



NOTE DOCUMENTAIRE

CCE 2022-0869

**Quelles pistes pour solutionner
la crise du logement abordable,
durable et de qualité ?**

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Note documentaire de la CCS Construction

Quelles pistes pour solutionner la crise du logement abordable, durable et de qualité ?

Personnes de contact :
Lucie Lobet
lucie.lobet@ccecrb.fgov.be
Emmanuel de Bethune
embe@ccecrb.fgov.be

Table des matières

1. Une pénurie de logements abordables, durables et de qualité	3
1.1 Pénurie de logements abordables, durables et de qualité sur le marché privé et sur le marché social	3
1.2 Décalage entre l'évolution de la demande et l'offre de logement	4
1.2.1 Demand-side : Evolution démographique et évolution de la structure des ménages	4
1.2.2 Supply-side : La typologie du parc de logement et son évolution	5
1.3 Une restriction des terrains urbanisables.....	9
1.3.1 Etat des lieux de l'étalement urbain et de l'occupation des sols en Belgique.....	9
1.3.2 Les plans « Stop Béton ».....	11
1.4 Dualisation croissante des possibilités d'accès à la propriété.....	12
1.5 Une précarité énergétique plus forte chez les locataires.....	16
2. Quelles pistes de solutions pour résoudre la crise du logement abordable, durable et de qualité ?	18
2.1 La politique sociale du logement, un levier important pour résoudre la crise du logement abordable et de qualité.....	18
2.1.1 Etat des lieux du parc de logements sociaux en Belgique.....	19
2.1.2 Estimation des besoins en investissements à consentir en matière de construction et de rénovation de logements sociaux	24
2.1.3 Un besoin massif d'investissements dans le parc de logement social	28
2.1.4 Quelles pistes de solutions pour le logement social ?	29
2.2 La lutte contre les logements inoccupés.....	34
2.2.1 Etat des lieux des logements inoccupés sur le territoire belge.....	34
2.2.2 Etat des lieux non exhaustif des outils de lutte contre les logements inoccupés	35
2.2.3 Des logements aussi inoccupés dans le parc locatif social	37
2.3 Créer un cadre favorable à l'investissement en matière de logements.....	37
2.3.1 Maitriser les coûts du logement.....	37
2.3.2 Préserver l'accès au crédit hypothécaire	39
2.3.3 Un cadre fiscal favorable pour les nouvelles constructions, les opérations de démolition-reconstruction et la reconversion de parcelles et d'immeubles	41
2.3.4 Créer un cadre favorable à la rénovation énergétique.....	43
2.4 Soutenir les nouvelles formes d'habitat et de construction	45
2.4.1 Des avancées au niveau de l'habitat léger en Wallonie.....	46
2.4.2 L'avenir est dans la modularité	46
2.4.3 Vers des logements "product as a service"	47
2.4.4 Repenser l'aménagement du territoire vers un habitat groupé, proche des facilités	48
2.4.5 Développer les « Community Land Trust » (CLT) et les « locations écureuil »	49
3. Relever les défis de la pénurie de main d'œuvre dans le secteur de la construction	50

1. Une pénurie de logements abordables, durables et de qualité

Le droit à un logement décent est inscrit dans l'article 23 de la constitution belge, dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE et dans le socle européen des droits sociaux. L'accès de tous à un logement et à des services de base adéquats et sûrs, à coût abordable, est également repris dans les « Objectifs de développement durable » ou « Sustainable development goals » de l'ONU (SDG 11.1). En pratique, l'exercice du droit à un logement décent s'avère toutefois problématique, en particulier dans des situations de pauvreté et de précarité. Et ce car, la Belgique, à l'instar d'autres pays européens (du moins dans certaines zones géographiques), est confrontée à un manque de logements abordables et de qualité. Des efforts supplémentaires restent par conséquent nécessaires pour garantir le droit au logement.

Par « logement de qualité », les partenaires sociaux du secteur de la construction entendent un logement qui satisfait au minimum aux exigences minimales de confort, de sécurité et de salubrité définies dans les codes régionaux du logement, aux exigences minimales de performances énergétiques (niveau de consommation énergétique, type d'énergie utilisée, ...) définies dans les réglementations PEB régionales, ainsi qu'aux réglementations relatives à l'aménagement du territoire (dont « Stop Beton »). Le concept de « durabilité » - logement respectueux de son environnement et économe en énergie - est ainsi inclus, du moins dans une certaine mesure, dans celui de « logement de qualité ».

1.1 Pénurie de logements abordables, durables et de qualité sur le marché privé et sur le marché social

Selon le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017), la pénurie de logements abordables et de qualité en Belgique résulte de la politique du logement, qui est fortement axée sur l'accession à la propriété¹. Or ce sont essentiellement les catégories supérieures qui sont en mesure de devenir propriétaires. Et cela est d'autant plus vrai si l'on considère l'augmentation des prix des habitations de ces dernières années. Les nombreux citoyens qui n'ont financièrement pas accès à la propriété doivent alors se tourner vers le marché locatif où ils sont confrontés à un manque de logements abordables et de qualité sur le marché privé, ainsi qu'à un manque de logements et à de longues listes d'attente sur le marché social. La « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) Kennisnetwerk » (2021), suite à son enquête relative à la disponibilité de logements abordables et de qualité en Flandre, tire les mêmes constats. Les problèmes en matière de logements restent importants, en particulier sur le marché locatif. Et ce, en raison du manque de logements abordables et de qualité qui résulte des délais d'attente trop longs pour les logements sociaux et d'une faible offre de logements accessibles aux locataires sociaux sur le marché locatif privé (où ces derniers sont discriminés). Selon l'Observatoire du Logement Européen (2019) et l'OCDE (2021), cette crise du logement abordable et de qualité est présente dans la majorité des pays européens.

De nombreux ménages en Belgique font ainsi face à un risque d'accessibilité financière au logement, car le revenu disponible des ménages n'a pas suffisamment augmenté pour compenser la hausse des dépenses de logement (cf. infra). Selon l'enquête sur le budget des ménages de 2020², le logement (loyer, eau, énergie, entretien et autres frais) est ainsi la dépense la plus élevée des ménages belges, qui y consacre 31,8% de leur budget (contre 30,3% en 2018)³. Il est important de souligner que ces risques d'accessibilité financière au logement sont fortement liés à l'âge (avec des quotas élevés

¹ Selon une enquête de Steunpunt Wonen, en Flandre, 2% des subsides au logement sont alloués au marché locatif privé, 14% au marché locatif social et 84% aux propriétaires résidents. Source : Heylen, K. (2016).

² Cf. <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/budget-des-menages#figures>.

³ Avec des différences entre les régions : 31,1% en Flandre, 32,2% en Wallonie et 34,6% à Bruxelles.

parmi la population active jeune et parmi les locataires plus âgés) et à la composition des revenus (avec des problèmes nettement plus fréquents parmi les ménages à revenu unique en comparaison aux ménages à deux revenus). Un développement inégal est également observé entre les locataires et les propriétaires, la situation des locataires se détériorant davantage que celle des propriétaires. Et ce, principalement sur le marché locatif privé, bien que le problème ne soit pas absent du marché locatif social.

Vu le manque de logements abordables et de qualité, les ménages ayant de faibles revenus doivent dès lors se satisfaire d'un logement médiocre qu'ils peuvent se permettre et se retrouvent souvent contraints d'habiter dans des logements de mauvaise qualité. En 2020, 5,7% des Belges vivaient dans des conditions de surpeuplement (contre 1,6% en 2015)⁴ et 15,7% vivaient dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol (contre 18,2% en 2015)⁵. Vivre dans un logement de mauvaise qualité entraîne des répercussions sur la santé physique et mentale des occupants, ainsi que des répercussions sociales et économiques puisqu'elle expose les publics vulnérables à un risque d'exclusion et qu'elle représente un frein à l'emploi pour ces publics.

La pandémie du coronavirus a de plus aggravé les problèmes existants de longue date, ravivé les inquiétudes concernant la mauvaise qualité du logement, et accentué la précarité de logement des ménages durement frappés par la crise (OCDE, 2021).

1.2 Décalage entre l'évolution de la demande et l'offre de logement

Cette pénurie de logements abordables, durables et de qualité résulte du décalage existant entre l'évolution de la structure des ménages (demande) et la structure du parc de logements (offre), couplé à une offre inélastique. Ces tendances se traduisent, du moins dans certaines zones démographiques du pays, par une pénurie de logements abordables, durables et de qualité sur le marché immobilier, à laquelle le marché locatif résidentiel est particulièrement confronté. Cette pénurie de logements se répercute ensuite en une hausse du prix de l'immobilier et consécutivement en une tension sur les marchés acquisitifs et locatifs. En Région de Bruxelles-Capitale, il arrive par exemple que des logements de mauvaise qualité, voire insalubres, soient loués à des prix plus élevés que certains logements de bonne qualité. L'explication à ce phénomène se trouve tant du côté de la demande que du côté de l'offre.

1.2.1 Demand-side : Evolution démographique et évolution de la structure des ménages

L'évolution de la demande de logement s'éloignent de ce qui est disponible sur le marché. La Belgique connaît en effet une pression démographique avec une augmentation du nombre de ménages (cf. Tableau 1-1) qui résulte d'une part d'une augmentation du nombre d'habitants et d'autre part d'une diminution du nombre de personnes par ménage. Le nombre de ménages belges est ainsi passé de 4,248 millions en 2000 à 4,992 millions en 2020 (BFP & SPF Economie, 2019), soit une augmentation de près de 18%. Les ménages isolés et les familles monoparentales représentent respectivement 30% et 5% des ménages de la population totale⁶.

⁴ Source : Eurostat, [ILC_LVHO05A](#). Une personne est considérée comme vivant dans un ménage surpeuplé si le logement ne dispose pas au moins d'une pièce destinée à l'ensemble des ménages, ainsi que d'une pièce pour un couple, pour chaque personne célibataire au-dessus de 18, pour une paire d'adolescents (de 12 à 17 ans) du même sexe, pour chaque adolescent de sexe différent et une paire d'enfants (de moins de 12 ans).

⁵ Source : Eurostat, [ILC_MDHO01](#).

⁶ Eurostat, Nombre de ménages privés par composition du ménage, nombre d'enfants et statut professionnel au sein des ménages (1000), [lfst_hhnhwhtc](#), dernière mise à jour le 20/04/20.

Tableau 1-1 : Perspectives de l'évolution de la population et des ménages dans les trois régions, Belgique

Population	2000	2018	2020	2030	2040	2050
Wallonie	3.339.516	3.624.377	3.647.960	3.754.517	3.856.413	3.919.687
Bruxelles-Capitale	959.318	1.198.726	1.212.352	1.245.084	1.288.345	1.326.008
Flandre	594.025	6.552.967	6.618.958	6.887.471	7.140.197	7.341.068
Belgique	10.239.085	11.376.070	11.479.270	11.887.072	12.284.955	12.586.763

Ménage	2000	2018	2020	2030	2040	2050
Wallonie	1.380.458	1.583.752	1.595.967	1.687.697	1.762.582	1.805.342
Bruxelles-Capitale	472.534	548.660	554.576	564.024	577.860	586.336
Flandre	2.395.748	2.807.008	2.842.001	3.005.220	3.155.302	3.252.442
Belgique	4.248.740	4.939.420	4.992.545	5.256.940	5.495.744	5.644.119

Source : BFP et SPF Economie (2019)

Selon les perspectives 2019 du Bureau fédéral du Plan et du SPF Economie (2019), cette tendance va de plus se poursuivre dans les décennies à venir, pour atteindre 5,644 millions en 2050 (+13% par rapport à 2020). La taille des ménages passe de 2,27 en 2020 à 2,18 en 2050. Ces perspectives prévoient une hausse sensible des ménages d'une personne, en raison principalement du vieillissement de la population mais aussi de l'évolution des modes de cohabitation. Le recul de l'âge à la cohabitation ou au mariage et une augmentation du nombre de séparations génèrent une hausse du nombre de familles monoparentales et une hausse du nombre de ménage d'une personne au sein de la population d'âge actif. Ces ménages se caractérisent souvent par une plus grande fragilité économique et une plus grande vulnérabilité à la précarité énergétique⁷.

1.2.2 Supply-side : La typologie du parc de logement et son évolution

Selon les données de Statbel⁸ au 1^{er} janvier 2021, le parc immobilier belge comptait 4 590 838 bâtiments. Au même moment, le nombre de logements en Belgique s'élevait à 5 631 637 unités. Depuis 1995, le nombre de bâtiments a augmenté de 15%, tandis que le nombre de logements a augmenté de 27%. Entre 1995 et 2021, on recense 29% de logements en plus en Flandre, 26% en Wallonie et 19% en Région de Bruxelles Capitale.

Structure de l'offre de logement

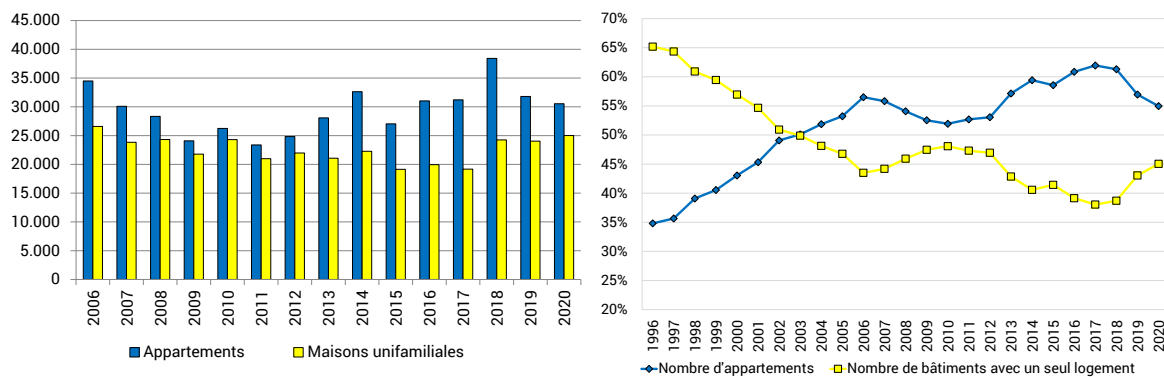
Du côté de l'offre, la hausse des ménages « plus petits » (c'est-à-dire composé d'une ou de deux personnes) va de pair avec un besoin croissant de petits logements abordables et de qualité. Or, le parc de logement belge est majoritairement constitué de maisons unifamiliales plus grandes. L'offre de logement n'est de plus pas suffisamment réactive aux évolutions de la demande. Bien qu'une croissance importante du nombre d'appartements puisse être observée lorsque l'on examine les

⁷ Selon le [Baromètre 2020 de la Fondation Roi Baudouin](#), 32,5% des familles monoparentales et 35,1% des ménages isolés sont en précarité énergétique contre 9,5% des couples avec enfants, 13,4% des couples sans enfants et 10,6% des autres types de ménages.

⁸ Statbel, [Parc de bâtiments](#).

créations récentes de logements (cf. Graphique 1-1)⁹, les appartements ne représentent qu'un quart de l'ensemble du parc belge de logements, avec des réalités très différentes d'une Région à l'autre¹⁰.

Graphique 1-1 : Evolution de la création annuelle de logements par type, 1996-2020, Belgique



Source : Statbel

Selon une étude de l'OCDE (2019)¹¹, la Belgique est le troisième pays de l'OCDE où l'on observe la plus faible élasticité de l'offre sur le marché du logement. Or, dans les pays où l'élasticité de l'offre est faible, les prix de l'immobilier augmentent davantage lorsque la demande croît. Les logements, de tailles inadaptées, deviennent dès lors inabordable financièrement ou ne correspondent pas aux modes de vie actuels.

