de permis et de construction puisque les logements sont livrés construits.	logements - Surcoût d'investissement de +/- 40.000€ par lgmt du à l'acquisition du terrain mais coûts de fonctionnement réduits pour la SLRB car pris en charge par le secteur privé
clé sur porte 2.0	507 €	698 467 €	6,4 5	+++	- mêmes avantages que pour le clé sur porte - possibilité d'orienter certains choix en matière de qualité des matériaux	- mêmes inconvénients que pour le clé sur porte

#### 2.4.1.2 Socialisation du parc non-social

Socialisation	coût de fctnmt	coût annuel d'inv.	délai	nbre actuel de lgmts	potentiel	avantages	inconvénients	Remarques
allocation-loyer	4.478.795 € <sup>162</sup>	30.488.000 €	Nouvelle proposition	330	12 828 ménages	- pas de liste d'attente - flexibilité : facilité d'accroître le nbre de ménages aidés	- pas une socialisation du parc privé - pas de garantie que le loyer final soit social	
logement AIS		23.534.000 €	Systeme actuel en évaluation	7.000	+/- 1000			Budget 2021 + minderinkomsten belastingen, voor 2020 was dat ongeveer 3, 7 miljoen euro
Compensation commune-CPAS		12.000.000 €	Nouvelle proposition	0	5420 logements occupés			Chiffres pour 2024, l'année à laquelle le système sera entièrement déployé
Conventionnement du privé		-						- pas de données disponible. - une seconde socialisation du parc privé n'est peut-

<sup>162</sup> Sur base du nombre de dossiers traités par agent, il faut compter 35 ETP pour traiter les 12 828 dossiers. Sur base des coûts de fonctionnement de la SLRB, il faut compter 128 000€ par personne par an. Pour 35 ETP, il faut compter 4,5 millions d'euros.

									être pas nécessaire
--	--	--	--	--	--	--	--	--	---------------------

## 2.4.2 Actions sur la demande

La réduction de la liste d'attente est une des 26 actions du Plan d'urgence pour le logement (PUL). Dans cette action, il est prévu de revoir les critères d'attribution de logements sociaux. L'objectif est de garantir les mêmes délais moyens d'obtention d'un logement quelle que soit la structure familiale des ménages concernés. Un groupe de travail a été lancé. Il se compose de la SLRB et des SISF. Les conclusions et modifications législatives sont prévues pour 2022.

### 2.4.2.1 Révision des seuils d'éligibilité financière

Il a été évoqué dans le point 2.1.1 concernant la demande théorique de logements sociaux que 43 à 59% des bruxellois sont dans les conditions de revenu du logement social. La liste d'attente s'élève à 49 816 ménages au 31/12/2020. Que se passerait-il si l'on réduisait le revenu d'admission à la marge ?

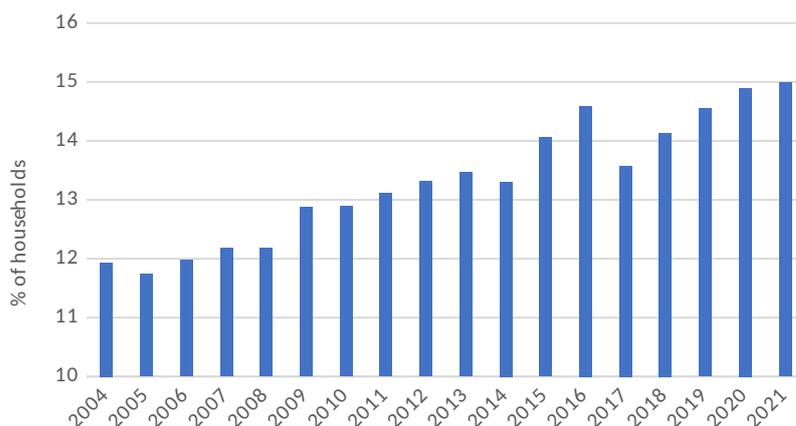
Pour répondre à cette question, la SLRB s'est focalisée sur les ménages entrés dans un logement social en 2020<sup>163</sup>.

Le graphique ci-dessous donne la proportion des ménages sur l'axe horizontal. Il s'agit d'un pourcentage cumulé. L'axe vertical donne le pourcentage du revenu du ménage par rapport au revenu d'admission<sup>164</sup>. Il ressort de ce graphique que la majorité des ménages ont un revenu nettement inférieur au revenu d'admission. S'il était question de réduire de moitié la liste d'attente sur le simple critère du revenu, cela nécessiterait de réduire le revenu d'admission de 45% environ. Cette mesure n'est pas envisageable. Elle porterait le revenu d'admission en dessous du revenu d'intégration sociale. Par contre, si la volonté était de réduire la liste d'attente de 5 à 10%, la baisse du revenu d'admission serait alors de 8 à 18%. Une manière de la réduire progressivement serait de suspendre l'indexation du revenu d'admission pendant quelques années.

<sup>163</sup> En effet, les données sur les revenus des ménages candidats ne sont pas tenues à jour systématiquement contrairement aux données des ménages en place dans un logement. Les ménages qui sont entrés en 2020 ont un profil socio-économique similaire à celui des ménages en attente d'un logement.

<sup>164</sup> Le revenu d'admission est fixé suivant la composition du ménage. Dans ses calculs, la SLRB pris en compte le revenu d'admission applicable à chaque ménage.

Figure 8: revenu des ménages entrant dans le logement social en fonction du revenu d'admission



#### 2.4.2.2 Moindre exigences en termes de taille de logement pour les familles

Le tableau 8 montre le nombre de grands logements « économisés » si l'on prévoit 2 enfants dans la même chambre jusqu'à un âge plus avancé que ce que prévoit la législation. Si l'on passe d'une limite de 12-15 ans à 18 ans, cela pourrait libérer 1365 grands logements et réduire le temps d'attente pour ce type de logements.<sup>165</sup>

Cette proposition a été soumise aux représentants des SISP. Il ressort des échanges qui ont eu lieu que la législation actuelle allait déjà loin en termes de nombre d'enfants par chambre. Ils estiment que l'on ne peut pas relever davantage les plafonds d'âge.

Au lieu d'augmenter l'âge pour placer deux enfants dans la même chambre, les pistes privilégiées pour l'instant sont les mutations comme par exemple : augmenter le complément de loyer par chambre excédentaire et ce dans le but de libérer des grands logements sous-occupés.

Tableau 7: augmenter la limite d'âge pour deux enfants par chambre

		3 ch et plus	gd lgmts économisés	chambres nécessaires
<b>01/04/2021</b>				
<b>AUJOURD'HUI</b>				
12 ans = sexe différent	Liste d'attente	14 076		95 733
15 ans = même sexe	Attribution	70		554
<b>SCENARIO 1</b>				
15 ans = sexe différent	Liste d'attente	14 076		95 733
18 ans = même sexe	Attribution	70		554
<b>SCENARIO 2</b>				
16 ans = sexe différent	Liste d'attente	13 943	133	95 414
18 ans = même sexe	Attribution	70		554
<b>SCENARIO 3</b>				

<sup>165</sup> La définition de logement adapté concernant le nombre de chambre par ménage prévoit : (ARGBC 26/09/1996, article 3, 3°) « une chambre supplémentaire par enfant; toutefois, pour deux enfants du même sexe ayant moins de 15 ans ou pour deux enfants de sexe différent ayant tous deux moins de 12 ans, une chambre seulement à condition que la chambre ait une superficie d'au moins 6 m<sup>2</sup>, pour autant qu'aucun de ces enfants ne soient reconnus handicapés; »

Seulement sexe différent : 12 ans	Liste d'attente	13 570	506	92 124
	Attribution	70		550
<b>SCENARIO 4</b>				
Seulement sexe différent : 15 ans	Liste d'attente	13 120	956	91 313
	Attribution	70		550
<b>SCENARIO 5</b>				
Tout le monde a droit à sa chambre à partir de 18 ans	Liste d'attente	12 711	1 365	90 633
	Attribution	70		550

#### 2.4.2.3 Dynamisation des mécanismes de sortie du logement social

La dernière piste visant à réduire la demande de logement sociaux est celle qui amènerait les ménages à sortir du logement social. Deux voies peuvent être envisagées : la voie de la contrainte ou la **voie de l'émancipation sociale**. La volonté actuelle de la SLRB dans son contrat de gestion est plutôt la seconde, l'émancipation sociale. Dans l'objectif 6 et 8 du contrat de gestion, il est question de développer des partenariats avec des acteurs de l'emploi pour émanciper les habitants du logement social sur le marché du travail. Il ressort des statistiques de la SLRB que **16,9% des chefs de ménages ont un revenu du travail**. Sans situation stable sur le marché du travail, les locataires sociaux ne peuvent envisager de quitter leur logement.

Il y a également le logement **social acquisitif**. Parmi les nombreux opérateurs de logements à Bruxelles, seul le Community Land trust est actif sur cette piste. Les témoignages convergent pour souligner le rôle de tremplin social de cette piste. Les personnes sur la liste d'attente se mettent à chercher un emploi activement pour faire face à leurs futures responsabilités. Devenir propriétaire, cela donne une chance de se stabiliser et d'offrir une sécurité matérielle à toute sa famille. Cela motive aussi à faire son chemin dans le marché du travail et plus largement dans la société.

Pour en revenir à la **voie plus contraignante**, il s'agit du contrat de **bail à durée déterminée**. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, tous les locataires qui entrent dans le logement social signent un bail de location à durée déterminée. Si leur revenu dépasse 150% du revenu d'admission aux termes de neuf ans, ils doivent quitter leur logement. Actuellement, 750 ménages présentent un revenu supérieur au plafond de 150%. Parmi ces 750 ménages, seulement 9 seront amenés à devoir déménager pour cause de revenu trop élevé à la fin de cette année.