L'insuffisance de l'offre de petits logements abordables sur le marché privé est encore accentuée par le fait que :

- les prix du logement ont augmenté ces dernières années, les opérations immobilières devenant de plus en plus onéreuses (charges d'urbanisme, rareté des terrains constructibles, réglementation en matière d'occupation des sols, d'efficacité énergétique et de gestion des terres et des déchets, ...). En Belgique, le coût de production d'un logement neuf a ainsi augmenté de 20% au cours de ces cinq dernières années¹². Les ménages – en particulier les locataires à faible revenu du marché privé – consacrent en conséquence une part plus importante de leur budget à leur logement qu'auparavant et l'accès à la propriété devient de plus en plus difficile pour les ménages moins favorisés (cf. infra) ;
- la production privée s'est concentrée, ces dernières années, essentiellement sur des logements neufs de plus « haut standing », dont le coût de construction aux normes actuelles est inévitablement plus élevé. Dans certaines communes, même si les petits appartements (1 chambre) trouvent actuellement plus rapidement preneur que les appartements plus grands (3 chambres), les permis de construction sont plus facilement octroyés à des projets comprenant un mixte de logements (logements 3 chambres, 2 chambres, 1 chambre et studio). Ceci résulte d'une part du fait que l'évolution de la demande n'a pas encore été tout à fait prise en compte et d'autre

⁹ Les appartements représentent près de 60% des logements créés entre 2010 et 2019. Source : Statbel, Construction et logement, [Permis de bâtir](#), dernière mise à jour le 30 octobre 2020. A noter qu'un léger rebond des maisons unifamiliales est observé en 2020 et en 2021 par rapport à la tendance des années précédentes en conséquence notamment de la crise sanitaire. Suite aux divers confinements et restrictions liés à cette crise, la demande pour des logements plus spacieux (notamment avec bureau pour le télétravail) et pour des logements avec extérieur (jardin ou terrasse) semble avoir augmenté. Cf. Rapport de conjoncture du secteur de la construction de juin 2021, [CCE 2021-2149](#).

¹⁰ 26,4% du parc de logements flamands, 15,8% du parc de logements wallons et 56% du parc de logements bruxellois. Source : Statbel, Construction et logement, [Parc de bâtiments](#), dernière mise à jour le 12 octobre 2020.

¹¹ Source : Cavelleri, M., Ciurnède, B. & Özsögüt, E. (2019).

¹² Dans la zone de l'OCDE-UE, les coûts de construction de nouveaux immeubles d'habitation ont augmenté de plus de 70% entre 2000 et 2019. Source : Eurostat (2020).

part de la volonté de ces communes de préserver le caractère rural de la commune ou un certain standing au niveau des habitations. Les promoteurs immobiliers sont par conséquent moins intéressés par la production de petits logements abordables, pour lesquels ils risquent de voir leur permis de bâtir refusé ou ralenti, diminuant ainsi la rentabilité du projet ;

- le logement social public ne permet plus d'absorber la demande pour des logements abordables (cf. point 2.1), l'investissement des pouvoirs publics dans ces logements étant très faible depuis les années 70. Cette insuffisance de logements sociaux a d'autant plus accentué la demande de petits logements abordables et de qualité sur le parc locatif privé, se retrouvant de fait à jouer le rôle du parc social en accueillant des jeunes ménages, des personnes seules et des familles monoparentales, souvent confrontés à des problèmes de précarité ;
- des plateformes web d'hébergement touristique soustraient, principalement dans les grandes villes (par ex. Bruxelles) et les villes touristiques (par ex. Bruges), des logements abordables du marché par une réaffectation de l'offre de logements en hébergement de court terme. S'y ajoutent les appartements de sociétés et autres formes de mise en location de logements à fins commerciales.

Etat de salubrité de l'offre de logement

Une habitation doit être sûre et satisfaire à certaines conditions en matière de confort. Chaque région a ainsi défini son propre code du logement : Code bruxellois du logement¹³, Code wallon du logement¹⁴ et « Vlaamse Wooncode »¹⁵. Une habitation qui ne satisfait pas aux exigences minimales peut être déclarée comme inappropriée ou insalubre. Cette procédure constitue donc aussi une bonne manière de veiller à la qualité de l'habitat et encourage la rénovation ou la reconstruction de bâtiments laissés à l'abandon. Les critères de salubrité varient d'une région à l'autre du pays, l'analyse de l'état de salubrité de l'offre du logement se base sur des données d'Eurostat, disponibles au niveau national.

Selon les données d'Eurostat¹⁶, en 2020, 15,7% de la population résidant en Belgique vit dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol (contre 13,9% en moyenne au sein de l'UE). Ces situations d'insalubrité augmentent de plus avec la pauvreté. Elles concernent 21,1% de la population disposant d'un revenu inférieur à 60% du revenu équivalent médian et 14,8% de la population disposant d'un revenu supérieur à 60% du revenu équivalent médian.

Qualité énergétique de l'offre de logement

Avant de commencer l'analyse des performances énergétiques du parc du logements dans les trois régions du pays, sur la base des données des certificats PEB, il est important de souligner que les données datent de 2019. Le nombre de certificats établis et d'améliorations énergétiques (travaux de rénovation ou maisons neuves performantes) continue d'augmenter chaque année. Il est en outre possible que la situation du parc de logements soit dans les faits, un peu meilleure que les résultats dégagés par les statistiques en raison de biais statistiques. Premièrement, les certificats PEB sont fait à l'étape de la mise en vente, bon nombre de rénovations sont effectuées par l'acquéreur par après et les certificats PEB sont peu nombreux à être mis à jour. Deuxièmement, les certificateurs PEB utilisent souvent des valeurs par défaut lorsque les preuves acceptables manquent qui pénalisent le résultat du certificat PEB puisque ces valeurs sont

¹³ Cf. <https://logement.brussels/code-bruxellois-du-logement/>.

¹⁴ Cf. <https://wallex.wallonie.be/eli/loi-decret/1998/10/29/1998027652/1999/03/01?doc=6086>.

¹⁵ Cf. <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1005498.html>.

¹⁶ Eurostat, Population vivant dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol par statut de pauvreté, [SDG_01_60](#).

généralement défavorables. Notons en outre qu'il n'est pas possible de comparer la répartition par labels avec celle d'autres territoires, la délimitation des classes énergétiques variant d'une région à l'autre du pays.

La majorité des logements du parc belge affiche une mauvaise performance énergétique – c'est-à-dire une performance énergétique qui ne correspond pas aux normes énergétiques actuelles, et encore moins aux normes 2050¹⁷. Et ce constat est présent dans les trois régions du pays¹⁸.

Selon la base de données des déclarations et certificats PEB, en 2019, la performance énergétique moyenne des logements wallons correspondait au label PEB F, soit une consommation théorique moyenne de 427,6 kWh/m²/an (CEHD, 2019). La moyenne de la consommation totale en énergie primaire était de 337,5 kWh/m²/an pour les appartements et de 472,69 kWh/m²/an pour les maisons. Dans la Région, 75,6% des habitations enregistraient de mauvaises performances énergétiques (labels G à D) : sur 497 236 logements ayant fait l'objet d'un audit pour la certification PEB entre 2011 et 2018, 29,9% faisaient partie de la catégorie « G » du certificat PEB et les labels C à F rassemblaient des proportions similaires de logements certifiés, entre 14% et 15,7%. Les labels distinguant les logements les moins énergivores rassemblent une faible proportion de logements certifiés, respectivement 1,1% pour l'agrégation des logements classés A, A+ ou A++ et 9,3% pour le label B.

De même, à Bruxelles, la performance énergétique moyenne des logements correspondait au label PEB F, soit une consommation théorique moyenne de 327 kWh/m²/an. Sur les 270 000 logements certifiés, la majorité (83,8%) enregistrait de mauvaises performances énergétiques (labels G à D) et près de 30% des bâtiments n'étaient pas isolés du tout (Bruxelles environnement, 2019). Près d'un logement sur trois (30,2%) appartenaient à la catégorie « G » (30,2%) et plus de la moitié (53,6%) aux classes F à D. Les labels distinguant les logements les moins énergivores rassemblaient une faible proportion de logements certifiés, respectivement 0,3% pour l'agrégation des logements classés A, A+ ou A++ et 4,8% pour le label B.

En Flandre, la situation était légèrement meilleure, compte tenu du caractère plus récent du parc résidentiel : 290 kWh/m² par an en moyenne pour les appartements et 481 kWh/m² par an en moyenne pour les maisons individuelles. L'amélioration des performances énergétiques de ce parc reste toutefois nécessaire : seuls 5% des maisons et 10% des appartements atteignaient la cible de 100 kWh/m²/an. Plus d'un tiers des logements existants construits avant l'introduction des prescriptions minimales en matière de performance énergétique en 2006 étaient encore pourvus du label F (très faible). L'Agence flamande de l'énergie a estimé que 95% des maisons devront être rénovées ou reconstruites afin d'atteindre la cible visée.

Les logements certifiés de très mauvaise qualité (label G) sont proportionnellement plus nombreux pour les périodes plus anciennes de construction que pour les périodes plus récentes. A l'inverse, la majorité des logements certifiés en label A, A+ ou A++ ont été construits dans la période la plus récente, tandis que cette proportion décroît à mesure que le label rend compte d'un logement plus énergivore. Or, en Belgique, une grande partie du parc immobilier est ancien : 73% des bâtiments du parc immobilier belge ont été construits avant 1981, soit avant la mise en œuvre des normes énergétiques¹⁹. La part des bâtiments construits avant 2001 s'élève à 96% (contre 85% dans l'UE).

¹⁷ La Wallonie a acté l'objectif d'une performance moyenne de son parc de logements de 85 kWh/m²an à l'horizon 2050, tandis que Bruxelles et la Flandre ont un objectif de consommation de 100kWh/m²/an en énergie primaire en moyenne à l'horizon 2050 pour leur parc résidentiel. Pour plus d'informations sur les normes énergétiques actuelles et futures qui s'appliquent au parc de bâtiments résidentiels, cf. Note documentaire "Les instruments de la politique publique en matière de rénovation du bâtiment en Belgique", [CCE 2021-0233](#) et Note documentaire "Les instruments réglementaires pour stimuler la rénovation des bâtiments", [CCE 2021-0234](#).

¹⁸ Les performances énergétiques des bâtiments faisant parties des compétences régionales, des données agrégées ne sont pas (ou difficilement) disponibles à l'échelle nationale.

¹⁹ Statbel, [Parc de bâtiments](#).

L'âge des bâtiments varie fortement d'une région à l'autre : en Flandre, 68,9% des bâtiments ont été construits avant 1981, contre 79,4% en Wallonie et 93,5% en Région de Bruxelles-Capitale.

En raison de la forte proportion de bâtiments anciens en Belgique, la performance énergétique globale du stock belge de bâtiments sera largement déterminée par la capacité de rénovation et de renouvellement des bâtiments existants. Le taux de rénovation et le taux de nouvelle construction du parc de bâtiments belge sont néanmoins actuellement inférieurs à 1% par an et ces taux ne prennent en compte que le nombre de bâtiments pour lesquels un permis de bâtir a été autorisé que ce soit pour la construction, la rénovation ou la démolition-reconstruction. Il est également à souligner que les travaux de rénovation repris dans ce taux ne portent pas nécessairement sur la performance énergétique des bâtiments. Ce niveau de détails n'est malheureusement pas disponible dans les bases de données belges. Au sein de l'UE, sur le 1% annuel du parc de bâtiments existant qui a fait l'objet d'une rénovation, seul 0,2% bénéficie chaque année d'une rénovation lourde qui permet de réduire la consommation énergétique d'au moins 60% (Commission européenne, 2020). On est par conséquent encore bien loin de l'objectif fixé à atteindre : un taux annuel de rénovation profonde de 3% en Flandre et en Wallonie et de 5% à Bruxelles.

1.3 Une restriction des terrains urbanisables

En Belgique, comme dans le reste de l'UE, la création de nouvelles unités de logement en réponse à la croissance de la population et du nombre de ménages est un enjeu de taille, en ville et en périphérie. Cet enjeu est fortement lié à la question de l'aménagement du territoire, elle-même liée au défi climatique.

1.3.1 Etat des lieux de l'étalement urbain et de l'occupation des sols en Belgique

En Belgique, l'absence de restriction jusqu'il y a peu en matière d'étalement urbain²⁰ (cf. point 1.3.2) à favoriser la construction de maisons unifamiliales quatre façades en périphérie des villes et des villages, ainsi que dans les campagnes, loin des nuisances des villes (pollution, bruit, insécurité, ...). Cette situation est essentiellement visible en Wallonie et en Flandre, où les maisons quatre façades sont particulièrement présentes. Sur le territoire belge, 31% des bâtiments résidentiels sont des maisons unifamiliales quatre façades, ce qui représente 25,5% des logements²¹. Les maisons quatre façades comptent pour 30,4% des bâtiments résidentiels en Wallonie (et 29,9% des logements), 33,4% en Flandre (27,7%) et 3,0% à Bruxelles (1,0%).

La Wallonie – caractérisée par une dispersion accrue de son habitat dépassant le cadre de la périphérie des centres urbains - est de plus particulièrement touchée par l'étalement urbain. La Flandre n'est pas en reste. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la dispersion de l'habitat, mais habiter dans une « grande » maison isolée disposant d'un jardin loin des nuisances de la ville résulte avant tout d'un choix et d'un idéal de vie. La demande pour des logements plus spacieux (notamment avec bureau pour le télétravail) et pour des logements avec extérieur (jardin ou terrasse) semble en outre avoir été renforcée par la crise sanitaire du coronavirus et les divers confinements et restrictions liés à cette crise²². Disposant de relativement plus de terrains disponibles que les centres-villes, à des prix plus abordables, les communes rurales situées à la périphérie des grandes villes attirent également

²⁰ C'est-à-dire le phénomène d'urbanisation de nouveaux espaces dû au déplacement d'une population quittant la ville pour s'installer à la campagne. L'étalement urbain se caractérise par une densité moins importante que dans les centres urbains, par une extension déstructurée et par la prépondérance de la fonction résidentielle.

²¹ Source : Statbel, [Statistique cadastrale du parc de bâtiments](#), Belgique et régions, bâtiments et logements, données pour l'année 2021.

²² Cf. Rapport de conjoncture dans le secteur de la construction – Juin 2021, [CCE 2021-2149](#).

un grand nombre de nouveaux propriétaires en raison de la pression immobilière qui y est relativement moins accrue.

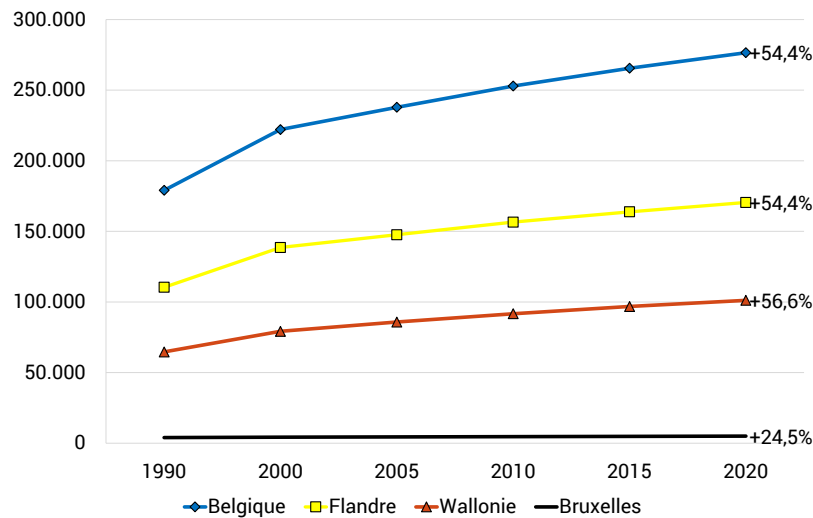
La dispersion sur le territoire de l'urbanisation résidentielle ou l'étalement urbain a toutefois de nombreuses conséquences néfastes. L'étalement engendre d'abord une utilisation plus poussée des déplacements en voitures (dont trajets « domicile-travail »), ce qui provoque des embouteillages sur les routes et accentue les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques liées aux trajets. La consommation énergétique relative au chauffage est de plus en moyenne plus élevée dans les maisons quatre façades que dans les maisons mitoyennes et que dans les appartements. Lorsqu'on étire le bâti, il faut ensuite veiller à étendre les services publics de base (récupération de déchets et raccordages aux nouvelles habitations du réseau d'égouttage et d'adduction d'eau courante, du gaz, du réseau électrique, ...). Les coûts par habitant y sont donc plus élevés qu'en zone urbaine. Enfin, l'étalement urbain a un impact sur le paysage et l'occupation des sols. Les espaces naturels et agricoles, nécessaires pour préserver les écosystèmes et pour assurer notre alimentation, diminuent sous les coups des nouvelles habitations résidentielles.

L'étalement urbain concerne l'extension des espaces bâtis et peut être considéré comme « une utilisation extensive de la ressource foncière impliquant une consommation importante de ressources par unité (superficie par habitant par exemple) et en matière de positionnement spatial, une dispersion (ou déconcentration) de l'urbanisation sur le territoire » (IWEPS, 2018). L'analyse est par conséquent ici faite des principales tendances de l'occupation du sol dans les terres urbanisées au cours des dernières décennies. Selon un rapport de l'AEE (2016), la Belgique arrive en tête des classements européens mesurant l'étalement urbain et la part du territoire artificialisé, juste derrière les Pays-Bas. En Belgique, la superficie urbanisée (« terrains bâtis et connexes ») était de 497 959 ha (16,4% du territoire belge) en 1990. Elle est en 2020 de 663 390 ha (21,8% du territoire), ce qui représente une augmentation de 33,2% en moins de 30 ans²³. Sur la même période, les terrains résidentiels ont augmenté de 54,4%²⁴, leur superficie s'élève en 2020 à 276 493 ha, soit 9,1% du territoire belge (contre 5,9% en 1990) et 41,7% des terrains bâtis (contre 36% en 1990).

Les résidences occupent ainsi la plus grande partie des terres urbanisées. Au cours de ces 30 dernières années, cette progression de l'urbanisation s'est opérée non seulement par un étalement dispersé de l'habitat, mais aussi par la construction sur des terrains isolés (ex. certains lotissements ou certains zonings) et s'est notamment faite au détriment des terres consacrées aux prairies et pâturages permanents, qui ont vu leur surface réduite de 17,7% entre 1990 et 2020. Les réserves foncières sont ainsi progressivement grignotées par l'étalement des villes et des villages au détriment des campagnes.

²³ Hausse de 35,5% en Flandre, de 31,5% en Wallonie et de 7,1% à Bruxelles.

²⁴ Hausse de 54,4% en Flandre, de 56,6% en Wallonie et 24,5% à Bruxelles.

Graphique 1-2 : Evolution de la superficie des terrains résidentiels, en hectare, 1900-2020, Belgique et régions

Source : Statbel

La superficie du territoire belge n'étant pas extensible, la hausse de la superficie des terrains résidentiels de ces dernières décennies va de pair avec une rareté croissante des terrains potentiellement constructibles. Or, dans le contexte de crise sanitaire et des mesures de restriction, la demande pour les terrains à bâtir s'est réveillée en Belgique. Les particuliers sont ainsi de plus en plus nombreux à rechercher et à acheter des terrains à bâtir, alors que ces dernières années, la tendance était surtout tirée par les promoteurs immobiliers et les sociétés de construction qui achetaient des terrains pour les bâtir et commercialiser des projets finis. Cette tendance à la hausse de la demande pour les terrains constructibles, de plus en plus rares, se répercute sur les prix - le prix des terrains constructibles étant en augmentation dans les trois régions du pays – et par conséquent sur l'accessibilité à un logement abordable et de qualité. En 2018, le prix moyen du terrain constructible se montait à 73 euros/m² en Wallonie, 218 euros/m² en Flandre et 545 euros/m² Bruxelles.

Etant donné les objectifs climatiques et environnementaux, la croissance démographique (tant au niveau de la population que des ménages) et la rareté croissante des terres urbanisables, la brève analyse ci-dessus montre un besoin de planification de l'aménagement du territoire vers une limitation de l'étalement urbain et une densification de l'habitat. Bien que la réalité soit différente en Région bruxelloise par rapport aux deux autres régions, la densification de l'habitat en Région de Bruxelles-Capitale est un enjeu crucial pour faire face à l'essor démographique et à l'accroissement de l'écart entre l'offre et la demande en logements abordables et de qualité.

1.3.2 Les plans « Stop Béton »

Pour contrer les impacts négatifs de l'étalement urbain et répondre à la directive européenne sur la rationalisation de l'utilisation de l'espace, la Région flamande et la Région wallonne ont chacune développé leur plan à long terme visant à organiser leur territoire de manière plus économe et durable. Le 20 juillet 2018, le Gouvernement flamand a approuvé son « Beleidsplan Ruimte Vlaanderen »²⁵ et le Gouvernement wallon a adopté le 16 mai 2019 son « Schéma de développement du territoire » (SDT)²⁶. Tant au niveau local que régional, ses plans (communément appelés « Stop Béton ») ont pour objectif de servir de fil conducteur dans les choix et les priorités fixés en matière d'aménagement du territoire.

²⁵ Cf. <https://www.vlaanderen.be/bouwen-wonen-en-energie/bouwen-en-verbouwen/ruimtelijke-ordening/beleidsplan-ruimte-vlaanderen>

²⁶ Cf. http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_amenagement/amenagement/sdt

Ils prévoient entre autres de stopper l'expansion territoriale des nouveaux logements sur des terres non artificialisées²⁷ d'ici 2040 en Flandre et d'ici 2050 en Wallonie. En Flandre, sur les 72 000 hectares encore enregistrés au plan de secteur en zone urbanisable, deux tiers changeront de statut. D'ici 2040, la Flandre ne devrait donc plus compter que 24 000 hectares constructibles. Afin de préserver la qualité de vie dans les villes, la création et la préservation des espaces est un autre élément important de l'aménagement du territoire et de la densification de l'habitat. Il semble en effet peu productif que la création de nouveaux logements en ville se fasse via la suppression d'espaces verts.

Face à la croissance démographique et à la restriction des terrains urbanisables, une pression graduelle s'exerce sur le marché du logement. Les plans « Stop Beton » risquent entre autres d'accentuer encore plus cette pression via un arrêt de l'expansion des terrains constructibles. Dans ce contexte, la réutilisation ou réhabilitation de logements vides et la reconversion de parcelles et d'immeubles de grande taille à travers la (re)construction ou la division représentent des pistes d'investigation intéressantes (cf. point 2.3.3). Etant donné la durée d'utilisation très longues des bâtiments (plusieurs décennies), la planification de l'aménagement et la « reconstruction » des villes doit de plus être réfléchi dans une optique de long terme, tout en tenant compte de l'ensemble des éléments connexes (mobilité, réseaux d'utilité publique, espaces verts, ...).

1.4 Dualisation croissante des possibilités d'accès à la propriété

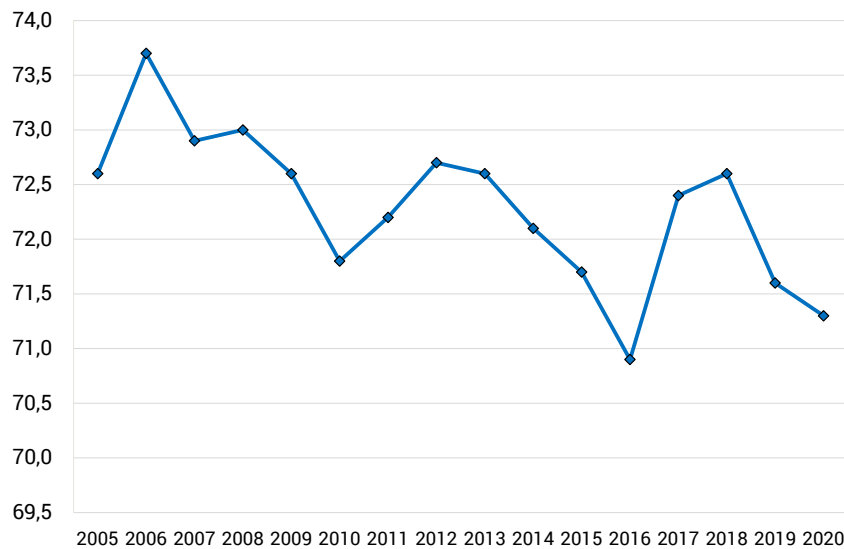
Bien que posséder un logement n'est pas en soi un objectif de la politique du logement, le fait d'en être propriétaire ou non implique une différence majeure pour de nombreux objectifs de la politique du logement (de même que la distinction entre loyer privé et loyer social). C'est pourquoi le statut de propriété est une caractéristique importante lorsque l'on analyse l'accessibilité à un logement abordable et de qualité. En général, l'usage du logement comme propriétaire occupant est de plus considéré comme une évolution positive à la fois en termes de sécurité, de moyen de réduction des coûts de la vie une fois arrivé à la pension, ainsi que comme un moyen de transmission.

Malgré ces considérations, on observe que l'accession à la propriété des ménages ralentit en Belgique. En effet, après une forte augmentation en période d'après-guerre entre 1947 (39%) et 1991 (65%), une stagnation du taux de ménages propriétaires est observée en Belgique au cours des 20 dernières années (Bottieau & al., 2018). En 2018, le taux d'accès à la propriété des ménages s'élève à 64%. Au niveau de la population, 72,6% des belges sont propriétaires de leur logement en 2020²⁸. Après avoir atteint un pic en 2006 (73,7%), le taux d'accession à la propriété parmi la population belge a globalement suivi une tendance à la baisse (cf. Graphique 1-3). L'accession à la propriété reste toutefois dominante en Belgique.

Le fléchissement de l'accès à la propriété peut s'expliquer par différents facteurs dont la hausse des prix de vente des logements et l'accès plus strict aux crédits hypothécaires. Il est à noter qu'une baisse de l'accession à la propriété est souvent constaté en situation de crise, car il s'agit de périodes d'incertitude en matière d'emploi et de revenu. Les propriétaires potentiels sont alors moins susceptibles de contracter un emprunt. Des prix de vente (et de construction) des logements de plus en plus élevés.

²⁷ Une terre artificialisée est une terre retirée de son état naturel, forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie, recouverte ou non. Cela correspond donc aux espaces verts urbains, aux équipements sportifs et de loisirs extérieurs.

²⁸ Source : Eurostat, HLTH_DH010.

Graphique 1-3 : Evolution du pourcentage des propriétaires parmi la population belge, 2005-2020

Source : Eurostat, HLTH_DH010

Des prix de vente (et de construction) des logements de plus en plus élevés

Une forte croissance des prix de vente de l'immobilier a été observé au cours des dernières années. Entre 2010 et 2020, le prix de vente médian des maisons est passé de 180 000 à 240 000 euros, soit une hausse de 33% et le prix de vente médian des appartements est passé de 150 000 à 190 000 euros, soit une hausse de 26%²⁹. Sur la même période, le revenu moyen disponible des ménages est passé de 40 998 à 41 074 euros, soit une hausse de 1,4%³⁰. La tension entre le prix du logement et le revenu de la population s'est surtout accentuée lors du boom immobilier des années 2000, avec un décrochage important au détriment des capacités d'achat des biens, les prix moyens de vente des maisons et des appartements ayant respectivement augmenté de 128% et 117% entre 1996 et 2006.

En 2020 et 2021, malgré la crise sanitaire du coronavirus, le marché de l'immobilier résidentiel a été très dynamique. En Belgique, la croissance des prix des logements a en effet été très importante en 2020 par rapport à 2019 (+6%). Et ce, pour tous les types de biens³¹. Cette croissance des prix de l'immobilier continue en 2021 mais à un rythme moins soutenu qu'en 2020 (+0,8% au premier trimestre 2021). La forte croissance de 2020 s'explique en partie par un mismatch entre l'offre et la demande. Du côté de l'offre, certains vendeurs ont été hésitant à mettre leur bien en vente aux vues des incertitudes liées à la période de coronavirus. Du côté de la demande, les acheteurs ont été particulièrement agressifs (vente rapide, surcôte du marché, etc.). La demande s'est de plus orientée vers des biens plus chers (plus grands, avec bureau, avec extérieur, etc.)³².

Un accès aux crédits hypothécaires de plus en plus réglementé

Depuis la crise de 2008, la réforme de Bâle 3 exige une part plus importante de fonds propres pour l'acquisition de biens immobiliers. Dans ce cadre, la Banque nationale belge (BNB) a pris des mesures concernant les expositions du secteur financier au marché immobilier résidentiel belge qui visent tant à garantir la résilience du secteur qu'à encourager une politique de crédit plus prudent. Entre 2013 et 2018, la BNB a relevé de 10 à 18% les exigences de fonds propres sur leur portefeuille hypothécaire. Le but de la manœuvre est que chaque banque mette plus de côté pour parer un éventuel

²⁹ Source : Statbel, [Prix de l'immobilier](#), dernière mise à jour le 25 septembre 2020.

³⁰ Source : Statbel, [Budget des ménages](#), dernière mise à jour le 28 novembre 2019

³¹ +2,1% pour les maisons unifamiliales et +7,4% pour les appartements.

³² Cf. Rapport sur l'évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction de juin 2021 ([CCE 2021-2149](#)) pour plus de détails.

retournement de marché. Ces mesures n'ont toutefois pas réussi à calmer le marché hypothécaire belge, le taux d'endettement hypothécaire des ménages belges n'ayant cessé d'augmenter. En raison de la faiblesse des taux d'intérêt et de la concurrence, les banques belges ont en effet continué à octroyer des crédits hypothécaires à des conditions très souples³³, alors que la BNB (2019) estime que l'immobilier belge est surcoté. En 2018, l'encours total des crédits « logement » dépassait les 200 milliards d'euros et le montant moyen emprunté par crédit avait doublé en 20 ans, passant de 75 000 à 160 000 euros.

En 2019, la BNB a formulé des nouvelles directives aux organismes de prêt, applicables depuis le 1er janvier 2020³⁴. Depuis cette date, les banques et entreprises d'assurance sont invitées à se comporter de manière plus prudente dans l'octroi de crédits dits hypothécaires, présentant des ratios « loan to value »³⁵ très élevés, et à prendre davantage en compte l'endettement et la charge de remboursement mensuelle des ménages. La BNB a ainsi formulé des attentes prudentielles (« seuils »), accompagnées de marges de tolérance déterminés pour les différents types de crédits. La circulaire de la BNB recommande aux institutions financières de limiter :

- les prêts à quotité supérieure à 90% de la valeur du bien pour les emprunts destinés à l'occupation propre du bien par le propriétaire, avec une marge de tolérance (sur base annuelle) de 35% du volume des prêts total de l'établissement financier pour les primo-acquéreurs³⁶ et de 20% pour les autres ;
- les prêts à quotité supérieure à 80% de la valeur du bien pour les emprunts destinés à un investissement locatif, avec une marge de tolérance (sur base annuelle) de 10% du volume des prêts total de l'établissement financier.