L'impact de cette mesure est très faible car le plafond de revenu ne concerne que les locataires qui entrent dans le logement social après l'entrée en vigueur de la mesure. Ensuite, il faut attendre 9 ans pour que la mesure commence à produire ses effets. En outre, cette mesure peut constituer un piège à l'emploi (le ménage locataire refuse un job de peur de perdre son logement).

## 2.5 Conclusions

La SLRB a souvent été critiquée pour sa lenteur dans la production de logements. Maintenant, 41 personnes y travaillent et bientôt 60. La production de logements commence à « tourner à plein régime » et le métier de maître d'ouvrage pour la construction de logement sociaux est maintenant acquis. Il s'agit d'un métier de plus en plus exigeant en raison du défi climatique et du contexte urbain assez dense de Bruxelles. La SLRB au fil des années a développé une expertise réelle. Cela se traduit dans la qualité de ses projets. 12 d'entre eux pour un total de 555

logements ont été récompensés au titre de logement exemplaire par Batex et Be exemplary. Les projets sont pour la grande majorité des projets mixtes offrant au quartier dans lequel ils s'implantent de nouvelles facilités comme une crèche, une école, des activités marchandes. Ces projets sont souvent une opportunité pour les communes qui peuvent par cette intermédiaire réhabiliter un quartier entier.

Malgré cela, l'équipe du développement rencontre encore de nombreuses réticences auprès des riverains. C'est la raison pour laquelle le clé sur porte s'est développé. En l'espace de 2 ans, la SLRB a déjà des accords pour 1075 logements concrets dont 185 sont réceptionnés. C'est là une magnifique aubaine, et pour la SLRB qui rattrape le retard du passé et pour le privé qui s'exonère des frais de promotions et de vente à des particuliers. La SLRB est maintenant rôdée dans son métier de maître d'ouvrage et d'acquisition de clé sur porte.

Parmi les pistes étudiées, celles qui mériteraient d'être approfondies sont les charges d'urbanisme. Elles le sont dans le cadre du Plan d'Urgence Logement. Il y a là un potentiel encore trop peu exploité.

Avec l'accentuation de la crise du logement à Bruxelles, les particuliers et les entreprises sont de plus en plus sensibles à cette question. Des initiatives comme « wooncoop » sont là pour en témoigner. Le code bruxellois du logement prévoit la possibilité de partenariats public-privé. Sohonet, un réseau professionnel d'acteurs privés, publics et associatifs est de plus en plus actif. Il y a un terreau favorable pour une initiative publique-privée de plus grande envergure et porteuse de sens et de solutions concrètes.

Enfin, « last but not least », les mécanismes de sortie du logement social nécessitent également d'être approfondis. 16,9% des chefs de ménages qui ont un emploi, c'est très peu. A travers son contrat de gestion, la SLRB va explorer de nouvelles pistes pour « réactiver » les locataires du logement social. La piste du logement acquisitif social est elle aussi prometteuse en termes de prise en main des habitants de leur destin.

## **3 Objectif de soutenabilité du financement régional**

### **3.1 Introduction**

L'allocation régionale de solidarité est un subside régional versé à 14 SISF sur les 16. Il sert à combler la faiblesse des loyers sociaux. Un autre subside compense les réductions des loyers, il s'agit des « réductions sociales pour personne à charge ». Elles compensent les réductions de loyer accordées pour les enfants à charge et les personnes handicapées. Ces deux subsides ont fortement augmenté depuis leur création, il y a 31 ans. Depuis 1990, la somme des deux est passée de 4.624.000€ à 54.179.000€ en 2021, leur montant total a été multiplié par 11 ce qui correspond à un taux de croissance annuel de 8,26%. Comment ces subsides vont-ils augmenter durant les 20 prochaines années ? Cette question est d'autant plus aiguë que le nombre de logements devrait augmenter de 24% et de nombreux travaux de rénovation gonfler le prix de revient et donc le loyer de base...

Cette section livre les projections de la SLRB en ce qui concerne la croissance de l'ARS d'ici à 2040.

## 3.2 Définir la situation de référence

### 3.2.1 Les projections financières pour l'ARS et les réductions sociales par personne à charge

L'allocation régionale de solidarité (l'ARS) est définie dans le code bruxellois du logement. L'article 41 du code bruxellois du logement, en son alinéa 5° prévoit : « dans les limites des crédits budgétaires, mettre à disposition des SISP les moyens financiers nécessaires à la réalisation de leur objet, et notamment octroyer une allocation de solidarité aux SISP 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 SISP de l'année précédente. »

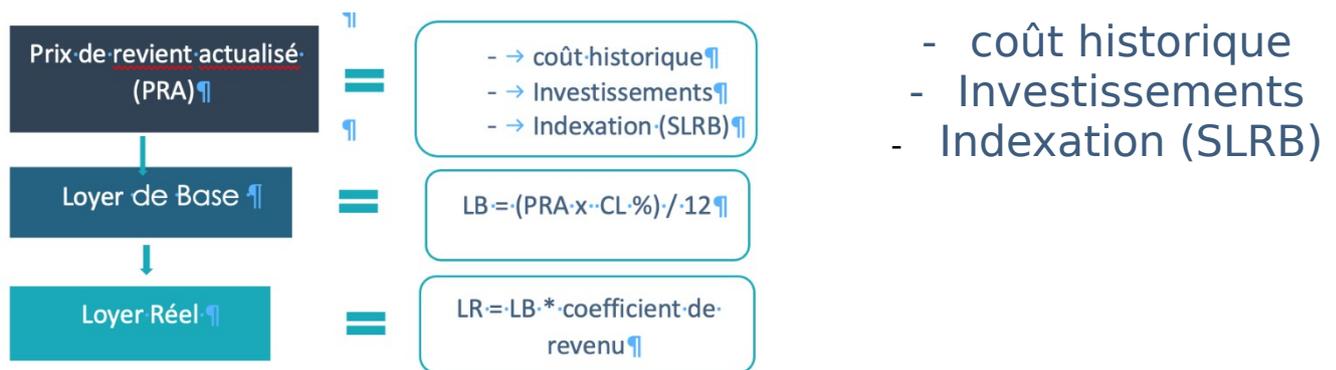
Le déficit social est lui-même défini à l'article 2, 16° du code bruxellois du logement comme :

« la différence négative existant entre le loyer réel (LR) annuel des SISP et le loyer de base (LB) global annuel ».

En résumé,  $L'ARS = 75\% * (LB - LR)$  avec l'ARS = Allocation régionale de solidarité

LB = Loyer de Base

LR = Loyer Réel



Le loyer de base est le montant annuel calculé sur base d'un pourcentage du prix de revient actualisé (PRA) du logement social et fixé dans les limites déterminées par l'arrêté locatif. Le prix de revient représente l'ensemble des dépenses supportées par les SISP pour l'acquisition, la construction, la rénovation et l'adaptation de leurs logements. Il est indexé chaque année, d'où son nom « actualisé ».

$$LB = (PRA \times CL\%) / 12$$

Le loyer réel est la somme due annuellement par le locataire et fixée conformément aux dispositions de l'arrêté locatif<sup>166</sup>.

L'ARS est calculée à partir du compte de résultat des SISP et en particulier à partir de la rubrique comptable, 702. Pour pouvoir l'évaluer au plus près, il a fallu s'appuyer au maximum sur les données comptables. C'est la raison pour laquelle des coefficients spéciaux ont été créés pour l'occasion.

Les projections ont été calculées sur base de la formule ci-dessous. Cette formule décompose le loyer de base (LB) comme le produit du coefficient de loyer de base (CL) et du prix de revient (PRA). Le loyer réel est calculé comme le produit du « coefficient de revenu effectif » et du loyer de base. Par ailleurs, l'ARS ne porte que sur les logements occupés ; il faut donc déduire du loyer de base total, les « pertes de loyer de base ». Ces dernières représentent le manque à gagner des logements qui ne sont pas mis en location pour raison de rénovation ou de vide locatif. Ce qui donne la formule de calcul suivante :

$$\text{ARS} = 75\% * \text{PRA} * \text{CL bilan} * \text{tx d'occupation fictif} * (1 - \text{CR effectif})$$

**PRA** : prix de revient actualisé

**CL bilan** : coefficient de loyer de base calculé comme le loyer de base du compte de résultat des SISP divisé par le PRA

**Taux d'occupation fictif** : les loyers de base effectivement perçus par les SISP, calculé comme le ratio entre perte de LB et LB de tout le patrimoine de logements sociaux.

**CR effectif** : le coefficient de revenu effectif calculé comme le loyer réel des logements occupés divisé par le loyer de base des logements occupés

Pour l'évolution du nombre de logements, les projections du point 2.3 sur l'offre actuelle et future de logements sociaux sont reprises.

Les projections pour le PRA sont subdivisée en deux étapes : l'une porte sur le **prix de revient pour les logements existants et l'autre sur le PRA des nouveaux logements**. L'évolution des PRA actuels tient compte de quatre facteurs :

- **les rénovations subsidiées par la Région** : en 2021 et 2022, la SLRB dispose de données fiables sur les liquidations des subsides et avances pour rénovations. Ensuite, la SLRB prévoit une liquidation annuelle de ces avances et subsides pour 90 millions par an. Ces programmes sont subsidiés à 50%. Jusqu'à ce jour, les contrats de gestion renouvelés tous les cinq ans prévoyaient que cette partie subsidiée, bien qu'inclue dans le prix de revient, ne soit pas prise en compte dans le loyer de base. Cette pratique bien qu'elle ne soit plus prévue légalement<sup>167</sup>, continue à être appliquée par la SLRB lors de l'entrée du subside dans le PRA. Toutefois lors des révisions de loyer de base des années suivantes, cet aspect n'est pas contrôlé. Il y a donc des subsides qui sont pris en compte, petit à petit, dans le loyer de base. A la demande expresse des experts, ces subsides

<sup>166</sup> Arrêté locatif : l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public.