Il est à préciser que les institutions financières ne sont pas tenues légalement de satisfaire à ces attentes prudentielles, publiées par la BNB. Par application du principe « comply or explain », elles sont toutefois tenues de justifier pourquoi leur éventuel non-respect des attentes ne contribue pas à une augmentation des risques identifiés par la BNB. Il revient donc aux prêteurs de prendre en compte l'ensemble des éléments à leur disposition pour déterminer si et quand des prêts à quotité élevée peuvent être accordés.

Tableau 1-2 : Aperçu des attentes macroprudentielles (limites LTV) formulées par la BNB

Type de prêt	Seuil	Marge de tolérance
Prêt destiné à un bien occupé par son propriétaire	90%	Primo-acquéreurs : 35% (dont max. 5% > 100%)
		Autres : 20% (avec 0% > 100%)
Prêt destiné à l'investissement locatif	80%	10% (avec 0% > 90%)

Source : Banque Nationale de Belgique

³³ En 2018, près de 40% des prêts octroyés portaient sur des montants dépassant 90% de la valeur du bien acheté (+10% par rapport à 2013).

³⁴ Banque Nationale de Belgique (2019), La Banque nationale exhorte le secteur financier à faire preuve d'une prudence accrue dans l'octroi de prêts hypothécaires à risques, [Communication du 25 octobre 2019](#).

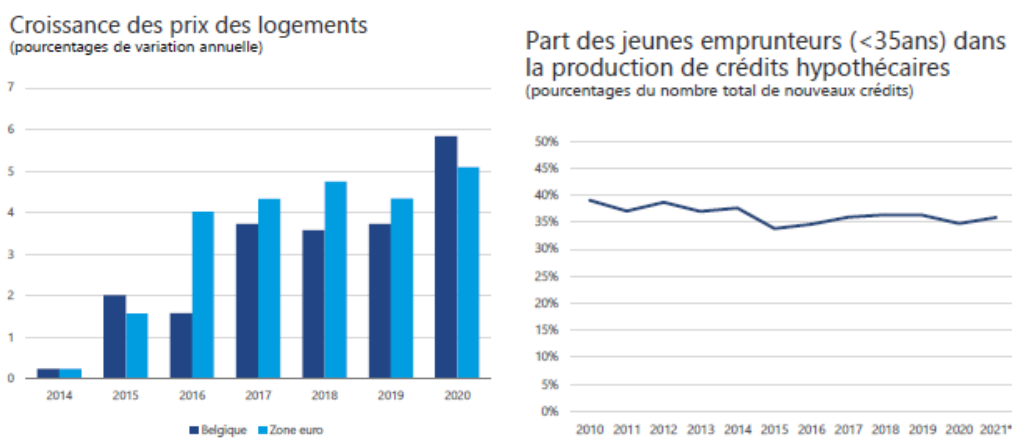
³⁵ C'est le rapport entre le montant du prêt hypothécaire et la valeur du bien immobilier financé.

³⁶ Ce qui signifie que 35% des nouveaux prêts accordés aux primo-acquéreurs peut dépasser le seuil de quotité défini (90%) et aller jusqu'à 100% de quotité, voire même au-delà des 100% dans 5% des cas.

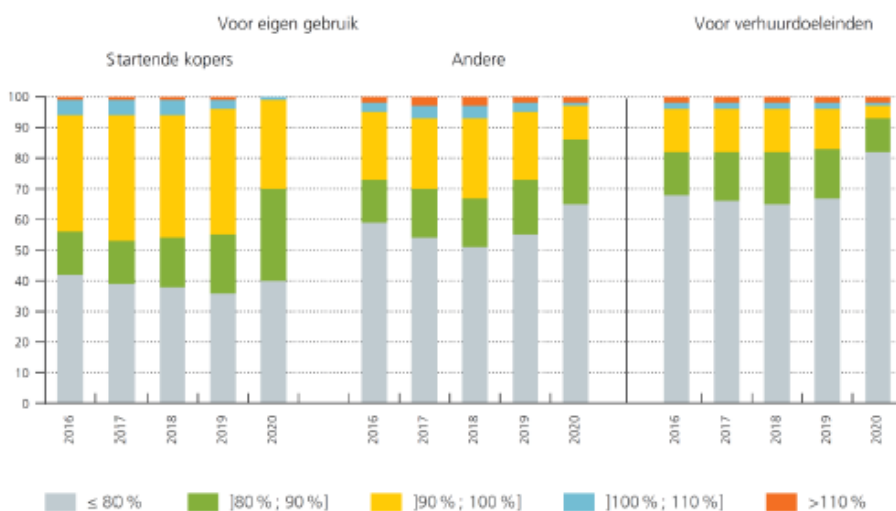
Encadré 1-1 : Impact des règles macroprudentielles de janvier 2020 sur l'accès des jeunes ménages aux crédits hypothécaires

Dans son « Financial Stability Report 2021 », la BNB (2021) a analysé l'impact des règles macroprudentielles (limites LTV, cf. supra) entrées en vigueur en 2020 sur l'accès des jeunes ménages aux crédits hypothécaires. Il ressort du rapport qu'une baisse de la part des nouveaux crédits octroyés aux jeunes emprunteurs (< 35 ans) est observée entre 2010 et 2015, avant de se stabiliser. La stabilité de la part des jeunes emprunteurs dans l'octroi de crédit de ces dernières années montre, selon la BNB, que les mesures prudentielles appliquées depuis janvier 2020 n'ont pas eu d'effet négatif sur l'accès aux crédits hypothécaires pour les jeunes ménages. La baisse observée entre 2010 et 2015 peut s'expliquer par la hausse des prix de l'immobilier qui a rendu l'accès à la propriété plus compliqué pour les jeunes. La faible diminution de 2020 est en grande partie due aux incertitudes liées à la crise du coronavirus.

Graphique 1-4 : Croissance des prix des logements et évolution sur le marché des crédits hypothécaires



Loan-to-value ratio voor nieuwe hypotheekleningen (uitsplitsing van nieuwe hypotheekleningen naar LTV-ratio, in % van het totaal)



Source : BNB (2021)

Le rapport indique également que suite à l'application des attentes macroprudentielles, la part des crédits avec une quotité de plus de 90% octroyés aux primo-acquéreurs s'est fortement réduite. Il en est de même pour les autres crédits à destination de l'utilisation propre du bien immobilier. Le secteur

hypothécaire n'a ainsi pas utilisé toute la marge de manœuvre autorisée pour les primo-acquéreurs (35% de crédits avec une quotité supérieure à 90%). Les candidats-emprunteurs se sont adaptés par eux-mêmes aux attentes macroprudentielles formulées par la BNB (par ex. en allant chercher plus de soutien dans la famille ou en reportant leur achat le temps d'épargner suffisamment). Le rapport conclut que le marché des crédits hypothécaires est resté très dynamique en 2020 (et début 2021) et que l'accès des jeunes aux crédits hypothécaires a été maintenu.

Il serait néanmoins intéressant d'analyser les facteurs qui ont permis de maintenir l'accès des jeunes aux crédits hypothécaires. L'intervention croissante des parents pour aider leur enfant à accéder à la propriété (par ex. avance sur l'héritage) est une des explications potentielles à la sous-utilisation des marges de manœuvre. Cette tendance est renforcée par un contexte particulier de taux d'intérêt historiquement bas, avec des montants de dépôt importants dans les banques suite à la pandémie. Un niveau de quotité faible est associé à un taux plus bas. L'épargne ne rapportant plus, une partie de la population préfère investir pour aider la famille. On peut toutefois se questionner sur la durabilité de ce système, qui ne pourra probablement pas fonctionner éternellement. Et ce, d'autant plus si l'accès au crédit pour les jeunes continue à se complexifier (hausse des prix, nouvelles réglementations macroprudentielles, hausse des taux d'intérêt, etc.).

Suite à une directive de l'Autorité bancaire européenne (ABE), entrée en vigueur en juillet 2021 - qui impose aux établissements bancaires de veiller à ce qu'une évaluation de la sûreté soit effectuée avec précision au moment de l'octroi du crédit hypothécaire, pour faire en sorte que le prix du bien immobilier soit le plus proche de la réalité - une nouvelle réglementation prudentielle du secteur bancaire entrera en vigueur dès le 1er janvier 2022. A partir de cette date, les banques auront l'obligation de réaliser une expertise du bien immobilier avant d'octroyer un crédit hypothécaire afin de déterminer le montant du prêt à octroyer. Le montant prêté sera ainsi déterminé en fonction du prix d'expertise, et non plus en fonction du prix d'achat. Au cas où l'expertise valorise le bien à un montant inférieur au prix de vente, le candidat acquéreur sera tenu d'apporter davantage de fonds propres pour acheter l'actif en question.

Ces nouvelles réglementations peuvent engendrer deux effets opposés. Elles ont d'une part pour double objectifs de limiter la création de bulles immobilières dues à des survalorisations de biens - et ainsi de limiter la hausse des prix et de préserver l'accès à la propriété - et d'apporter un gage de sécurité supplémentaire aux organismes de crédits hypothécaires. D'autre part, si la survalorisation des biens n'est pas stoppée, ces attentes macroprudentielles risquent de contraindre les acquéreurs à apporter davantage de fonds propres au moment de l'achat et de rendre l'accès à la propriété de plus en plus sélectif et de plus en plus difficile. En particulier pour les ménages à revenus modestes (et moyens) et les jeunes ménages disposant de peu de fonds propres. Dans ce cas, les tensions entre revenus, marché de l'immobilier et accès plus stricts aux crédits hypothécaires risquent de se répercuter à leur tour en une stagnation de l'évolution du taux de propriétaires et une dualisation croissante des possibilités d'accès à la propriété.

1.5 Une précarité énergétique plus forte chez les locataires

Les locataires sont nettement plus touchés que les propriétaires par les différentes formes de précarité énergétique et par la précarité hydrique (cf. Tableau 1-3).³⁷ Selon la Fondation Roi Baudoin (2020), le risque de précarité énergétique chez les locataires (34,9%) est 2,5 fois supérieur au risque couru par les propriétaires (14,2%) et le risque de précarité hydrique chez les locataires (27,8%) est 3,5 fois supérieur au risque couru par les propriétaires (8%). Les locataires sont de plus confrontés à ces

³⁷ La précarité hydrique désigne une situation dans laquelle se retrouvent une personne qui n'a pas accès à une eau soit en quantité, soit de qualité, suffisante pour répondre à ces besoins de base : alimentation, hygiène corporelle et logement. Ceci inclut entre autres le risque d'être coupé de l'alimentation en eau potable (Source : [Fondation Roi Baudoin, 2020](#)).

formes de précarité de manière structurelle. Les locataires ont de plus peu de contrôle sur leurs dépenses en énergie, ce qui entraîne un cercle vicieux de factures énergétiques élevées, de potentiels arriérés de paiement et de problèmes de santé.

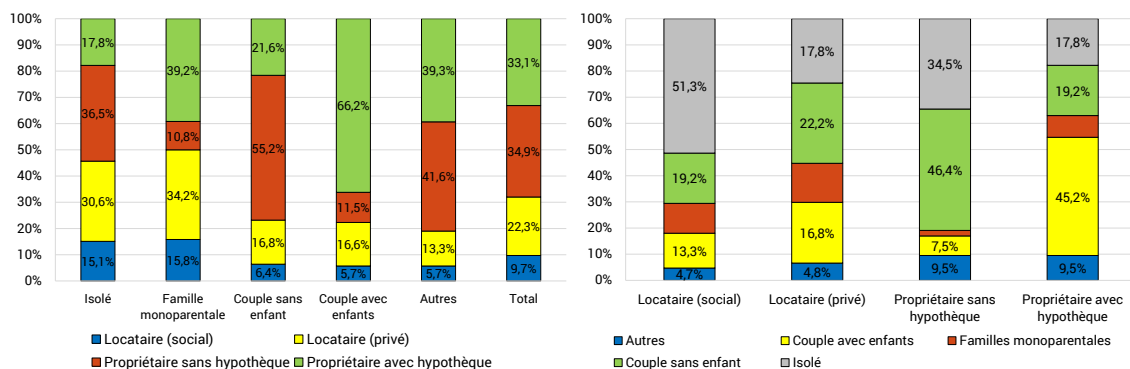
Tableau 1-3 : Proportion des ménages en précarité énergétique, par statut d'occupation du logement, 2018 et Revenu disponible (équivalent) médian du ménage, par statut d'occupation du logement

Régime d'occupation	% en PE (toutes formes)	(% en Pem)	(% en Pec)	(% en Per)	% en PH
Propriétaires	14,2	10,6	2,4	2,2	8,0
Propriétaires avec hypothèque	7,9	5,4	1,6	1,8	6,3
Propriétaires sans hypothèque	20,1	15,6	3,1	2,6	9,7
Locataires	34,9	21,6	8,2	10,8	27,8
Locataires privés	32,9	20,3	7,8	10,5	26,8
Locataires sociaux	39,7	24,6	9,2	11,4	30,0
Total population	20,8	14,1	4,2	5,0	100,0

Statut d'occupation du logement	Revenu disponible médian par ménage	Revenu disponible équivalent médian par ménage
Propriétaire avec hypothèque	4.231,93 €	2.326,90 €
Propriétaire sans hypothèque	2.521,67 €	1.786,15 €
Locataire (privé)	2.000,41 €	1.494,48 €
Locataire (social)	1.519,12 €	1.255,58 €
Total de la population	2.708,70 €	1.843,05 €

Source : Baromètre 2020, Fondation Roi Baudoin

Graphique 1-5 : Importance des différents statuts d'occupation du logement, selon le type de ménage considéré et Répartition des types de ménages selon le statut d'occupation du logement, 2018



Source : Fondation Roi Baudoin

Cette situation résulte notamment du fait que les locataires cumulent une double peine :

- Des logements de moins bonne qualité avec des performances énergétiques plus faibles : Les performances énergétiques des bâtiments sont le plus souvent moins bonnes dans le secteur locatif que pour les logements occupés par leur propriétaire. La faible performance énergétique des logements mis en location est d'ailleurs une des raisons principales avancées pour expliquer les situations de précarité énergétique sur le marché locatif résidentiel. De même, selon l'enquête EUSILC, la présence d'humidité dans les logements est souvent plus fréquente chez les locataires que chez les propriétaires-occupants. Ces constats s'expliquent notamment par le manque d'investissement des propriétaires-bailleurs suite notamment au dilemme du propriétaire bailleur et par la surreprésentation des propriétaires occupants dans les logements récents (71% des

logements construits après 2006³⁸) - soumis à une réglementation plus stricte en matière de performance énergétique ;

- Un profil socio-économique moins robuste : Les locataires ont en général un profil socio-économique moins robuste que celui des propriétaires et ont un revenu disponible médian inférieur (cf. Tableau 1-3). La médiane des revenus équivalents disponibles atteint 1 494,48€ pour un ménage locataire du parc privés (1 255,58 € pour un ménage locataire du parc social), contre 2 326,90€ et 1 786,15€ pour un ménage propriétaire respectivement avec et sans hypothèque. A l'échelle nationale, 58,8% des personnes ayant un revenu inférieur à 60% du revenu médian sont locataires et 40,2% sont propriétaires, alors que ceux qui ont un revenu supérieur à 60% du revenu médian se répartissent à raison de 78,7% des propriétaires et 21,3% de locataires³⁹. En Belgique, le taux de pauvreté chez les locataires (37,1%) est environ quatre fois plus important que celui des propriétaires occupants (9,0%)⁴⁰. Cette inégalité entre locataires et propriétaires s'est accrue entre 2004 (24%) et 2013, avant de se stabiliser entre 2013 et 2018. Ces constats s'expliquent notamment par le fait que les personnes isolées et les familles monoparentales - qui figurent parmi les ménages avec les revenus équivalents les plus faibles - sont surreprésentées dans la catégorie des locataires.

2. Quelles pistes de solutions pour résoudre la crise du logement abordable, durable et de qualité ?

L'accès à un logement décent étant un droit fondamental, il est par conséquent légitime de vouloir mettre en œuvre des solutions afin de pouvoir fournir une offre adéquate de logements abordables, durables et de qualité. La présente section reprend ainsi une série non exhaustive de pistes à envisager par les autorités publiques compétentes en la matière en vue d'assurer une offre adéquate de logements abordables, durables et de qualité.

Avant de commencer l'aperçu des pistes existantes, il importe de souligner que les solutions pour tenter de résoudre la crise du logement abordable et de qualité ne sont pas exclusives étant donné le besoin massif en logement abordables et de qualité. Il est de plus important de noter qu'en Belgique de nombreuses interactions existent entre les compétences régionales, communales et fédérales au niveau de la politique du logement et de la politique énergétique. La présente note aborde dès lors une série de pistes de solutions, sans distinction des autorités compétentes pour les mettre en œuvre.

2.1 La politique sociale du logement, un levier important pour résoudre la crise du logement abordable et de qualité

La politique sociale du logement regroupe des instruments ciblés du droit au logement et représente un levier important pour répondre à la crise du logement abordable et de qualité et aux difficultés d'accès au logement pour les ménages à revenu limité. Parmi ces instruments, on retrouve notamment les logements sociaux et les prêts sociaux⁴¹. Ils permettent de lutter contre les discriminations d'accès au logement, d'assurer la justice sociale, d'éviter l'appropriation des subsides publics par quelques-uns et de mettre l'offre au niveau de la demande (loyer et caractéristiques du bien). Face au manque de logements abordables et de qualité, la politique sociale du logement permet d'agir directement en augmentant l'offre de logements abordables à destination des publics

³⁸ Source : Census 2011, Profil des habitants et propriétaires de logements récents.

³⁹ Chiffres pour 2018, Données issues de la base de données d'Eurostat, hlth_dhc010, dernière mise à jour le 27/10/2020.

⁴⁰ Eurostat, Taux de risque de pauvreté basé sur le titre d'occupation du logement, dernière mise à jour le 06/05/2020.

⁴¹ Cf. Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie (FLFNW), Société Wallonne de Crédit Social (SWCS) et "Vlaams Woningfonds".

précarisés. Elle sert aussi des objectifs plus larges tels que la lutte contre la pauvreté, l'accompagnement social vers le bien-être, le travail et la santé, la politique spatiale (densification), le renouvellement des villages et villes, ainsi que la politique énergétique et les objectifs climatiques.

Les points suivants se concentrent sur le logement social. Avant de commencer l'analyse, il est premièrement important de préciser qu'ils existent de nombreuses alternatives pour créer des logements sociaux. Citons notamment la construction de nouveaux logements publics par les sociétés de logement, l'acquisition de logements privés par les AIS ou encore les partenariats privés-publics – qui peuvent prendre des formes innovantes (par ex. projet de logements sociaux modulaires). Par création de logements sociaux, on entend dès lors tant la construction que l'acquisition de nouveaux logements sociaux d'origine publique ou privée. On ne se limite pas à la construction de nouveaux logements publics par les sociétés de logement social. Deuxièmement, une distinction peut être faite entre le logement social locatif et le logement social acquisitif. De manière générale, le logement social locatif peut être défini comme un logement public (détenu par les SLSP ou géré par les AIS) mis en location à bas prix, à des personnes dont les revenus se situent sous un certain plafond. Le logement acquisitif social fait référence aux instruments de la politique sociale de logement qui ont pour objectif d'aider les ménages à revenus modestes à devenir propriétaire (par ex. prêt social ou CLT). Une fois le logement vendu, il sort du parc social de logements.

Les avantages sociétaux de la création et de la rénovation énergétique de logements sociaux

Les retombées potentielles des investissements dans la création et la rénovation de logements sociaux sont conséquentes, tant à l'échelle microéconomique que macroéconomique. Au niveau microéconomique, la réalisation de travaux de rénovation énergétique permet aux locataires de réduire leur consommation initiale d'énergie, et par conséquent leur facture énergétique. La Fondation Roi Baudouin (2018) estime le gain mensuel moyen à environ 34 euros en Flandre, 51 euros en Wallonie et 37 euros à Bruxelles, permettant une réduction de la précarité énergétique dans les logements sociaux de 25,4% à 11% (hypothèse basse), voire même à 6,5% (hypothèse haute). Au niveau macroéconomique, la création et la rénovation massive des logements sociaux a un impact positif sur la création de valeur ajoutée et d'emplois dans le secteur de la construction, secteur caractérisé par un effet de multiplicateur important sur l'ensemble de l'économie belge. Un euro dépensé dans le secteur de la construction est un euro qui revient en effet à presque 100% aux entrepreneurs, employés et producteurs de matériaux belges.

L'amélioration des performances énergétiques du parc de logements sociaux contribue également à l'amélioration de la qualité du bâti social et de son confort pour les occupants, à la réduction des maladies chroniques et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (entre 370 000 et 728 000 tonnes de gaz à effet de serre par an) et de polluants atmosphériques. De nombreuses analyses montrent de plus que la présence de logements publics tend à réduire la pression sur les loyers sur le marché privé, voire même à faire diminuer ceux-ci (OCDE, 2021). Les investissements dans la rénovation et la construction de logements sociaux contribuent ainsi à la lutte contre le réchauffement climatique et à la cohésion sociale (dont la lutte contre la précarité énergétique) et est de ce fait une composante essentielle d'une reprise verte et inclusive.

2.1.1 Etat des lieux du parc de logements sociaux en Belgique

En Belgique, la politique régionale du logement en matière de logement social fait appel à deux acteurs principaux : les sociétés de logement de service public (SLSP ou « Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen », VSMW) et les agences immobilières sociales (AIS ou « Sociaal Verhuurkantoor », SVK). Les sociétés de logement de service public sont responsables du développement et de la gestion des logements sociaux destinés à la location et à l'achat. Pour ce faire, les SLSP sont chargées de l'achat et de la construction de nouveaux biens en vue de les affecter au logement ainsi que de la gestion de leur parc immobilier. Les agences immobilières sociales louent des logements sur le marché locatif

privé afin de pouvoir les proposer aux locataires sociaux. Les AIS agissent donc comme intermédiaire entre les propriétaires bailleurs privés et les ménages sociaux à la recherche d'un logement.

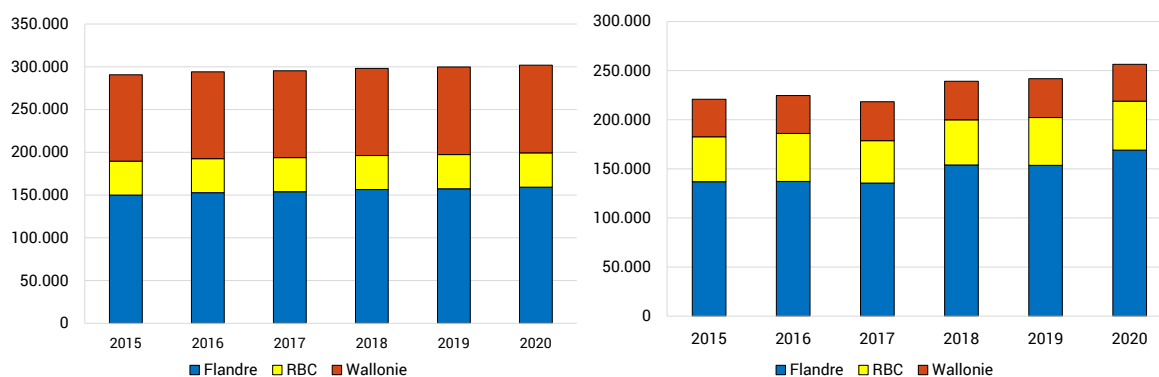
Une insuffisance de logements sociaux et un parc social énergivore

En Belgique, on observe une pénurie importante de logements sociaux et une grande partie du parc existant est considéré comme étant en mauvais état.

Fin 2020, le pourcentage de logements sociaux (gérés par les SLSP) par rapport au marché total du logement restait très faible en Belgique. L'ensemble du parc belge de logements ne comptait qu'environ 6% de logements sociaux (6,1% en Wallonie, 7% à Bruxelles et 5,6% en Flandre). Ce pourcentage est extrêmement faible comparé à d'autres pays européens (17% en Autriche, 18% en France, 21% au Danemark, 33% aux Pays-Bas). Fin 2020, le stock de logement social en Belgique s'élevait à 301 872 unités (102 566⁴² en Wallonie, 40 089⁴³ à Bruxelles et 159 217⁴⁴ en Flandre) et près de 256 381 ménages étaient sur liste d'attente pour un logement social géré par une SLSP (37 475 en Wallonie⁴⁵, 49 816 à Bruxelles⁴⁶ et 169 096 en Flandre⁴⁷). Ces chiffres montrent clairement qu'il manque des logements sociaux dans les trois régions. Il en résulte des listes d'attentes particulièrement longues (entre 4 et 10 ans selon les régions).

Les logements mis en location par les Agences Immobilières Sociales s'ajoutent au parc de logement social géré par les SLSP. Fin 2020, les AIS comptaient un total de 7 349 logements en Wallonie (contre 3 089 en 2010)⁴⁸, 7 052 logements à Bruxelles (contre environ 2 500 en 2010)⁴⁹ et 12 412 logements en Flandre (contre 8 640 en 2015)⁵⁰. Les AIS sont au nombre de 31 en Wallonie, de 23 à Bruxelles et de 89 en Flandre. Toutefois les AIS font également face à de longues listes d'attentes. En 2019, il manquait à titre d'exemple 15 000 logements pour loger les ménages mis sur les listes d'attentes des AIS de la Région de Bruxelles-Capitale, alors que seules 5 500 logements étaient gérés par ces AIS.

Graphique 2-1 : Evolution du parc de logement social des SLSP (à gauche) et des listes d'attentes (à droite), par région, 2015-2020



Source : CCE sur la base des données VMSW, IWEPS & SLSB

⁴² Source : IWEPS, [Part des ménages vivant dans logement public SLSP](#).

⁴³ Source : Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) "[Parc de logement sociaux](#)" sur base de données des [rapports annuels](#) de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB).

⁴⁴ Source : Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), [Statistieken Wonen-Vlaanderen voor sociaal Wonen](#).

⁴⁵ Source : IWEPS, WalStat, [Candidatures à un logement social](#).

⁴⁶ Source : SLSB, <https://slrb-bghm.brussels/fr/societe-du-logement-de-la-region-de-bruxelles-capitale/nos-rapports/>

⁴⁷ Source : Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), [Statistieken Wonen-Vlaanderen voor sociaal Wonen](#).

⁴⁸ Cf. AIS Chiffres clés 2020, https://www.flw.be/wp-content/uploads/ais_chiffres_ok_prod_2.pdf.

⁴⁹ Cf. <https://www.fedais.be/>.

⁵⁰ Cf. <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/woningen-sociale-sector>.

Tableau 2-1 : Etat des lieux du parc actuel de logements sociaux et des listes d'attentes, par région

	Parc actuel	Listes d'attente	Besoin total
Flandre	159.217	169.096	328.313
	52,7%	66,0%	58,8%
Bruxelles	40.089	49.816	89.905
	13,3%	19,4%	16,1%
Wallonie	102.566	37.475	140.041
	34,0%	14,6%	25,1%
Total	301.872	256.387	558.259

Source : CCE sur la base de données VMSW, IWEPS & SLSB

Malgré l'offre complémentaire des AIS et les plans d'extension régionaux du parc de logement social (cf. Encadré 2-1), l'offre de logements reste largement insuffisante en Belgique. Afin de pouvoir répondre à la demande effective de logements sociaux, il faudrait presque doubler le stock actuel et atteindre une offre sur le marché du logement social supérieure à 10%. En Belgique des efforts importants doivent par conséquent être consentis pour augmenter le nombre de logements sociaux.

D'après une étude d'Isis Consult (Mathieu, 2017), respectivement 40%, 44% et 63% du patrimoine de logements sociaux peuvent en outre être considérés comme "très énergivores" en Flandre, à Bruxelles et en Wallonie⁵¹. Bien que ces chiffres soient majoritairement basés sur des données issues de la période 2011-2016 et qu'entretemps des efforts aient été déployés par les acteurs compétents pour rénover le parc de logements sociaux, on peut supposer que les performances énergétiques d'une partie de ce parc restent médiocres. Selon la Fondation Roi Baudouin (2018), les investissements à consentir pour généraliser l'amélioration de la performance énergétique du parc de logements sociaux (besoin d'investissement dans de nouveaux logements sociaux non compris) sont de l'ordre de 3 à 6 milliards d'euros. Ces investissements concernent la rénovation de 95 365 (hypothèse basse) à 189 877 logements sociaux (hypothèse haute). La VMSW (2021) évalue qu'à la fin de l'année 2020, le portefeuille de logement social flamand compte encore 7 274 logements sans isolation de toiture et 11 910 logements en simple vitrage. Et ce, malgré les efforts conséquents réalisés ces dernières années⁵². Steunpunt Wonen⁵³ estime le besoin total d'investissement pour adapter le parc immobilier social flamand aux exigences de qualité et de performances énergétiques entre 9 et 10 milliards d'euros.

Cette pénurie de logements sociaux de bonne qualité est le résultat de la faiblesse des investissements des pouvoirs publics depuis les années 70 dans la création et la rénovation de logements. Les immeubles de logements sociaux existants datent en majorité des deux périodes d'après-guerre. Les budgets alloués par les régions à la construction et à la rénovation des logements sociaux sont en outre sous-utilisés. A titre d'exemple, en 2021, sur les 1,1 milliards d'euros que le gouvernement flamand a mis à disposition pour des prêts pour la construction et la rénovation de logements sociaux, seulement 194 millions d'euros (construction) et 257 millions d'euros (rénovation) ont été alloués jusqu'en septembre, ce qui représente environ 25% des fonds alloués⁵⁴. Avec les excédents des années précédentes, il reste par conséquent 1,3 milliard d'euros pour les trois derniers mois de l'année 2021. Et cette situation n'est pas nouvelle. Ces dernières années des excédents ont été enregistré en chaque fin d'année. Le budget restant étant toujours reporté à l'année budgétaire

⁵¹ Il convient de noter que l'efficacité énergétique des logements non considérés comme "très énergivores" devra également être améliorée pour atteindre un parc social de bâtiments à consommation quasi-nulle d'ici 2040.

⁵² En 2020, par exemple, le portefeuille comptera plus de 30 000 logements de moins sans isolation de toiture et plus de 20 000 logements de moins avec simple vitrage. Le nombre de logements sans chauffage central ou avec chauffage électrique a également diminué de plus de moitié.

⁵³ Cf. Ryckewaert, M. (2019).