<sup>167</sup> Elle l'était dans les contrats de gestion de niveau 1 de 2011-2016 et 2017-2022. Depuis, le contrat de gestion se concentre sur les objectifs à atteindre par la Région et la SLRB.

n'ont pas été pris en compte dans le calcul du loyer de base. Dès lors, ils ont été retirés des projections du PRA.

- **Les investissements sur fonds propres** : les SISF effectuent en moyenne pour 30 millions<sup>168</sup> d'euros d'investissements sur fonds propres par an. Dans les projections, la SLRB fait l'hypothèse que les investissements sur fonds propres sont indexés de 3,63% par an (indice ABEX moyen de 2018-2021). Les prix de revient augmentent donc de ces montants sur la période étudiée.
- **L'indexation annuelle du PRA** : les prix de revient actualisés (PRA) sont indexés chaque année de l'indice santé pour lequel, l'hypothèse de croissance est de 2% par an<sup>169</sup>.
- **L'extourne** : lorsque des travaux de rénovation sont réalisés, les composantes des logements qui sont remplacées (des chaudières, des toitures, ...) sont retirées du prix de revient des logements concernés pour qu'elles ne soient pas doublement comptabilisées. La SLRB appelle cela les « extournes ». Le taux d'extourne observé entre 2019 et 2021 s'élève à - 1,17%. Il est appliqué sur le prix de revient total.

Toutes ces hypothèses induisent le doublement du prix de revient des logements existants qui passe de 108.490€ en moyenne par logement en 2020 à 217.882 € en 2040.

Concernant les **logements nouvellement mis à disposition**, leur PRA évolue en fonction des trois hypothèses suivantes :

1. Les mises à disposition de nouveaux logements se produisent conformément au planning du mois de mai 2021 de la SLRB pour le plan régional du logement (le PRL) et l'Alliance Habitat (AH). Les coûts relatifs à ces futurs logements sont intégrés dans le PRA des nouveaux logements au moment de la réception provisoire<sup>170</sup> des travaux. Toutefois, comme pour les rénovations, l'hypothèse est faite que les subsides n'ont pas d'influence sur le PRA. Ils ne sont donc pas pris en compte dans les projections.
2. De la production de 350 logements par an à partir de 2029. Le prix des logements de 250.000€ en 2020 a été indexé à l'indice ABEX annuel moyen de 2018-2021.
3. L'indexation annuelle du PRA à l'indice santé. L'hypothèse est une croissance de 2% par an.

Le prix de revient hors subside des nouveaux logements est de 184.582€ en 2040.

Pour les projections concernant le **« CL bilan »**, le coefficient du loyer de base, ce coefficient a augmenté d'un taux de croissance annuel moyen de 0,85% entre 2000 et 2020. En 2020, ce coefficient a atteint 5,37%. L'hypothèse est que ce coefficient continue à croître de 0,85% jusqu'à ce qu'il atteigne 6%. Avec cette hypothèse, le loyer de base par logement passe de 484€ en 2020 à 1 056€ en 2040. La masse totale du loyer de

---

<sup>168</sup> Confer l'étude d'Ernst and Young de 2017

<sup>169</sup> Conformément à l'article 57 de l'ARGBC du 26/09/1996 : « Le loyer de base établi par la société est le montant annuel calculé sur base d'un pourcentage du prix de revient actualisé du logement, variant entre 3 % et 10 %. » Le prix de revient actualisé étant défini à l'article 2, 16° du même arrêté comme : « le prix de revient du logement adapté tous les ans, au 1er janvier, et selon l'indice santé »

<sup>170</sup> Les logements sont mis en location à partir de la date de réception provisoire. La réception définitive a lieu une année au minimum après pour veiller à ce que tous les manquements éventuels de l'entrepreneur soient résolus.

base pour l'ensemble du patrimoine des logements sociaux augmente en moyenne de 5% par an.

Les **pertes de loyer de base** équivalent au manque à gagner des SISF en termes de loyer de base pour les logements inoccupés ou en vide locatif. Ces « pertes » ont été calculées comme le nombre de logements inoccupés multiplié par le loyer de base moyen des logements inoccupés<sup>171</sup>. Par hypothèse, le nombre de logements inoccupés reste stable à son niveau de 2020, jusqu'en 2040 (confer les hypothèses relatives à la croissance de l'offre de logements). Le LB moyen des logements inoccupés est indexé au rythme du loyer de base moyen par logement entre 2020 et 2040. Selon ces hypothèses, les pertes de loyers de base passent de 18,2 millions en 2021 à 39 millions en 2040.

Le **taux d'occupation fictif** : ce taux est le quotient des pertes de loyer de base et du loyer de base total. Il passe de 92 à 94% sur la période étudiée.

**Le loyer réel** : l'évolution du loyer réel dépend de nombreux paramètres : le loyer de base, le revenu des ménages, la composition du ménage, la valeur locative normale,... . Ces paramètres ayant chacun une influence difficilement quantifiable, l'hypothèse choisie pour le loyer réel est le taux de croissance **par** logement observé entre 2000 et 2020 : 3,75%. La masse totale du loyer réel croît de 4,64% en moyenne par an. Le taux de croissance du loyer réel total est supérieur à la croissance annuelle du loyer réel par logement en raison de l'augmentation du parc de logements sociaux.

Le coefficient de revenu effectif est ensuite calculé comme le ratio entre le loyer réel total et le loyer de base total des logements occupés.

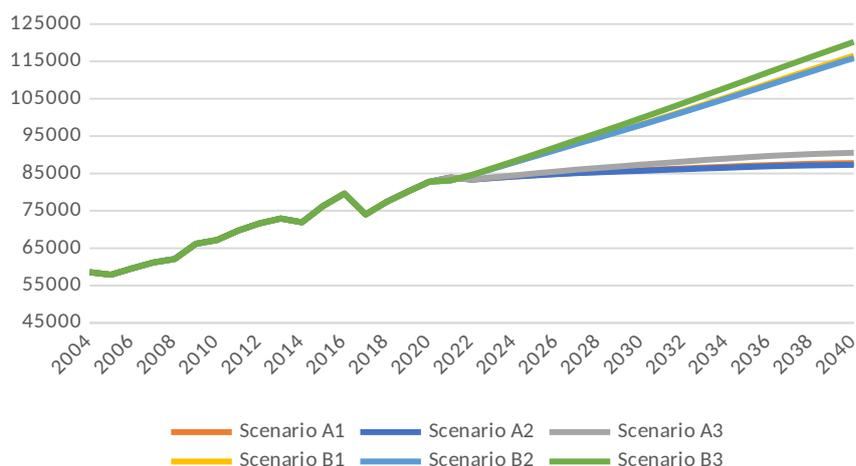
**Évolution de l'ARS** : Avec toutes ces hypothèses présentées ci-dessus, l'ARS passe de 36 millions d'euros en 2021 à 119,6 millions en 2040. Cela équivaut à un taux de croissance annuel moyen de 6,6%. Durant la période 2000-2020, ce taux était en moyenne annuelle de 8,4%. Dans la figure 10, la courbe pointillée rouge donne l'évolution projetée selon les hypothèses présentées ci-dessus. La courbe rouge en trait continu donne l'évolution de l'ARS de 2000 à 2022<sup>172</sup>. Ensuite, elle évolue artificiellement au taux de 6,6% par an. La courbe pointillée présente une forme plus bombée étant donné que les travaux de rénovation seront très importants au début de la période étudiée.

---

<sup>171</sup> Ce type de logements étant souvent plus vétustes, leur loyer de base est en moyenne plus faible. Ils sont calculés sur base du compte 701 qui reprend les pertes de loyer de base des logements sociaux vacants et inoccupés.

<sup>172</sup> Il s'agit du montant de l'ARS inscrit au budget initial de la Région.

Figure 9 : projections ARS



### **Évolution des réductions sociales spécifiques.**

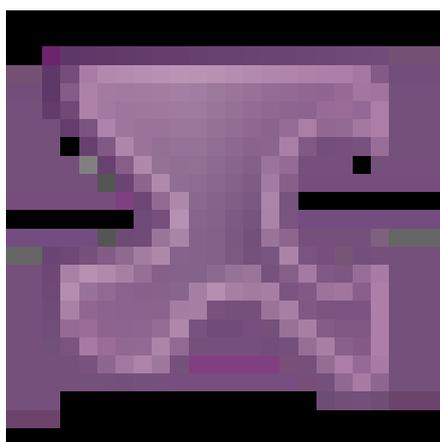
Ce subside couvre une partie des réductions pour personnes à charge. Cet avantage consiste en une déduction du loyer équivalant à 5 % du loyer de base pour un enfant à charge, 10 % pour 2 enfants à charge et 20 % pour 3. Un enfant à charge reconnu personne handicapée permet de déduire l'équivalent de 2 enfants à charge. Lorsqu'il y a un adulte présentant un handicap dans le ménage, la réduction s'élève à 20 % du loyer de base. La Région finance ces réductions dans le cadre de l'enveloppe budgétaire<sup>173</sup> prévue à cet effet et ce à l'exception des deux premiers enfants des ménages dont les revenus sont supérieurs au revenu de référence<sup>174</sup>.

Étant donné la difficulté de prévoir l'évolution du nombre de personnes à charge dans le logement social et qui plus est le nombre d'enfants uniques, le nombre de ménages avec 2, 3, ... enfants et de personnes handicapées et ce en distinguant les ménages avec revenu supérieur au revenu de référence, la SLRB, s'en est tenue à un scénario constant. En d'autres termes, l'enveloppe budgétaire a représenté 7,88% en moyenne du loyer de base des logements occupés entre 2016 et 2021. Ce pourcentage a été appliqué au loyer de base des projections, de 2020 à 2040. Le résultat de cette prévision est un subside qui passe de 18 millions en 2021 à 45,2 millions en 2040.