⁵⁴ Cf. <https://www.hln.be/buitenland/vlaams-budget-voor-sociale-woningen-wordt-amper-gebruikt~af8db1c0/>.

suivante, le budget flamand pour la construction et la rénovation de logements sociaux s'élève à 1,77 milliard d'euros. Il en est de même pour la Wallonie et Bruxelles. En Région de Bruxelles-Capitale, sur les 6 500 nouveaux logements sociaux prévus dans le cadre du Plan régional logement de 2005 et de l'Alliance Habitat de 2013, seuls 1 700 ont été terminés en 2021 (soit moins d'un tiers des deux plans cumulés). Cette sous-utilisation résulte entre autres d'un manque de visibilité de la destination des budgets débloqués, dû notamment à :

- des procédures complexes pour obtenir les subsides de construction et de rénovation des logements sociaux (critères difficiles à remplir, recherche du bon terrain, retard dans les demandes de permis, grande taille des projets, risque de blocage par les riverains méfiants, etc.) ;
- la présence de plusieurs acteurs dans chaque région avec des mécanismes de financement et des processus d'octroi des subsides et d'attribution des logements différents, ce qui complexifie encore davantage le processus.

Les projets d'investissements du PRR en matière de construction et de rénovation des logements sociaux

Les investissements dans la création et la rénovation de logements sociaux sont au cœur de la relance européenne plus durable et inclusive et de la « vague de rénovation » annoncée par l'Union européenne début 2020 dans le cadre du pacte vert pour l'Europe. Afin de répondre aux exigences et aux objectifs européens, le Plan national pour la reprise et la résilience (PRR)⁵⁵ prévoit la rénovation et la création de logements sociaux (sous forme de logements publics, d'habitats autonomes et solidaires et d'hébergements « tremplin » pour les publics sans logement). La Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne et la Communauté germanophone⁵⁶ ont ainsi prévu des investissements de relance dans la rénovation des logements sociaux pour un montant total de 264,24 millions d'euros (cf. Tableau 2-2). Ces projets sont résumés dans l'Encadré 2-1.

Tableau 2-2 : Liste des projets d'investissements du PRR relatifs à la rénovation des logements sociaux et Aperçu des budgets consacrés aux plans d'extension du parc de logements sociaux, par Région

ID	Nom du projet	Gvt	Budget	Date fin de projet
I-1.01	Rénovation des logements sociaux	VLA	35,00	Fin 2022
I-1.02	Rénovation des logements sociaux	RBC	43,44	Avant 2026
I-1.03	Rénovation des logements sociaux	DG	20,00	Septembre 2026
I-4.12	Création de logements d'utilité publique et de logements à destination de personnes vulnérables	WAL	165,80	Août 2026

Région	Projet	Timing	Budget	Budget annuel
VLA	Primes "Vlaams Klimaatfonds" à la rénovation	Fin 2022	35.000.000	
	Hausse exercice budgétaire 2021 (prêt construction à la VMSW)	Fin 2022	250.000.000	
	Budget accord gouvernement 2019-2024	2019-2024	4.165.000.000	833.000.000
	TOTAL		4.450.000.000	1.118.000.000
RBC	Exécution de 15 marchés publics "rénovation" par la SISF	2021-2025	88.000.000*	17.600.000
	Plan d'urgence logement 2020-2024	2020-2024	550.000.000	137.500.000
	TOTAL		638.000.000	155.100.000
WAL	Projets "logements sociaux" PRR	2021-2026	165.800.000	33.160.000
	Plan d'investissement pour la rénovation du logement public	2020-2024	1.200.000.000	300.000.000
	PRR DG : Programme pluriannuel de marchés publics	2021-2026	20.000.000	4.000.000
	TOTAL		1.385.800.000	337.160.000
TOTAL			6.473.800.000	1.610.260.000

Source : Elaboration du CCE sur la base du Plan national pour la reprise et la résilience

⁵⁵ Cabinet du Secrétaire d'Etat à la relance et aux investissements Stratégiques, Plan national pour la reprise et la résilience, Belgique, 30 avril 2021, p.56-62.

⁵⁶ La Communauté germanophone exerce la compétence du logement depuis le 1er janvier 2020.

Encadré 2-1 : Aperçu des plans d'extension du parc de logements sociaux, par Région

Le présent encadré donne un aperçu des plans d'extension du parc de logements sociaux prévus dans les trois Régions, ainsi que des budgets qui y sont consacrés.

Au niveau flamand :

Le gouvernement flamand a approuvé deux projets de relance pour la mise en œuvre accélérée de plus de 4 000 logements sociaux climatiquement neutres. La Région flamande prévoit d'accélérer la rénovation énergétique des logements sociaux en accordant des primes issues du fonds climatique flamand (« Vlaams Klimaatfonds », VKF) aux sociétés de logement social et au Fonds flamand pour le logement. Doté d'un budget de 35 millions d'euros, ce système de subventions permettra la rénovation d'environ 4 050 logements sociaux, avec une prime VKF moyenne de 7 400 euros par logement. Pour l'exercice budgétaire 2021, la Région flamande a aussi prévu d'augmenter de 250 millions d'euros l'autorisation de prêt à la société flamande de logements sociaux (« Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen », VMSW) afin de financer leurs projets de construction devant satisfaire aux exigences PEB axées sur la performance énergétique, la surchauffe, le climat intérieur et les énergies renouvelables. Ces investissements supplémentaires s'ajouteront aux 833 millions annuels déjà prévus dans l'accord de gouvernement flamand 2019-2024⁵⁷.

Au total, cela représente une impulsion de près de 4,5 milliards d'euros pour accélérer la réalisation de logements sociaux climatiquement neutres.

Au niveau bruxellois :

La Région de Bruxelles-Capitale prévoit l'attribution et l'exécution de 15 marchés de travaux par la Sociétés Immobilières de Service Public (SISP) pour un montant total de 88 millions d'euros (dont 43,44 millions financés par le PRR et dont le reste est avancé à la SISP par la SLRB). La rénovation énergétique de 1 711 logements sociaux est concernée par ce projet, soit un investissement moyen de près de 51 500 euros par logement. Ces projets vont permettre une diminution moyenne de 53% de l'énergie consommée pour un gain escompté de 21 GWh/an et une réduction estimée de 4 452 tonnes de CO₂ par an. Les chantiers s'étaleront sur une période allant de janvier 2021 à juin 2025 et la réception provisoire des 15 chantiers interviendra avant 2026.

La Région a en outre pour ambition de pouvoir fournir entre 15 000 et 20 000 logements sociaux supplémentaires d'ici 2024⁵⁸ en utilisant de nouvelles stratégies d'acquisition-rénovation (cf. Encadré 2-3) et en finalisant les plans précédents. La Déclaration de Politique Régionale et le Plan d'urgence logement 2020-2024 prévoient en effet que le gouvernement achèvera, d'ici mai 2024, la construction des 8 758 logements prévus par le Plan régional du Logement, lancé en 2004, et par l'Alliance Habitat, initiée en 2013. Un budget de 550 millions d'euros a également été débloqué pour la rénovation de plus de 36 000 logements sociaux, soit un investissement moyen d'approximativement 15 000 euros par logement.

Au niveau wallon :

La Région wallonne prévoit un plan en quatre volets pour un montant de 165,8 millions d'euros. Le volet 1 prévoit la création 700 logements sociaux par les 63 Sociétés de logements de service publique et la Société wallonne du logement. Le volet 2 prévoit le développement de 9 projets d'habitats groupés, inclusifs et solidaires, comprenant chacun 15 logements à destination des aînés et des personnes en situation de handicap, au travers d'un appel à projets ouverts aux acteurs sociaux. La

⁵⁷ Cf. [Vlaamse Regering 2019-2024](#).

⁵⁸ Cf. Plan d'urgence logement 2020-2024 ([lien](#)).

volet 3 prévoit la rénovation et la création de places d'accueil et d'hébergement pour les publics sans-abri ou mal logés. Le volet 4 prévoit d'équiper le domicile des seniors en perte d'autonomie afin de retarder ou d'éviter l'institutionnalisation des personnes âgées au sein de maisons de repos et de soins.

La Région Wallonne a aussi annoncé en juin 2020 un grand plan d'investissement⁵⁹ 2020-2024 pour la rénovation du logement public d'un montant de 1,2 milliard d'euros, soit des investissements de l'ordre de 225 millions d'euros par an. L'investissement moyen par logement s'élève à 46 700 euros. Ce plan, financé à 75% par la Région wallonne et à 25% par les SLSP (sur base d'un prêt à taux zéro contracté par la Région), permettra de rénover 25 000 logements publics et de créer 10 000 nouveaux logements publics d'ici 2024. Le plan s'aligne ainsi avec l'une des volontés de la Déclaration de politique régionale⁶⁰ qui prévoit la rénovation de 55 000 logements à l'horizon 2030.

Au niveau germanophone :

La Communauté germanophone prévoit la rénovation énergétique de ces 1 500 logements sociaux via un programme pluriannuel de marchés publics, qui sera complété par des projets de construction de nouveaux complexes de logements sociaux, financés sur fonds propres de la Communauté germanophone. La réalisation de ce programme d'investissement passera par la prise de participation de la Communauté germanophone dans la Société de logement social germanophone (« Öffentlicher Wohnungsbau Ostbelgien », ÖWOB). Ceci permettra à la Communauté de libérer des tranches de capitaux en vue de réaliser les opérations prévues dans le cadre du programme de rénovation énergétique.

Source : Plan national pour la reprise et la résilience

2.1.2 Estimation des besoins en investissements à consentir en matière de construction et de rénovation de logements sociaux

L'objectif du secteur du bâtiment est d'atteindre un parc de bâtiments à consommation énergétique quasi nulle d'ici 2050 (ou « nearly zero energy building » en anglais, NZEB). Cet objectif a été formulé par l'Union européenne dans la directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) en vue de diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 80 à 95% d'ici 2050, par rapport à leur niveau de 1990 et réduire les émissions non-ETS de 55% à l'horizon 2030, par rapport à 2005.

En vue de contribuer à l'atteinte d'un parc de bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle d'ici 2050, le Pacte interfédéral belge et le Plan national intégré Energie Climat belge ont fixé l'objectif suivant pour le parc de logements sociaux : « *D'ici 2040, la performance énergétique du parc immobilier des logements sociaux atteindra en moyenne pour l'ensemble du parc de logements un facteur PEB de maximum 100kwh/m², à différencier en fonction du type de bâtiment* ».

Des investissements conséquents dans le parc de logements sociaux seront indispensables d'une part pour permettre l'atteinte des objectifs climatiques et d'autre part pour répondre à la demande de logements sociaux (cf. point 2.1.1). La présente section a pour objectif de quantifier (estimation) les besoins en investissements qui seront nécessaires en matière de création et de rénovation du parc de logement social belge.

⁵⁹ Cf. Plan wallon d'investissements 2019-2024 ([lien](#)).

⁶⁰ Cf. [Déclaration de politique Wallonie 20219-2024](#).

Estimation des besoins en investissements pour répondre à la demande de logements sociaux

Hypothèses concernant le besoin de nouveaux logements sociaux

Comme mentionné ci-dessus, le stock actuel de logement social s'élève en Belgique à un près de 302 000 unités et environ 256 000 de ménages sont actuellement sur liste d'attente pour l'attribution d'un logement social. Ce constat montre clairement que la création d'au minimum 256 000 logement sociaux (hypothèse basse) est nécessaire pour pouvoir répondre à la demande actuelle et réduire drastiquement les listes d'attente.

Il est toutefois important de souligner d'une part que la crise du coronavirus risque d'avoir dans les mois et les années à venir un impact négatif sur le revenu des ménages (impact jusqu'à présent limité en raison des aides accordées par l'Etat) et de créer des problèmes supplémentaires sur le marché du logement, en particulier dans le segment le moins cher. D'autre part, chez les meilleurs élèves européens (Pays-Bas, Danemark et Autriche), la taille du parc de logement social représente plus de 20% du parc total de logement (soit environ le triple du pourcentage belge). Au Royaume-Uni, en France, en Irlande, en Islande et en Finlande, le parc de logement social représente entre 10% et 19% du parc total de logement (soit environ le double du pourcentage belge). En vue d'anticiper d'éventuelles évolutions de la demande et de tendre vers les meilleurs élèves européens en la matière, les hypothèses moyenne et haute prévoient ainsi de doubler et de tripler le stock actuel de logements sociaux, ce qui représente resp. la création de 302 000 et de 604 000 logements sociaux.

(HB) Hypothèse basse : Création de 256 000 logements sociaux

(HM) Hypothèse moyenne : Création de 302 000 logements sociaux

(HH) Hypothèse haute : Création de 604 000 logements sociaux

Hypothèses concernant le coût de construction / d'acquisition de nouveaux logements sociaux

Le coût de construction ou d'acquisition de logements sociaux peut varier grandement en fonction du projet, de son ambition et de divers autres facteurs (région géographique, évolution des prix des matériaux de construction, évolution des exigences pour les nouvelles constructions, etc.). Les communes de la première couronne de la Région bruxelloise ne dispose par exemple pas ou peu de disponibilités foncières, ce qui augmente le coût d'acquisition des terrains, et par conséquent celui des projets de construction des logements sociaux. Il est à souligner que dans tous les cas, les nouvelles constructions doivent répondre à de hautes exigences de performance énergétique dans les trois régions du pays. Ces exigences ont pour conséquence d'augmenter le coût de construction des nouveaux logements. Et ce d'autant plus avec la tendance des prix à la hausse suivie dernièrement par les matériaux de construction (dont les matériaux d'isolation)⁶¹. Les hautes exigences de performance énergétique des nouvelles constructions permettent d'un autre côté de fournir aux occupants un logement confortable et de qualité, qui peuvent réaliser des économies sur leurs factures d'énergie. Dans le cadre du logement social, ces économies peuvent, moyennant l'adaptation du calcul des loyers, être utilisées pour financer la rénovation des logements du parc existant, qui affichent de faible performance énergétique (cf. Encadré 2-2).

A titre illustratif, la Société régionale du logement bruxellois (SRLB) prévoit la construction d'un écoquartier composé de 200 logements dont 120 logements sociaux sur le site des Dames Blanches à Woluwe-Saint-Pierre pour un budget de 50 millions d'euros, soit un montant de 250 000 euros par logement. Ce projet a pour ambition d'allier logements passifs, espaces verts et équipements collectifs. La Région bruxelloise a également acquis en 2021 un projet de bâtiment basse énergie clé sur porte, nommé « Biebuyck », de 42 logements à Neder-over-Heembeek pour un budget de 10,6

⁶¹ Cf. "L'évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction – Juin 2021", [CCE 2021-2149](#).

millions d'euros, soit 252.380 euros par logement. Le bâtiment dispose également d'un grand jardin commun et d'un local pour vélos. Comme mentionné ci-dessus, les coûts d'acquisition des terrains étant supérieurs en Région bruxelloise, une hypothèse plus basse est également retenue.

(HB) Hypothèse basse : Coût moyen de 175 000 € par nouveau logement social construit ou acquis

(HH) Hypothèse haute : Coût moyen de 250 000 € par nouveau logement social construit ou acquis

Estimation des besoins en investissements pour répondre à la demande de logements sociaux

Au regard des données susmentionnées, les besoins en investissements nécessaires pour répondre à la demande de logements sociaux peuvent être estimés entre 60 et 144 milliards d'euros⁶².

(HB) Répondre à la demande actuelle : entre 44,8 et 64 milliards d'euros

(HM) Doubler le nombre de logements sociaux : entre 52,85 et 75,5 milliards d'euros

(HH) Tripler le nombre de logements sociaux : entre 105,7 et 151 milliards d'euros

Estimation des besoins en investissements pour rénover le parc de logement social existant

Afin d'atteindre l'objectif climatique fixé pour le parc social de bâtiments, l'ensemble des logements sociaux existant devront afficher une consommation d'énergie quasi nulle d'ici 2040 (en moyenne 100 kWh/m²). Outre le besoin de nouveaux logements sociaux, des investissements dans la rénovation des logements sociaux sont donc également nécessaires pour améliorer la qualité et les performances énergétiques des logements sociaux existants.

Hypothèses concernant le nombre de logements sociaux à rénover

Peu de données existent toutefois en Belgique sur la performance énergétique des logements sociaux, ce qui complique les estimations des besoins en investissements pour la rénovation énergétique du parc de logement social existant. Comme susmentionné, une étude d'Isis (Mathieu, 2017) estime que près de 190 000 logements sociaux sont considérés comme « énergivores » et « très énergivores » en Belgique, ce qui représente moins de deux-tiers du parc de logement social existant. L'étude datant de 2019 souligne que l'âge moyen du parc de social wallon tourne autour de 49 ans. Faute de données précises sur l'état énergétique du parc de logement social belge, l'hypothèse retenue par l'étude d'Isis - c'est-à-dire la rénovation de 190 000 logements sociaux, soit moins de deux-tiers (63%) du parc social belge - est reprise comme hypothèse basse.

Le gouvernement bruxellois en fonction estime que sur les 39 000 logements sociaux du parc bruxellois, 36 000 sont à rénover, soit 92% du parc social bruxellois. La « Grote woononderzoek » (Ceulemans & Verbeeck, 2015) estimait qu'en 2015, 36,5% des logements sociaux flamands n'avaient pas d'isolation du toit, 14,5% d'isolation des vitrage, 75,6% d'isolation du sol et 53,7% d'isolation des murs. Cette même étude évalue le coût total de rénovation des logements sociaux entre 10 et 11 milliards rien que pour la Flandre – qui compte pour un peu plus de 50% du parc total de logement sociaux. L'estimation faite par l'Isis semble dès lors trop basse pour permettre à l'ensemble des logements sociaux présents sur le territoire belge de répondre aux exigences de « consommation

⁶² A noter que le SERV a estimé le montant des investissements nécessaires pour couvrir le besoin de nouveaux logements sociaux (demande de logements sociaux) entre 13,2 et 24,5 milliards d'euros. Cette estimation se fonde sur un besoin de logements sociaux de 110 193 en 2017 et un coût du logement social estimé entre 120 000 € et 222 222 €. Source : SERV (2019). A noter que le besoin en logements sociaux en Flandre a augmenté entre-temps et s'élève actuellement à 144 000 logements.

quasi-nulle » (soit une consommation énergétique de max. 100 kWh/m²) d'ici 2040. L'hypothèse haute concerne dès lors la rénovation de 255 000 logements sociaux, soit 85% du parc existant.

(HB) Hypothèse basse : Rénovation de 190 000 logements sociaux (environ 63% du parc existant)

(HH) Hypothèse haute : Rénovation de 255 000 logements sociaux (environ 85% du parc existant)

Dans la plupart des études disponibles, le coût moyen estimé d'une rénovation profonde (c'est-à-dire d'une rénovation permettant d'atteindre de manière optimale l'objectif de long terme fixé par le PNEC : en moyenne max. 100 kWh/m²) entre 40 000 et 80 000 euros⁶³. L'estimation du coût moyen de rénovation d'un bâtiment pour le rendre à « consommation quasi nulle » varie fortement en fonction des études. Cela s'explique par le fait qu'il existe de nombreuses incertitudes. Le coût de rénovation dépend entre autres du type et de l'état du logement, de l'âge du bâtiment⁶⁴ ainsi que des choix opérés concernant la stratégie de rénovation (rénovation collective ou individuelle, niveau de confort et de performance énergétique atteint, etc.), des éventuelles innovations pouvant réduire les coûts de rénovation et de la situation du marché, de l'évolution du coût des matériaux de construction, etc.

A titre illustratif, un vaste chantier de rénovation qui permettra la rénovation profonde (PEB B allant de 85 à 170 kWh/m²) d'au moins 157 logements - avec un PEB très faible et n'ayant jamais bénéficié de subsides de rénovation - va être lancé en Wallonie au sein du Logis Dourois pour un montant de plus de 6,5 millions d'euros, soit 42 500 euros par logement. Le Logis Social de Liège va lancer un grand plan de rénovations en vue d'améliorer les performances énergétiques de 1 100 logements pour un montant de 43 millions d'euros, soit 39 090 euros par logement. En Région de Bruxelles-Capitale, l'avenant 14 de l'accord de coopération Beliris a réservé 38 millions d'euros pour la rénovation de 800 logements sociaux, soit un montant moyen de 47 500 euros par logement. A noter que ces projets de rénovation concernent uniquement l'amélioration « standard » des performances énergétiques des bâtiments de l'enveloppe des bâtiments (isolation des façades, remplacement des châssis, isolation et/ou remplacement des toitures, ...), ainsi que le remplacement des chaufferies. La facture peut augmenter pour des projets plus ambitieux intégrant par exemple l'installation de panneaux photovoltaïques, de bornes de recharge ou encore de systèmes de gestion intelligents.

(HB) Hypothèse basse : 50 000 euros par logements

(HH) Hypothèse haute : 75 000 euros par logements

Estimation des besoins en investissements pour rénover le parc de logement social existant

Au regard des données susmentionnées, le besoin en investissements nécessaire pour atteindre un parc de logement social à consommation quasi-nulle varie entre 9,5 milliards (hypothèse basse) et 19,125 milliards d'euros (hypothèse haute).

⁶³ Le [quatrième plan d'action pour l'efficacité énergétique du gouvernement flamand](#) mentionne 47 055 € comme coût pour une rénovation totale. [Steunpunt Wonen](#) donne une estimation moyenne du budget entre 52 000 et 55 000 euros par logement pour adapter le parc immobilier flamand aux exigences en termes de qualité des logements et de performances énergétiques. L'estimation du coût moyen de la rénovation d'un logement (conforme avec les objectifs climatiques 2050) s'élève à 60 000 euros, selon la [Banque nationale belge](#). [Milieucentraal](#) estime à 80 000 € le coût de rénovation d'un logement de 125 m² conforme à la neutralité carbone. [L'étude wallonne COZEB 2](#) estime que l'investissement moyen des rénovations profondes pour atteindre le label A est de 80.500 euros par bâtiment pour les maisons unifamiliales existantes et à 325 160 euros par bâtiment. Le [SERV](#) estime le coût d'une rénovation (isolation) d'un logement entre 40 000 et 60 000 euros.

⁶⁴ [Steunpunt Wonen](#) a estimé que les logements flamands antérieurs à 1945 enregistrent un coût total de rénovation de 72 000 -75 000 euros par logement en moyenne, tandis que le coût pour les logements les plus jeunes construits après 2000 tombe à 29 000 - 31 000 euros en moyenne par logement. Cf. [Ryckewaert, M. & al. \(2020\)](#).

(HB) *Rénovation de 190 000 logements sociaux : entre 9,5 et 14,25 milliards d'euros*

(HH) *Rénovation de 255 000 logements sociaux : entre 12,75 et 19,125 milliards d'euros*

En prenant en compte l'hypothèse haute (19,125 milliards) et la répartition du nombre de logements sociaux entre les trois régions du pays⁶⁵, les besoins en investissements nécessaires pour rénover le parc social existant s'élèveraient à environ 10 milliards d'euros en Flandre, 6,5 milliards d'euros en Wallonie et 2,5 milliards d'euros à Bruxelles. Cette estimation est en ligne avec l'ordre de grandeur de l'évaluation faite par Steunpunt Wonen pour la Flandre (entre 10 et 11 milliards d'euros)⁶⁶.

Estimations des besoins totaux en investissements dans le parc de logement social

Au total, la somme des besoins en investissements dans la création de nouveaux logements sociaux pour répondre à la demande et dans la rénovation des logements sociaux existants pour répondre aux objectifs climatiques peut être estimée entre 54,3 milliards et 170,1 milliards d'euros, avec une hypothèse moyenne se situant entre 67,1 et 88,3 milliards d'euros (cf. Tableau 2-4).

Tableau 2-3 : Estimation des besoins totaux en investissements en matière de construction et de rénovation des logements sociaux, Synthèse

Besoins en investissement estimés (en milliards d'euros)	Hypothèse basse	Hypothèse moyenne	Hypothèse haute
Construction de nouveaux logements sociaux	44,8	52,8-75,5	151,0
Rénovation du parc de logements sociaux existant	9,5	14,25-12,75	19,1
Total	54,3	67,1-88,3	170,1
Besoin annuel 2020-2040	2,7	3,4-4,4	8,5

Source : Calculs du CCE

2.1.3 Un besoin massif d'investissements dans le parc de logement social

Le point 2.1.1 montre clairement que de nouveaux investissements dans le parc de logement social s'imposent – tant au niveau de la construction et de l'acquisition de nouveaux logements sociaux que dans la rénovation des logements sociaux existants - et que ces investissements peuvent jouer un rôle déterminant à l'appui d'une reprise économique inclusive suite à la crise sanitaire du coronavirus. Le point 2.1.2 met toutefois en évidence que, pour répondre à la demande de logements sociaux et pour atteindre l'objectif climatique fixé, ces investissements devront être colossaux : entre 54,3 et 170,1 milliards d'euros (ce qui représente un besoin annuel allant de 2,7 à 8,5 milliards d'euros sur la période 2020-2040).

L'exercice réalisé au point 2.1.2 met également en évidence que les projets d'investissement en cours et prévus en matière de création et de rénovation des logements sociaux ne sont pas assez ambitieux pour répondre d'un côté au besoin de logements sociaux et de l'autre à l'atteinte des objectifs climatiques. Le budget annuel (à l'échelle nationale) consacré à l'extension et à l'amélioration du parc de logements sociaux est en effet estimé à 1,61 milliards d'euros (dont 1,1 milliards en Flandre, cf. Tableau 2-2). Ce montant est inférieur à l'hypothèse basse des besoins annuels 2020-2040, soit 2,7 milliards d'euros par an (cf. Tableau 2-4). Il est à noter que :

⁶⁵ A noter qu'une estimation plus précise nécessiterait de prendre aussi en compte en l'état du parc de logements sociaux dans les trois régions du pays.

⁶⁶ Cf. Ryckewaert, M. & al. (2020).

- Les projets d'investissements en cours ou à venir sont bien loin de répondre à la création des 240 000 logements sociaux (hypothèse basse) et à la rénovation des 190 000 logements sociaux, nécessaires pour répondre à la demande actuelle et aux objectifs climatiques 2040 ;
- Les montants prévus par logement dans le cadre de certains projets de rénovation des logements sociaux semblent bien maigres pour réaliser une rénovation profonde du logement. Un des projets de relance en Flandre prévoit à titre d'exemple l'octroi d'une prime de 7 400 euros par logement pour la rénovation d'environ 4 050 logements sociaux (cf. Encadré 2-1), alors que le coût moyen d'une rénovation profonde est estimé à minimum 40 000 euros ;
- De même, les montants prévus par logement dans le cadre de certains projets de construction de nouveaux logements sociaux semblent faibles. A titre d'exemple, le plan d'investissement de la Région wallonne a pour ambition de rénover 25 000 logements publics et de créer 10 000 nouveaux logements publics avec un budget de 1,2 milliards d'euros. En tenant compte d'un coût de rénovation bien en-dessous de la moyenne (20 000 euros) pour les 25 000 logements, il reste un budget moyen de 70 000 euros par logement pour la création des 10 000 nouveaux logements sociaux, ce qui semble utopique vu les coûts de construction actuels.
- Le Tableau 2-4 indique que la majorité des besoins d'investissement dans le logement social concernent la création de nouveaux logements pour répondre à la demande (entre 44,8 et 151 milliards d'euros). Au vu de ces montants colossaux, on peut se demander s'il ne serait pas plus rentable de se tourner vers d'autres formes de construction et d'habitat (cf. point 2.4) – tout en veillant au confort et à la qualité du logement pour les occupants – et/ou vers des mesures visant à rendre le marché locatif privé plus abordable et plus accessible⁶⁷.

2.1.4 Quelles pistes de solutions pour le logement social ?

Pour répondre aux défis auxquels fait face la politique sociale du logement en Belgique, plusieurs pistes potentielles pour augmenter le stock de logements sociaux et rénover les logements existants sont évoquées ci-dessous.

Fixer des objectifs ambitieux pour chaque projet de construction et de rénovation de logements sociaux

Afin d'atteindre l'objectif ambitieux fixé à long terme pour le parc de logement social (un facteur PEB moyen de max. 100kWh/m² d'ici 2040), la fixation d'objectifs ambitieux pour chaque projet de construction et de rénovation de logements sociaux semble essentielle. Depuis 2010, le Gouvernement bruxellois a par exemple décidé que tous les nouveaux logements sociaux devaient être passifs⁶⁸ et que tous les logements sociaux rénovés devaient être au minimum basse énergie⁶⁹. Bien que la fixation d'objectifs ambitieux pour chaque projet demande des coûts d'investissement initiaux plus importants que pour une simple rénovation (par ex. uniquement changement des châssis), ces investissements seront plus rentables à long terme. La rénovation profonde et globale

⁶⁷ Ces mesures ne sont pas traitées dans la présente note documentaire.

⁶⁸ C'est-à-dire habitation individuelle présentant une consommation d'énergie primaire pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire et les auxiliaires électriques inférieure à 45 kWh par m² et par an, une étanchéité à l'air sous 50 Pa inférieure à 0.6 par heure, un besoin net de chauffage inférieur à 15 kWh par m² et par an, une température de surchauffe qui ne peut dépasser les 25° C que pendant 5 % du temps de l'année et qui est reconnue comme telle par un (des) organisme(s) compétents identifiés comme tel(s) par la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁶⁹ C'est-à-dire une habitation individuelle présentant un besoin net de chauffage inférieur à 60 kWh par m² et par an, une consommation d'énergie primaire pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire et les auxiliaires électriques inférieure à 150 kWh par m² et par an et reconnue comme telle par un (des) organisme(s) compétents identifiés comme tel(s) par la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

(càd en une seule fois) permet en effet de garantir l'atteinte des objectifs de performance énergétique de long terme et d'éviter un effet de verrouillage⁷⁰, des surcoûts et un gaspillage des ressources.

La fixation d'objectifs ambitieux pour chaque projet de construction et de rénovation de logements sociaux est aussi une occasion pour faire preuve d'exemplarité et pour stimuler le déploiement des "energy and smart buildings"⁷¹, mais aussi pour considérer les aspects liés à la gestion de l'eau (collecte et réutilisation de l'eau de pluie, économie d'eau). Dans ce cadre, différentes technologies, qui doivent être jugées en fonction de leur mérite au cas par cas, peuvent être envisagées dans les projets de construction et de rénovation du bâti social telles que l'intégration d'équipements de production d'énergie renouvelable (panneaux solaires et photovoltaïques, pompes à chaleur, biogaz, géothermie, stockage de chaleur, ...) ou encore l'intégration de technologies de gestion intelligente (dont par ex. les compteurs intelligents). De même, l'intégration d'espaces verts, de zones collectives ou encore de crèches/garderies dans les projets de construction et de rénovation des logements sociaux peuvent permettre d'améliorer le bien-être des occupants sociaux et de lever partiellement les risques d'exclusion sociale et les freins à l'emploi auxquels sont généralement plus confrontés les locataires sociaux.