<sup>173</sup> « transfert de revenus à la SLRB en guise de remboursement des remises de loyers accordées aux locataires avec enfants à charge et membres du ménage avec un handicap via les SISP » 25.005.15.11.4140.

<sup>174</sup> Article 59, §6 de l'ARGBC du 26/09/1996 organisant la location des logements mis à la disposition des SISP.

Figure 10: réductions sociales et ARS - 2020-2040



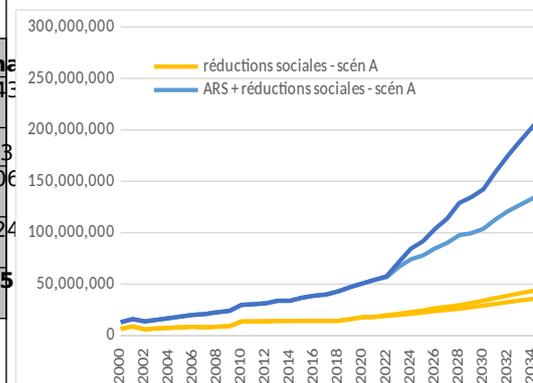
### 3.2.2 Évolution future de l'ARS et des réductions sociales

Les résultats des projections de l'ARS présentés dans le point précédent donnent lieu à une croissance annuelle de de 6,6% par an entre 2020 et 2040. Cette croissance est inférieure à la croissance annuelle de 8,4% observée entre 2000 et 2020. Ce ralentissement est peu plausible. En effet, entre 2020 et 2040, le nombre de logements augmente de 24% et le PRA qui dans la réalité inclut les subsides devrait augmenter de 5,5 milliards d'euros. Sachant que le PRA actuel est de 4,3 milliards d'euros, les travaux prévus pour les 20 années à venir sont plus élevés que le PRA lui-même en 2020. Aux vus de ces résultats, il est proposé de travailler avec un scénario B qui prévoit l'inclusion totale des subsides dans le PRA. L'ARS qui sera observé, se situera entre ces deux scénarios. Le scénario A, sans subside, donne lieu à un ARS de 119 millions d'euros en 2040. Le scénario B, avec inclusion totale des subsides est à 232 millions en 2040.

Tableau 8: montant total des travaux de rénovation et de construction inclus dans le PRA entre 2020 et 2040

	Scénario A	Scénario B
programmes quadriennaux ACTUELS	940 219 976 €	1 880 413 976 €
Investissements sur fonds propres	859 813 931 €	859 813 931 €
Investissement AH et PRL	508 032 689 €	1 016 065 378 €
Investissement 350 lgmt / an	887 123 224 €	1 774 246 448 €
<b>Total</b>	<b>3 195 189 820 €</b>	<b>5 530 539 732 €</b>

Figure 11: scénarios de projection de l'ARS (subside inclus (B) ou non (A))



### 3.3 Description des leviers permettant de rendre l'ARS et les réductions sociales soutenables

Cette partie est destinée à étudier les pistes pour mieux maîtriser l'ARS dans les années à venir. Cette section se décline en deux temps ; un premier temps pour les « quick wins », les mesures de court terme. Ces mesures consistent à maintenir la structure existante du calcul de loyer et d'ARS mais d'intervenir à certaines étapes du calcul du loyer pour une meilleure maîtrise de l'évolution de l'ARS dans les années à venir. Le

second temps porte sur une réforme de long terme qui consiste en une refonte complète du calcul de l'ARS.

### 3.3.1 Le recalibrage du calcul du loyer et de l'ARS pour une plus grande maîtrise de l'ARS – les « quick wins »

Pour simuler l'impact de ces mesures sur le loyer des locataires, sur les recettes des SISP et sur le budget de la Région de Bruxelles-capitale, la SLRB a utilisé les données de « l'enquête loyer » de 2020. Cette enquête réalisée auprès des SISP chaque année consiste à collecter toutes les données quant à la situation des ménages et de leur logement. On y retrouve les données de revenu, de composition de ménage, de loyer de base, de loyer réel, de nombre de chambre, nombre d'enfants... .

Ces données ne sont pas entièrement comparables avec celles des comptes annuels :

Tableau 9 : comparaison des données de 2020 des comptes annuelles et de l'enquête loyer

	Comptes annuels	Enquête loyer
LB mensuel / lgmt	500,68€	502,77€
LR mensuel / lgmt	384,55€	323,35€

La différence au niveau du loyer de base est très faible, 500,68€ dans les comptes annuels et 502,77€ dans l'enquête loyer. Par contre, au niveau du loyer réel mensuel moyen, elle est nettement plus importante ; 384€ dans les comptes annuels contre 323€ dans l'enquête loyer. L'explication vient principalement des réductions pour enfant à charge. Dans les comptes annuels, elles ne sont pas déduites alors qu'elles le sont dans l'enquête loyer. La temporalité explique également cela. L'enquête loyer est une « photo » au 31 décembre 2020 des loyers. Les comptes annuels reprennent la somme de tous les loyers dus au cours de l'année. Les locataires qui ne transmettent pas leurs données de revenu sont pénalisés. Leur loyer est porté la valeur locative normale jusqu'à ce que leur situation de revenu soit mise à jour. En début d'année, les pénalités sont plus nombreuses, ce qui explique le niveau plus important des loyers réels dans les comptes annuels.

Une des grandes difficultés de ces simulations a résidé dans l'estimation des réductions sociales. En effet, le niveau des réductions sociales dépend du nombre de personnes à charge et du fait qu'elles soient handicapées ou non. Par ailleurs, une partie des réductions est à charge des SISP et se retrouve comptabilisée dans l'ARS. Cette partie-là est donc déduite du loyer réel. Par contre, l'autre partie est financée par le subsidé régional spécifiquement prévu à cet effet, « les réductions sociales pour personnes à charge »<sup>175</sup>. Les calculs sont nombreux et une légère différence dans le mode de calcul par rapport à la méthode des SISP peut avoir des répercussions importantes.

Ces éléments expliquent en partie les différences observées entre les estimations et les données statistiques les aides régionales à partir de l'enquête loyer. Ces différences se trouvent reprises dans le tableau ci-dessous :

<sup>175</sup> ARGBC du 26/09/1996 sur la location des logements pris en gestion par les SISP, article 59, §6 : « Les diminutions calculées conformément aux §§ 2, 3 et 3bis 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 tel que défini aux articles 58, § 2, et 30, qui sont à charge de la société immobilière de service public. »

Tableau 10 : comparaison des résultats des simulations aux données statistiques

	Calcul à partir des données de l'enquête loyer	Données issues du budget (1 et 2 <sup>ème</sup> ligne) - l'enquête loyer (3 <sup>ème</sup> ligne)
ARS	41 028 197 €	37 989 906 €
Subsides des réductions sociales	21 456 324 €	18 109 000 €
Loyer réel	317,05 €	323,35 €

Dans la suite de cette partie, l'étalon de comparaison seront les résultats des calculs de la SLRB à partir des données de l'enquête. En effet, les simulations demandées par les experts ont été calculées de la même manière. Les hausses et diminutions doivent donc s'observer à partir des montants recalculés.

Les simulations ont été établies selon trois troncs de scénarios de calcul du loyer de base :

- A. Le calcul du loyer de base actuel
- B. Un coefficient de loyer de base limité, non plus à 10% maximum par logement mais à 5,75% (coefficient de LB moyen). Pour rappel l'article 57, §3 de l'arrêté locatif prévoit : « le loyer de base établi par la société est le montant annuel calculé sur base d'un pourcentage du prix de revient actualisé du logement, variant entre 3 % et 10 %. [...] § 5. Le montant total des loyers de base doit être compris entre 4,30 % et 6 % du prix de revient actualisé de l'ensemble des logements sociaux de la société. »
- C. Le loyer de référence. Il s'agit d'une estimation du montant des loyers des logements sociaux, de ce qu'ils vaudraient dans le secteur privé. La méthode d'estimation de ce loyer a fait l'objet d'un accord avec les SISP. Le loyer devient une fonction linéaire des cinq variables suivantes : la superficie habitable, le nombre de chambres, le nombre de salles de bain, le nombre de garages et le nombre d'espaces récréatifs (balcon, terrasse, cour ou jardin)<sup>176</sup>.

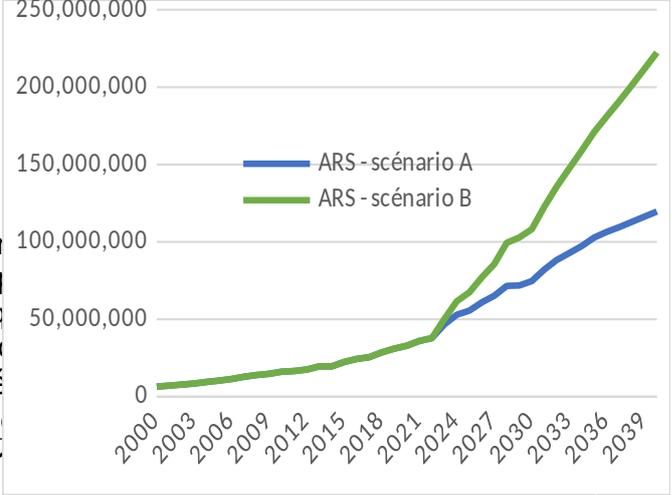
Dans chacun de ces troncs de scénario, différentes mesures concernant le loyer réel ont été simulées.

1. Loyer réel inchangé
  - A. Le revenu d'intégration sociale (RIS) comme revenu minimum : cette mesure consiste à considérer le RIS comme le revenu minimum déclaré par les locataires.

<sup>176</sup> Calcul du loyer de référence selon la proposition de grille des loyers (7 juin 2019), Application du modèle hédonique à l'ensemble des loyers de l'enquête 2018 de l'Observatoire des Loyers - Avec \*\* signification de la statistique t de Student au seuil d'erreur  $\alpha = 1\%$

Nom des variables	Coefficient de pondération (€)	Statistique t de Student	Type de variable
Constante	318	22,5**	
Superficie habitable	1,59	13,6**	Par m <sup>2</sup> de superficie habitable du logement
Nombre de chambres	98	17,5**	Par chambre dans le logement
Nombre de SDB	117	8,5**	Par SDB dans le logement
Nombre de garages	52	5,5**	Par garage
Nbre d'espaces récréatifs	23	3,4**	Par espace récréatif (balcon, terrasse, cour ou jardin)

B. Le rehaussement des plafonds : le 24%<sup>177</sup> du revenu du ménage. Ces  
 C. La forfaitarisation des réductions  
 remplacé par un forfait de 19€ charge : enfant, ou personne handicapée.  
 Les scénarios A et B ont été appliqués au scénario réel, de même que les scénarios A, B,



**Simulations du calcul du loyer réel pour différents de loyer de base**

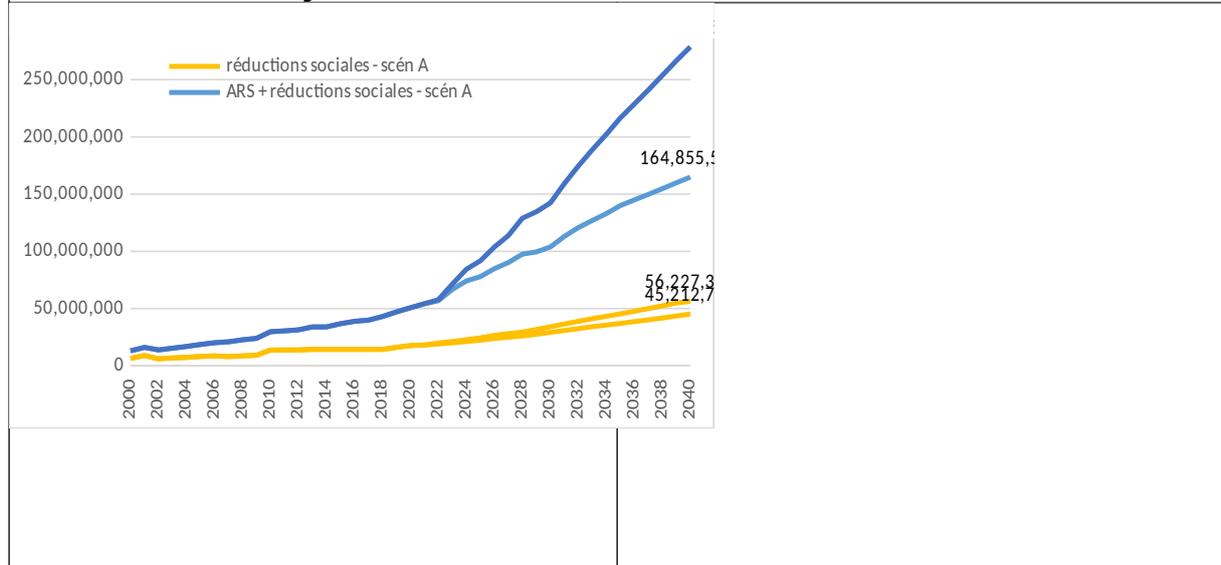


Figure 12 : Tronc C - Loyer de référence

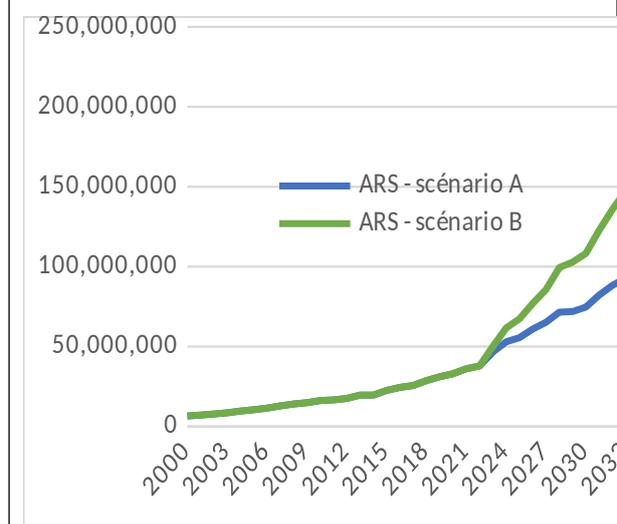


Figure 13 : Scénario B - Coefficient de base à 5,75%

Les résultats de ces différents scénarios sont synthétisés dans le tableau ci-dessous. On voit que chacun d'entre eux engendre une hausse du loyer réel mensuel à l'exception du coefficient de loyer de base limité à 5,75%. Ce scénario génère une légère diminution du loyer réel qui passe de 317€ à 309€ et une économie de 8 millions d'euros pour la Région. Par contre, les SISF voient leurs recettes totales diminuer de près de 12 millions d'euros. Cette piste est intéressante à approfondir car elle permettrait de maîtriser l'ARS et de faciliter le contrôle annuel des loyers de base.

<sup>177</sup> Confer article 61, §2 de l'ARGBC du 26/09/1996 pour les plafonds de 20 et 22%. Le plafond de 24% se trouve décrit dans la circulaire loyer de la SLRB.

Une autre piste intéressante est la forfaitarisation des réductions pour personnes à charge. Elle permettrait de simplifier le calcul des réductions qui est actuellement très complexe.

Tableau 11 : résultats des simulations

Scénario LB inchangé						
	calcul actuel LR	RIS (a)	Plafond revenu (b)	Réductions 19€ p.p. (c)	(a) et (b)	(a) et (b) et (c)
LR	317 €	336 €	336 €	325 €	356 €	367 €
total recette SISP	197 825 557 €	199 777 485 €	199 797 715 €	195 016 469 €	201 698 916 €	199 218 903 €
total recette loyer	135 341 036 €	143 408 992 €	143 430 336 €	138 619 443 €	152 019 081 €	156 569 579 €
total subside	62 484 521 €	56 368 493 €	56 367 379 €	56 397 025 €	49 679 834 €	42 649 324 €
recette SISP		1 951 929 €	1 972 158 €	- 2 809 088 €	3 873 359 €	1 393 347 €
loyers		8 067 956 €	8 089 300 €	3 278 408 €	16 678 045 €	21 228 543 €
RBC		- 6 116 028 €	- 6 117 142 €	- 6 087 495 €	- 12 804 686 €	- 19 835 197 €
Scénario coefficient LB 3-5,75%						
LR	309 €	327 €	325 €	317 €	344 €	356 €
total recette SISP	185 957 174 €	187 567 822 €	186 899 119 €	184 608 290 €	189 497 426 €	187 302 396 €
total recette loyer	131 866 265 €	139 716 515 €	138 627 981 €	135 511 786 €	147 011 826 €	151 993 469 €
total subside	54 090 909 €	47 851 308 €	48 271 138 €	49 096 504 €	42 485 600 €	35 308 928 €
recette SISP	- 11 868 383 €	- 10 257 734 €	- 10 926 437 €	- 13 217 266 €	- 8 328 131 €	- 10 523 160 €
loyers	- 3 474 771 €	4 375 479 €	3 286 945 €	170 750 €	11 670 790 €	16 652 433 €
RBC	- 8 393 612 €	- 14 633 213 €	- 14 213 383 €	- 13 388 017 €	- 19 998 921 €	- 27 175 593 €

### 3.4 Repenser en profondeur le financement des SISP

Il y a deux ans, la SLRB a développé des premières simulations pour une refonte complète du système d'allocation régionale de solidarité. Ce nouveau système d'ARS présente plusieurs avantages :

- C'est un retour à l'objectif initial qui est de résorber le déficit. Cette fois-ci, ce n'est plus le loyer de base qui est utilisé pour représenter les coûts mais l'ensemble des coûts directement liés à la mise en location de logements sociaux.
- Il limite le risque de « cumul subside + ARS » : en objectivant le déficit engendré par les loyers sociaux, la Région s'assure de l'absence de risque de double subside (notamment celle liée aux constructions et rénovations)
- Il introduit des mécanismes incitatifs de gestion plus attentifs à la problématique des inoccupés, des arriérés locatifs, mettant également l'accent sur un suivi plus serré du niveau des coûts.
- Il s'appuie sur un mécanisme de standardisation des dépenses. Les dépenses prises en compte dans le calcul sont celles liées à la gestion d'un parc immobilier locatif social.

Ce nouveau système d'ARS repose sur la technique de cout standardisé. Cette technique consiste à calculer le subside auquel les SISP ont droit en calculant la différence entre les recettes et les coûts pris en compte pour le calcul du subside. Les coûts pris en compte sont ceux qui relèvent de la gestion des logements sociaux uniquement. Voici la définition de chacune des rubriques :

- Les recettes sont composées du loyer réel mensuel moyen de la SISP multiplié par le nombre total de logements. Y sont ajoutés les autres recettes locatives (garages, magasins, antennes) et les

subsidés éventuels. Il s'agit donc de recettes théoriques qui ne tiennent pas compte des logements inoccupés et des arriérés.

- Les coûts « incompressibles » sont spécifiques à chaque SISP et ne peuvent être réduits malgré une bonne gestion. Il s'agit des annuités, c'est-à-dire les remboursements des prêts et avances remboursables accordés par la SLRB pour rénover ou construire des logements et du précompte immobilier.
- Ensuite, viennent les coûts « efficaces ». Ces coûts sont calculés à partir de ce que la SLRB a pu observer sur l'ensemble du secteur. Il s'agit de coûts théoriques qui donnent une indication de ce que devrait être le niveau des coûts d'un SISP. Ils ont été calculés à partir de trois éléments :
  - Le « coût standardisé » : ce coût est calculé sur base d'un nombre défini de rubriques du compte de résultat. Ces simulations sont basées sur le coût moyen par logement. C'est un choix qui s'explique du fait de la faiblesse du subside qui en découle. L'option de prendre le coût standardisé minimum est une option possible mais le subside serait alors encore plus faible.
  - Le « forfait arriérés » est fixé arbitrairement par la Région. Il s'agit des arriérés que la Région accepte de couvrir à partir d'un pourcentage des recettes locatives.
  - Le « forfait vide locatif » est un pourcentage des recettes locatives fixé de manière arbitraire par la Région.

Le nouvel ARS serait calculé comme la différence entre les recettes et les coûts (incompressibles et standardisés)

La SLRB a effectué des simulations sur base des données des comptes annuels des SISP de l'année 2018 et de l'enquête loyer de la même année. Les résultats sont présentés dans le tableau 16.

Figure 14 : résultat des simulations d'un nouvel ARS

SECTEUR	
<b>Recettes</b>	<b>157 071 547</b>
<b>Recettes locatives</b>	<b>152 597 960</b>
Loyers réels des lgmts sociaux	143 561 657
Cotisation de solidarité	1 931 374
autres loyers	7 104 929
<b>Autres recettes</b>	<b>4 473 587</b>
Subsides	4 473 587
<b>Coûts</b>	<b>181 304 354</b>
<b>Coûts incompressibles</b>	<b>68 121 820</b>
annuités	47 283 906
précompte immobilier	21 402 779
remboursements de pr. i.	-564 865
<b>Coûts efficaces</b>	<b>113 182 534</b>
coût standardisé (entretien, gestion)	103 133 218
forfait arriérés (2%)	2 871 233
Forfait vide locatif (5%)	7 178 083
<b>Nouvel ARS</b>	<b>25 194 864</b>

En 2018, l'ARS et les réductions sociales s'élevaient à 50 millions d'euros. Une nouvelle ARS à 25 millions qui englobent également les réductions sociales, engendre une réduction du subsidé régional de moitié. Cela nécessiterait des mesures transitoires. En effet, Sur base du niveau des coûts de 2018, une première estimation montre que les SISP devraient réaliser des économies pour un total de 19,5 millions d'euros.<sup>178</sup>

Tableau 12: résultats des simulations par SISP

SISP	recettes actuelles	recettes CLS	coûts	marge actuelle	économi e à réaliser avec la CLS	% de réduction des coûts
2020 - Foyer Anderlechtois	26 825 718	22 998 965	23 921 238	2 904 480	-922 273	-4%
2040 - En Bords de Soignes	12 801 541	11 876 193	12 006 027	795 514	-129 834	-1%
2070 - Le Logis - Floréal	9 909 279	9 333 588	9 074 561	834 718	259 027	3%
2140 - Le Logement Bruxellois	30 279 061	26 636 544	29 526 424	752 637	-2 889 879	-10%
2160 - Le Foyer Laekenois	27 936 688	24 724 548	23 946 907	3 989 781	777 641	3%
2170 - Comensia	23 195 674	23 054 095	23 378 419	-182 745	-324 324	-1%
2270 - Log'Iris	11 442 082	9 218 147	10 022 652	1 419 430	-804 505	-8%
2400 - BinHôme	16 938 543	13 460 459	16 874 695	63 848	-3 414 236	-20%
2410 - Lojega	18 540 538	16 951 172	18 777 199	-236 662	-1 826 027	-10%
2500 - Le Logement Molenbeekois	20 493 930	20 661 931	23 744 194	-3 250 264	-3 082 263	-13%

<sup>178</sup> La différence entre la colonne « recettes actuelles » et recettes CLS de 28,3 millions d'euros s'explique par le différentiel entre l'ARS et les réductions sociales à concurrence de 25,4 millions d'euros, de 2,2 millions d'euros pour le précompte immobilier qui couvre une partie des réductions sociales. Le reste vient de la différence dans les sources statistiques. La première colonne vient exclusivement des comptes annuels et la seconde en partie de l'enquête loyer et en partie des comptes annuels pour ce qui est du loyer réel.

2560 - Foyer du Sud	13 274 049	12 315 314	13 533 882	-259 833	-1 218 568	-9%
2570 - H.B.M. de St-Josse	5 767 785	5 639 845	5 675 229	92 556	-35 385	-1%
2580 - Le Foyer Schaerbeekois	16 542 321	14 071 243	15 676 626	865 695	-1 605 383	-10%
2700 - Habitation Moderne	14 611 428	12 703 251	14 295 688	315 740	-1 592 437	-11%
2800 - Everecity	14 529 440	11 978 516	13 603 635	925 805	-1 625 119	-12%
2810 - Alliance Coopérative Bruxelloise	13 519 735	12 645 778	13 717 318	-197 583	-1 071 539	-8%
<b>TOTAL</b>	<b>276 607 812</b>	<b>248 269 591</b>	<b>267 774 694</b>	<b>8 833 117</b>	<b>-19 505 104</b>	<b>-7%</b>

#### **A.4. Contribution de l'IBSA/BISA**

### **Current and future demand for social housing Pierre-Philippe Treutens and Saskia Hin**

#### **1. Current demand for social housing**

In order to fulfill the aim of this Spending Review of evaluating different solutions to balance demand for and offer of social housing, first, better knowledge of the demand side is required. This part focuses on quantifying demand. The political ambition to meet demand can be defined in two ways:

- First, it may be understood as a need for the SRLB/BGHM to create social housing for all households that meet their eligibility criteria, or **'theoretical demand'**.
- A second definition holds that demand equates the total of households currently residing in social housing and those currently on the waiting list, or the total of households expressing their need for social housing (**'effective demand'**).

Both definitions have their limitations. The complexity of eligibility criteria renders it difficult to provide a precise estimate of theoretical demand. Effective demand may underestimate actual need for social housing among the population of the Brussels-Capital Region as some households may, for various reasons, not be able to express their demand. Therefore, both definitions were implemented to estimate current demand, and the results of both are presented here.

##### **1.1 Theoretical demand**

Estimates of theoretical demand in 2019 amount to between 43% and 59% of all households, depending on whether we exclude households that have zero taxable income, or consider them eligible for social housing (Figs. 1a and b).

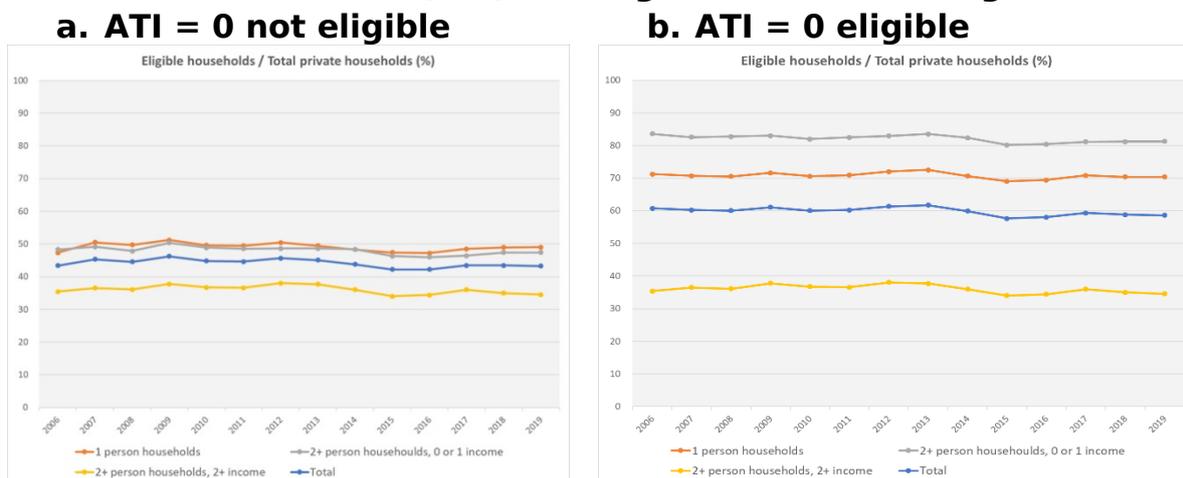
The large difference between the two estimates is due to the high share of households in the Region that declare zero aggregated taxable income (ATI). This group constitutes a mixed bag of households with such low incomes that their taxable income may equate zero, such as in the case of recipients of a living allowance (social integration income), and households with sufficient or comfortable net incomes that are untaxed, such as employees of international institutions and certain foreign scholars. Excluding this group altogether leads to an underestimation of theoretical demand, while including this group as a whole overestimates it. Available

data, however, do not allow for distinguishing between different subgroups within this group or for estimating their relative shares. Hence, we present both estimates.

Theoretical demand varies according to household type (Figs. 1a and b), with households with two or more income earners showing the lowest rates (35 to 38%). Theoretical demand is highest among single person households when zero taxable incomes are excluded, with 49% eligible, and highest among households with 2+ members with zero or one income at about 80% if we consider households with zero taxable income as having the right to social housing.

There is no substantial variation in theoretical demand over time. Between 2004 and 2019, the share of eligible households has remained remarkably stable.

**Figs. 1a and b. Theoretical demand 2006-2019: eligible households as a share of total private households (%), aggregated taxable income (ATI) not eligible versus ATI eligible**



Sources: BISA calculations on the basis of the Statbel National Population Register and Fiscal Statistics on Income databases

The estimates were produced through analysis of linked tax register data and population register data, which allowed for reconstructing the size and taxable income of households. Annual indexation of eligibility thresholds was taken into account.

Households that did not meet eligibility criteria for social housing – a household income threshold, a legal residence criterion, and inscribing a single time as a household, the condition of no property ownership – were excluded.

Limited data availability and quality enforced certain simplifications and assumptions:

- The household income criterion could not be mimicked exactly: where available information regarding specific household characteristics that affects income thresholds was lacking, such as

on the presence of a handicapped child or the dependency of adult children.

- A further limitation of the estimate is that the available sources cannot properly identify property ownership, whereas property ownership, irrespective of where this property is located, excludes eligibility for social housing.
- Moreover, it was not possible to take the criterion of absence of (legal) disputes with social housing providers into account. Estimations are therefore rough approximations and should be read as such<sup>179</sup>.

### **1.2 Effective demand for social housing**

Considering the clear limitations to estimating demand by looking at formal eligibility, estimating demand through looking at effective demand forms a reasonable alternative. The effective demand estimate takes stock of the current situation and provides a baseline against which the impact of different policy instruments can be evaluated.

The definition of effective demand was operationalized as the sum of households renting social housing owned by the BGHM/SLRB and households that are on the waiting list for social housing. Concierge housing was excluded. For the purpose of this Spending Review, the scope was limited to SLRB/BGHM social housing only. The experts involved in this Spending Review estimate that the market share of the SLRB/BGHM amounts to 75%.<sup>180</sup> To get a sense of overall demand in the Region, figures listed below should therefore be elevated by 25%.<sup>181</sup>

Data on effective demand show a 43% rise in the expressed need for social housing over the past 17 years, from 58.562 households in 2004 to 83.928 households in 2021 (Fig. 2a). The years 2005, 2014 and 2017 show exceptions to this upward trend. While in 2005 and 2014, the decrease in demand was limited, in 2017 effective demand diminished by -7% from 79.593 to 74.020 households. This decrease, however, seems to reflect administrative verification processes of candidate rule compliance, and not a real decline in demand.

#### **Figs. 2a and b. Effective demand for social housing, 2004-2021 (on January 1<sup>st</sup> of the year)**

##### **a. Number of households**

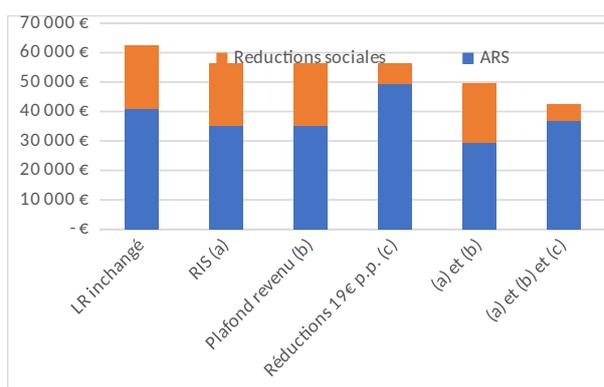
##### **b. Share of households**

<sup>179</sup> Further methodological details on the estimation process can be obtained from the BISA.

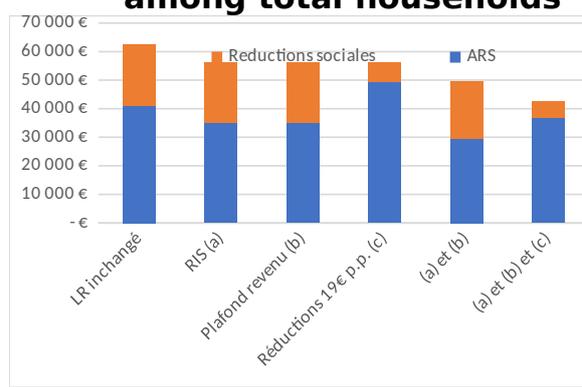
<sup>180</sup> Note that the definition of what constitutes social housing is politically sensitive, and that opinions vary on which types of support to housing costs renders housing social housing. For an overview of different types of support to housing costs, see also Perspective.Brussels 2021, *Monitoring des projets de logements publics à Bruxelles*. Accessible online through [https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/bbp\\_monilog-05.pdf](https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/bbp_monilog-05.pdf).

<sup>181</sup> Note that (on 01/01/2021) 11% of effective demand originates from households living outside of the Brussels Region. This demand is included in the calculations of effective in the Region.

## expressing demand



## expressing demand among total households



Source: SLRB/BGHM. Note that data on households on the waiting list refer to the cleaned lists on January 1<sup>st</sup>. Data on the number of households in social housing refer to December 31<sup>st</sup> of the preceding year. Households living in concierge housing were excluded. Source total number of households: BISA Table 1.4.1.

Setting effective demand against the number of households residing in the Brussels Region in a given year revealed that relative to population, between 2004 and 2021 overall the effective demand for social housing rose from 11.9% of households in 2004 to 15% of households in 2021 (Fig. 2b). Effective demand is therefore markedly lower than theoretical demand, perhaps in part reflecting the relative generosity of income thresholds that are well above the poverty line.

The increase in the share of households requesting for access to social housing contrasts markedly with the stability over time in the share of formally eligible households. An increasing share of households seems to face difficulties to secure affordable housing without public assistance, which could be read as indication of declining purchasing power. In addition, fluctuations in effective demand may result from social housing administrative policy and procedures that influence demand behavior (changes in intensity of advertising, smoothness of registration, increases in waiting time, etc.).

## 2. Future demand for social housing

What demand scenarios does the future hold? Given the limitations to the estimation of theoretical demand; the lack of data on the future development of household incomes and the distribution of these among the Brussels population; and the large gap that exists between households formally eligible and households expressing a need for social housing, this question is addressed through focusing on effective demand.

### 2.1 Data and methods

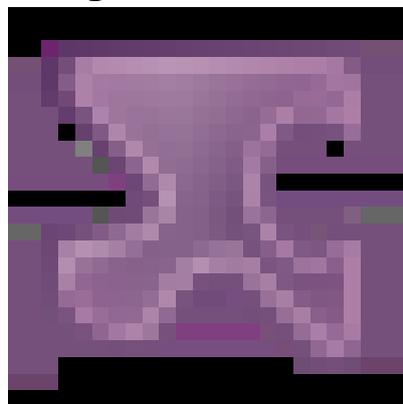
Various scenarios were developed in order to provide a general idea of future demand for social housing in the Brussels Capital Region up to 2040 that can inform social housing policies. The scenarios are based on historically observed effective demand for the period 2004-2021 (see Section 1.2) and demographic projections as published by the FPB and

Statbel for the period 2022-2040, both at the household level. It was not possible to integrate specific hypotheses regarding income levels and income distribution.

Three different demographic projections served as input parameters for future numbers of households: **1)** a reference scenario; **2)** a high mortality scenario (HMOR); and **3)** a higher net migration scenario (MIGR).<sup>182</sup> All scenarios foresee a slowing down of population growth. The HMOR scenario diverges from the reference scenario in assuming higher mortality rates due, mostly, to worsening lifestyles but also elevated risks at epidemics and antibiotics resistance and limited ability to push down degenerative disease-mortality. The MIGR scenario distinguishes itself through higher net migration rates caused by higher immigrant retention and lower emigration from Brussels to other countries.

Differences between the projections in terms of household number outcomes were relatively small (Fig.3).<sup>183</sup> The Brussels Region under the HMOR scenario has -0.56% fewer households by 2040 than under the reference scenario (581.955 versus 585.214 households). The MIGR projection counts 603.574 households, 3.1% more than the reference – a larger but still relatively limited difference.

**Figure 3. Projected number of households in the Brussels Capital Region, 2021-2040**



Source: Federal Planning Bureau/Statbel

The three demographic scenarios were combined with two hypotheses on the future directionality and pace of trends in effective demand for social housing. These hypotheses were selected among various options derived from analysis of historical trends in the series on effective demand between 2004 and 2021, and consist of:

**Hypothesis A: *Stabilisation*** of effective demand at the currently observed share of 15% of households. This hypothesis has been selected

<sup>182</sup> FPB/Statbel, *Demografische Vooruitzichten 2020-2070. Referentiescenario en varianten*. Available online at: <https://www.plan.be/publications/publication-2104-nl-demografische-vooruitzichten-2020-2070-referentiescenario-en-varianten>.

<sup>183</sup> The numbers of households in the Brussels Region in the HMOR and MIGR scenarios were kindly calculated by Marie Vandresse of the FPB for the purposes of this Spending Review.

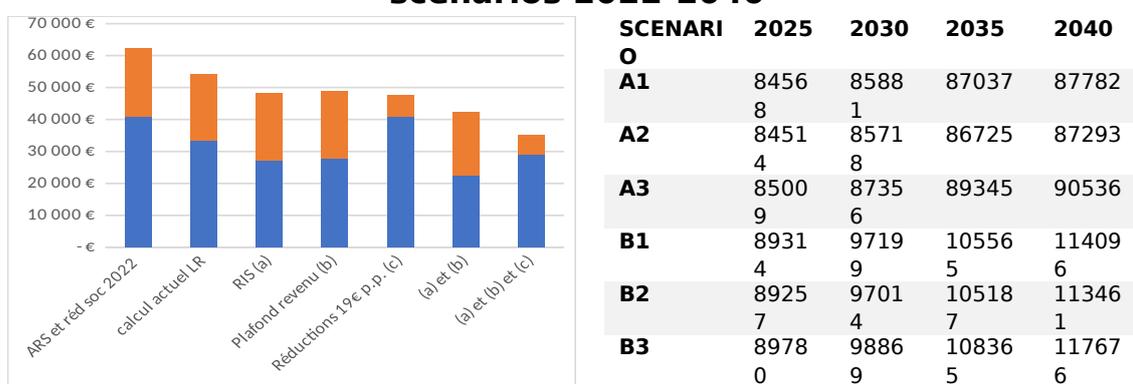
because it equates the policy target of 15% social housing and can serve as a baseline to evaluate the impact of newly proposed policy alternatives. It makes explicit how many housing units would be needed up to 2040 in order to facilitate 15% of Brussels households to live in social housing.

**Hypothesis B: Continuation of the observed upward historical trend** in percent of the population expressing demand for social housing. This hypothesis assumes that the historically observed increase continues at the same average pace. As a result, by 2040, 19.5% of households residing in the Brussels Region would effectively demand access to social housing. This hypothesis has been selected following prudent common practice to base future mid-to-long-term developments on historically observed average trends when there are many unknowns, as doing so evens out any (positive and negative) short-term extremes that may occur.

## 2.2 Results

Figure 4 and Table 1 display the six future effective demand scenarios that result from combining these two hypotheses (letters A,B) with the three demographic projections (numbers 1-3).

**Figure 4 (left) and Table 1 (right). Historically observed effective demand (2004-2021) and future effective demand scenarios 2022-2040**



Sources: BISA calculations based on FPB/Statbel, SLRB and BISA data. Main text explains references of letter-number codes to specific scenarios.

The scenarios fall into two clusters, one around each hypothesis on the development of future relative demand. In other words, underlying hypotheses on the development of the share of households requesting for access to social housing are driving the main differences in demand outcomes more than divergences between demographic projections do.

Under the assumption that the demand for social housing has reached its peak in relative terms and will stabilize, by 2040 the number of households expressing demand for social housing will hover between 87.000 and 91.000 households, depending on which demographic projection is used.

By contrast, should the upward trend in relative demand observed historically continue, the BGHM/SLRB would need to provide for between

114.000 and 118.000 housing units to meet demand by 2040, again depending on which demographic projection of the number of households is followed. To these estimates margins to cover vacancies during moves, maintenance, etcetera should be added.

### **2.3 Limitations and Caveats**

It deserves emphasis that the scenarios included should be read as a plausible range. However, the minima and maxima implied here should not be read as the limits of the possible. Should the future hold a series of continued years of extremes (negative or positive outliers), produced, for example, by elevated immigration or impoverishment, the boundaries of the scenarios depicted here will be crossed and future effective demand may be higher or lower than the depicted range.

## A.5. Bibliographie

- BEN HAMOU N., Secrétaire d'État au Logement (2021), *Plan d'urgence Logement 2020-2024*, Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.
- BERNARD N. (2007), L'évaluation législative en Région de Bruxelles-Capitale. Le cas de la politique du logement, *L'évaluation des politiques au niveau régional* (Frédéric Varone, Jean-Louis Genard et Steve Jacob dir.), Bruxelles, Peter Lang, 2007
- BOARDMAN A., GREENBERG D., VINING A. et WEIMER D. (2018), *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*.
- CANGIANO, M., ERCOLI, R. & HERS, J. (2019), *Flanders. Integrating Spending Review in the Budgetary System*, Technical Report, EC Structural Reform Support Service.
- CODDENS C. et ZIMMER P. (2016), Principales évolutions budgétaires de la politique du logement de la Région de Bruxelles Capitale depuis 1989, *Les Échos du logement*, 118.
- De KEERSMAECKER M-L.(2010), *Étude préalable à la détermination d'un loyer objectif*, Juillet 2010, UCL.
- De KEERSMAECKER M-L. et ZIMMER P. (2019), *Le logement à Bruxelles entre héritage et perspectives. Trente ans de politique du logement pour quel avenir ?* Presses universitaires de Louvain.
- EFFILA S. (2021), 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 asbl.
- ERNST & YOUNG (2017), *Analyse de la soutenabilité de la SLRB et des SISF*, Rapport final 29 mars 2017.
- ISIS CONSULT (2017a), *Mission d'étude comparative consacrée aux délais de la production de logements sociaux*, rapport de recherche remis à la Région bruxelloise, ronéo.
- ISIS CONSULT (2017b), *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 SLRB, ronéo.
- ISIS CONSULT (2013), *Mission d'étude portant sur la comparaison des coûts en politique du logement*.
- KOZICKI C., VAN HOOLANDT D., DECROP S., LECUIVRE E. et BOGAERT H. (2020), 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.
- MINISTERIE VAN FINANCIËN VAN NEDERLAND (2010), *Rapport brede heroverwegingen. 4.Wonen*.
- PARLEMENTAIRE MONITOR, *Brede heroverwegingen* » (2010 et 2019), [www.parlementairemonitor.nl](http://www.parlementairemonitor.nl)

- RBDH (2021), *Produire du logement social à Bruxelles : héritages, freins et nouvelles stratégies*, mimeo.
- ROBERT F., *Produire du logement social sans construire*, <https://metropolitiques.eu/> septembre 2021.
- RÉFÉRENT LOGEMENT, *Monitoring des projets de logements publics à Bruxelles 1 à 5*. Perspective.brussels.
- ROUYERAN T. et LE FUSTEC Y. (2021), *Le guide des accords-cadres*, Éditions Le Moniteur 2021.
- SARTORI et al. (2015), *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020*, European Commission.
- VAN DEN BROECK, K., HAFFNER, M. & WINTERS, S. (2016), *An evaluation framework for moving towards more cost-effective housing policies*, Research Institute for Work and Society, KU LEUVEN
- VANDIERENDONCK, C. (2014), *Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation*, *European Economy, Economic Papers*, 525, European Commission
- VERDONCK M. (2012), *Évolutions, caractéristiques et attentes de la classe moyenne bruxelloise*, Cahier de l'IBSA, 3, Bruxelles.

## TABLE DES MATIÈRES

Synthèse-Abstract : p. 2

1. Introduction : p. 3

2. Historique et état de la situation en 2021 : p. 5

3. Objectif de réduction de la liste d'attente pour un logement social : p. 8

3.1. Définition quantitative de l'objectif : p. 8

3.1.1. Estimation de l'évolution de la liste d'attente de logements sociaux à l'horizon 2040 à politique inchangée : p. 8

3.1.2. Évaluation de l'écart à combler pour faire diminuer la liste d'attente en utilisant le levier de l'*offre* : p. 12

3.1.3. Évaluation de l'écart à combler pour faire diminuer la liste d'attente en utilisant le levier de la *demande* : p. 13

3.2. Analyse des leviers permettant de réduire la liste d'attente : p. 14

3.2.1. Le choix des critères d'analyse : p. 14

3.2.2. Analyse des leviers agissant sur l'augmentation de l'*offre* : p. 15

A. La construction de nouveaux logements sociaux : p. 15

a) Voie classique : p. 15

b) Build & Design : p. 16

c) Partenariats public-privé : p. 16

d) Internalisation des études préparatoires : p. 17

e) Construction innovante : p. 18

f) Accords-cadres pour les marchés publics (services - travaux) : p. 18

g) Réforme des charges d'urbanisme : p. 19

h) Démembrement de propriété : p. 20

B. L'acquisition de logements sociaux : p. 21

a) Clé sur porte, version classique : p. 21

b) Clé sur porte, version 2.0 : p. 22

C. La socialisation du parc public ou privé non social : p. 24

a) Aide locative du Fonds du logement : p. 24

b) Un complément de loyer dans le parc privé : p. 24

c) Les logements gérés par les agences immobilières sociales : p. 26

d) Socialisation du parc de logement public des pouvoirs locaux p. 27

D. La rénovation des logements sociaux : p. 29

a) Voie classique : p. 30

b) Gestion optimisée du planning des rénovations et vacance :	p. 30
c) Centralisation de la compétence :	p. 30
d) Accords-cadres pour les différents marchés publics, achats : groupés et centrale d'achat :	p. 30
e) In house :	p. 31
f) Rénovation plus légères/moins qualitatives :	p. 31
g) Bail à réhabilitation :	p. 31
3.2.3. Analyse des leviers agissant sur la diminution de la <i>demande</i> :	p. 32
A. La révision des seuils d'éligibilité financière :	p. 32
B. Une moindre exigence en termes de nombre de chambres pour les familles nombreuses :	p. 34
C. Un renforcement de la dynamisation de la sortie du logement social en cas de hausse de revenu :	p. 34
D. Un relèvement des loyers sociaux demandés :	p. 35
3.3. Synthèse de l'analyse de l'objectif de réduction de la liste d'attente :	p. 36
4. Objectif de soutenabilité financière des sociétés de logement social :	p. 41
4.1. Définition quantitative de l'objectif :	p. 41
4.1.1. Estimation de l'évolution de l'ARS et des réductions sociales à l'horizon 2040 à politique inchangée :	p. 41
4.1.2. Évaluation de la soutenabilité de l'ARS et des réductions sociales :	p. 43
4.1.3. Évaluation de l'écart à combler pour maintenir l'ARS et les RS soutenables financièrement :	p. 45
4.2. Analyse des leviers permettant d'assurer la soutenabilité de la politique du logement social :	p. 45
4.2.1. La nécessité d'accéder à des données fiables :	p. 46
4.2.2. Le choix des critères d'analyse :	p. 46
4.2.3. Leviers agissant sur le <i>taux de croissance</i> de l'ARS :	p. 46
4.2.4. Leviers agissant sur le <i>niveau</i> de l'ARS et des réductions sociales :	p. 50
A. Leviers agissant sur le niveau de l'ARS :	p. 50
B. Leviers agissant sur le niveau des réductions sociales :	p. 52
4.2.5. Proposition de financement des SISP hors formule actuelle de l'ARS :	p. 52
4.3. Synthèse de l'analyse de l'objectif de soutenabilité financière des sociétés de logement social :	p. 55

5. Conclusions sur les objectifs fixés par le spending review : p. 57

## **Annexes**

A.1. Glossaire : p. 59

A.2. Formule de calcul du loyer dans le logement social bruxellois : p. 62

A.3. Contribution de la SLRB : p. 65

A.4. Contribution de l'IBSA : p. 95

A.5. Bibliographie : p. 101