Augmenter les investissements publics dans la rénovation et la création de logements

La hausse des investissements publics dans le secteur du logement social est la première piste de solution pour augmenter les investissements publics dans la rénovation et la création de logements. L'investissement public dans le logement social dépend du besoin en logements sociaux (bien présent en Belgique) mais aussi de la capacité et de la volonté des autorités publiques à investir dans ce secteur. Or, la dernière décennie a été ponctuée en Belgique par une insuffisance des investissements publics dans la création et la rénovation de logements sociaux. Les différents niveaux de pouvoir ont toutefois récemment affiché leur volonté d'inverser cette tendance notamment via les projets prévus dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience et dans les différents plans d'investissements des régions (cf. Encadré 2-1), ou encore via l'ambition du dernier accord de gouvernement de cibler un taux d'investissements publics de 4% pour 2030. Ces ambitions sont un bon début, mais ne seront pas suffisantes pour répondre à la demande croissante de logements sociaux (cf. supra). Afin de solutionner la crise du logement abordable et de qualité, les différentes autorités belges devront continuer sur cette voie et accélérer les investissements dans la création et la rénovation de logements sociaux.

Plusieurs pistes (dont des pistes publiques-privées) peuvent être envisagées à cet effet telles que la construction de logements publics sur les terrains publics, les partenariats publics-privés ou encore l'acquisition de logements privés déjà construits ou presque terminés par les bailleurs sociaux (cf. Encadré 2-3). Outre les financements classiques via les budgets des autorités publiques ou les fonds européens, des pistes de financement alternatifs pour le financement des investissements publics durables (dont le financement de la création et la rénovation de logements sociaux) peuvent être envisagées. Les autorités peuvent par exemple envisager, moyennant l'adaptation du calcul des

⁷⁰ L'effet de verrouillage ou « lock-in effect » décrit toutes actions partielles ou tous travaux partiels de rénovation qui empêchent d'exploiter pleinement le potentiel d'économie d'énergie d'un bâtiment et d'atteindre les objectifs de performance énergétique de long terme. Certaines interventions peuvent, par exemple, empêcher d'autres interventions ultérieures. Cet effet résulte généralement de mesures de rénovation réalisées isolément et indépendamment d'une réflexion globale et peut générer une inefficacité de résultat (dégradation de la qualité de l'air intérieur faute de ventilation adaptée, économies d'énergie générées plus faibles qu'attendues, ...), un confort réduit pour les ménages (saturation des ménages vis-à-vis des nuisances générées par les chantiers successifs, ...), un gaspillage de ressources et des surcoûts (coûts cumulés des travaux trop élevés, ...), ce qui n'optimise pas les investissements. Cf. Rapport "Diagnostic du parc de bâtiment et des principaux obstacles à la rénovation, [CCE 2021-0325](#).

⁷¹ Ces aspects comprennent notamment l'optimisation des consommations via des détecteurs de présence, une ventilation adéquate, de la récupération de chaleur, via la collecte d'une série de données (température, qualité de l'air, pression, consommation énergétique, ...). De tels systèmes permettent également d'identifier des anomalies (dus à des comportements inadéquats des habitants, des problèmes structurels du bâtiment, ...).

loyers, de réinvestir les économies réalisées sur les factures énergétiques des logements sociaux neufs/rénovés dans la rénovation des logements sociaux plus anciens, dont les performances énergétiques sont médiocres (cf. Encadré 2-2). Cette solution ne permettant de financer la rénovation énergétique de l'ensemble du parc social existant⁷², une série d'autres pistes sont également à envisager telles que l'amélioration du cadre réglementaire pour favoriser le recours aux contrats de performance énergétique, la sortie des investissements du Green Deal des règles budgétaires européennes, la mise en place d'une structure de "Public infrastructure lease entity", la mise en œuvre d'un mécanisme ETS pour les bâtiments publics et les logements sociaux (et la redistribution des revenus issus de ce mécanisme) ou encore la création d'un « fonds européen d'investissement dans le logement abordable, décent et adéquat »⁷³. Ces pistes innovantes pour le financement des investissements publics durables ont déjà été évoquées dans les précédents travaux de la CCS Construction⁷⁴.

D'importants moyens européens de financement pour cofinancer des constructions ou des rénovations thermiques de logements sociaux sont en outre accessibles aux opérateurs du logement social (CESE, 2020), notamment par le biais de fonds européens (Feder, FSE, Interreg), de la BEI⁷⁵, de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, du plan Juncker 2 d'investissements stratégiques, du fonds d'investissement créer dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et du plan de relance «NextGenerationEU» (dont le fonds de transition juste, REACT-EU et InvestEU).

Encadré 2-2 : Art. 26 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 septembre 2016

L'article 26 de l'AG RBC du 22 septembre 2016⁷⁶, applicable à la location d'habitations gérées par la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale et par les sociétés immobilières de service public, prévoit que « *lorsqu'un ménage occupe un logement passif, basse énergie ou très basse énergie, le loyer réel est majoré d'un complément* » qui « *tient compte des performances énergétiques du logement et des gains que celles-ci devraient permettre en termes de chauffage* » et que « *les sociétés seront tenues de consacrer 95 % des recettes générées grâce à ce complément de loyer à des investissements améliorant l'efficacité énergétique du bâti de leur patrimoine respectif* ».

Lancer un appel aux investisseurs privés

La seule construction de logements publics ne suffira pas à résoudre la pénurie de logements abordables et de qualité en Belgique. D'autant plus que les plans « logement » qui se sont succédés ces 20 dernières n'ont pas toujours tenu leur promesse. A titre d'exemple, en Région de Bruxelles-Capitale, sur les 6 500 nouveaux logements sociaux prévus en Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre du Plan régional logement de 2005 et de l'Alliance Habitat de 2013, seuls 1 700 ont été terminés en 2021 (soit moins d'un tiers des deux plans cumulés). Il semble dès lors indispensable de tendre

⁷² Pour rappel, la Fondation Roi Baudouin estime le gain mensuel moyen à environ 34 euros en Flandre, 51 euros en Wallonie et 37 euros à Bruxelles (cf. point 2.1).

⁷³ Ce fonds serait destiné à la création et au maintien de logements à coût modéré et permettrait à l'UE de rendre ses actions et ses politiques plus lisibles et cohérentes pour les citoyens européens, notamment dans le cadre du futur plan « bâtiment » du pacte vert et du futur plan d'action du socle européen des droits sociaux. Cf. CESE (2020).

⁷⁴ Cf. Avis "Le nouvel accord du gouvernement examiné du point de vue du secteur de la construction", [CCE 2020-2380](#) ; Note documentaire "La vision des experts sur les Sustainable Development Goals et leur financement", [CCE 2020-2271](#) ; Note documentaire "Le secteur de la construction : un partenaire pour une politique climatique sociale et économique ambitieuse", [CCE 2020-2270](#). Note documentaire "Investissements publics", [CCE 217-1346](#).

⁷⁵ La Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI) accordent des prêts à long terme visant à soutenir les opérateurs de logements sociaux, les partenariats public-privé (PPP), les structures d'agrégation, les banques intermédiaires et les sociétés de projet. Dans certains cas, la prise de risque plus élevée nécessite une aide au titre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Source : CESE (2020).

⁷⁶ Cf. https://www.etaamb.be/fr/arrete-du-gouvernement-de-la-region-de-bruxellescapit_n2016031779.html.

vers une mobilisation générale, via la contribution des communes et des agences immobilières sociales, mais aussi via l'activation des acteurs privés.

La mobilisation du parc privé à vocation sociale présente l'avantage d'être rapide, tandis que la construction de nouveaux logements sociaux nécessite un délai de plusieurs années pour être disponible. Elle permet le maintien et le développement d'une offre de logements de qualité à loyer abordable dans le parc privé. Par rapport au parc social, la mobilisation du parc privé à des fins sociales ne présente pas forcément l'atout de la pérennité mais, à l'inverse, dispose de celui de la réversibilité et peut contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine du logement, telles que la lutte contre la vacance ou le développement de la mixité sociale (Robert, 2016).

Le logement social ayant pour vocation de diminuer la charge du logement dans le budget des ménages aux revenus limités, le secteur du logement social n'attire cependant pas naturellement les investissements privés. Le rôle de l'État reste dès lors également primordial pour mettre en place des mécanismes qui attirent les investissements privés dans le secteur des logements sociaux. En Belgique, le système des agences immobilières sociales (AIS) a par exemple été mis en place. Ces agences, subsidiées par les régions, ont pour but de trouver des propriétaires qui acceptent de louer leur logement pour un loyer limité. En échange, les propriétaires bénéficient d'un certain nombre d'avantages tels que la garantie d'une durée des baux très longue (9 à 15 ans), la prise en charge du vide locatif et des frais de remise en état par les AIS, un faible risque d'impayée et un moindre précompte immobilier que dans le cadre d'une location immobilière classique. Certains grands investisseurs sociaux commencent d'ailleurs à se développer autour de ces opportunités d'investissement social (cf. Encadré 2-4).

Encadré 2-3 : La Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande lancent un appel au secteur privé pour la création de logements sociaux

La secrétaire d'Etat en charge du logement à la Région Bruxelles-Capitale, Nawal Ben Hamou, a déposé un plan d'urgence logement 2020-2024⁷⁷, visant la mise à disposition de 15 000 à 20 000 logements sociaux d'ici 2024, qui fait appel aux développeurs et aux constructeurs immobiliers du secteur privé. Contrairement aux précédents plans qui étaient des projets de construction de logements sociaux, ce nouveau plan mise sur l'acquisition de logements privés via l'achat de logements existants, de logements « clé-sur-porte » et de logements neufs sur commande. L'objectif de cette nouvelle stratégie est d'accélérer la production de logements sociaux sur le territoire bruxellois. Un exemple de projet récent qui entre dans le cadre de ce plan est l'acquisition du projet clé sur porte « Biebuyck » à Neder-over-Heembeek : 42 logements acquis pour un budget de 10,6 millions d'euros, soit 252 380 euros par logement.

En Flandre, la Société flamande pour le logement social ("Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen", VMSW) a lancé en octobre 2021 un nouvel appel au secteur privé en vue d'augmenter le nombre d'appartements dans les logements sociaux. Ce nouvel appel passe par le système « Design & Build appartements »⁷⁸. Via ce système, un initiateur privé - tel qu'un entrepreneur ou une entreprise de construction – construit des appartements sur le terrain des sociétés de logement social, qui sont ensuite acquis par la VMSW via son accord-cadre. « Design & Build appartements » permet également à l'acteur privé de recevoir un contrat pour la construction de logements sociaux à plusieurs endroits, ce qui simplifie les procédures et accélère la réalisation des nouveaux projets de construction.

⁷⁷ Cf. https://nawalbenhamou.brussels/wp-content/uploads/2021/01/Plan-Urgence-Logement_DEF.pdf.

⁷⁸ Design & Build appartements a été publié le 20 octobre 2021 via e-Procurement. Les initiateurs privés doivent déposer leur candidature avant le 28 janvier 2022. Il s'agit du deuxième appel de la VMSW au secteur privé cet automne après le CBO, et un troisième suivra le 16 novembre, à savoir SVK Pro.

Encadré 2-4 : Inclusio, un investisseur social avec pour mission d'offrir sur le long terme, à des populations fragilisées, des logements de qualité à un loyer abordable

La société Inclusio, créée en 2015, est la première société immobilière réglementée publique (SIRP) à être principalement active dans le domaine de l'immobilier à caractère social en Belgique. La société immobilière investit dans des immeubles de logement social. L'objectif de la société est de proposer des logements abordables et de qualité pour répondre au manque de logements accessibles pour les personnes à bas revenus. Pour ce faire, le modèle d'Inclusio est simple : apporter du capital pour acheter, rénover ou construire des logements et les donner en location à des acteurs du logement social (AIS, communes, CPAS, sociétés de logement social) à un loyer environ 25% à 30% plus bas que celui du marché sur base de baux à long terme. Ces acteurs les sous-louent, à leur tour, logement par logement, dans le cadre de leur politique sociale, à des ménages qui sont en attente d'un logement à loyer modéré. En contrepartie de la location de ces immeubles résidentiels à des revenus locatifs bruts inférieurs aux loyers normaux de marché (typiquement 20 à 40 %, en fonction de la localisation), Inclusio bénéficie d'un certain nombre d'avantages procurés par les AIS (cf. supra). Ce qui permet à la société de dégager un rendement locatif brut moyen sur ces immeubles disponibles à la location au 31/12/2020 de 4,3 %. La société réussit ainsi à concilier un objectif social avec un rendement suffisant. En collaboration avec les Agences Immobilières Sociales (AIS), Inclusio loue actuellement près de 700 logements à un public précarisé et vise un portefeuille immobilier de 3 000 logements sociaux pour 2025. Inclusio a également la volonté d'être un partenaire d'investissement dans les infrastructures utiles au niveau social et sociétal (par ex. crèches, écoles, centres d'accueil pour demandeurs d'asile, etc.).

Simplifier et accélérer les procédures d'attribution des subsides pour la construction et la rénovation de logements sociaux

Comme mentionné ci-dessus, les budgets alloués par les Régions à la construction et à la rénovation des logements sociaux sont sous-utilisés notamment en raison de la complexité des procédures. Il serait dès lors intéressant d'identifier les points à améliorer en vue de simplifier et d'accélérer les procédures d'octroi des subsides pour la construction et la rénovation des logements sociaux. Des mesures ont à titre d'exemple d'ores et déjà été prises en Flandre à ce sujet (cf. Encadré 2-5).

Encadré 2-5 : Fusion des sociétés de logement social et des agences de location sociale flamandes

Des mesures ont été prises en Flandre pour tenter de simplifier le fonctionnement et la gestion du parc de logement social. Sur accord du Gouvernement flamand, les sociétés de logement social et les agences de location fusionneront le 1^{er} janvier 2023 pour laisser place à un seul acteur dans ce domaine, la société de logement. Cette fusion devrait permettre d'accélérer le développement de l'offre de logements sociaux (construction et rénovation) à travers un accroissement d'échelle et une centralisation des compétences, ainsi que de maîtriser les coûts de fonctionnement. Une société de logement devra compter au minimum 1000 logements locatifs sociaux. Les communes et les CPAS pourront sans obligation transférer les logements sociaux qu'ils gèrent à la société de logement.

Avec la fusion, les sociétés de logement deviendront, à partir de 2023, le point de contact unique et central des parties prenantes professionnelles. Elles seront également chargées de négocier les marchés publics pour les projets de construction ou de rénovation sociale. Afin de financer leurs activités, le gouvernement flamand a alloué près de 4,5 milliards d'euros à la rénovation climatique et à la construction de logements sociaux pour la période 2019-2024 (cf. Encadré 2-1).

Dans ce contexte, on peut noter que la construction de logements sociaux reste régulièrement rejetée par le voisinage, par crainte de la construction de tels logements sur leur cadre de vie (peur de déséquilibre sociologique et de problèmes de sécurité, problèmes de circulation et de stationnement, hauteur des constructions, enlaidissement du paysage, augmentation de la population, densification excessive, ...). Et ce, malgré les obligations minimales de logement social par commune⁷⁹. Agissant en leur nom ou en association, les riverains ont en effet la possibilité de s'opposer aux permis de construire autorisant la construction de logements sociaux. Même si cette démarche est rarement couronnée de succès, elle peut retarder le démarrage des chantiers, ce qui risque d'augmenter les coûts et de menacer la réalisation du projet. Identifier des pistes en vue de favoriser la bonne acceptation des logements sociaux (par ex. via des projets de construction de logement social plus petit, etc.) et de tendre vers la mixité sociale (par ex. via des structures collectives regroupant des demandeurs sociaux, des personnes âgées, des jeunes actifs, des étudiants, etc.) peut être un atout pour accélérer les créations de logements sociaux.

2.2 La lutte contre les logements inoccupés

Les logements inoccupés sont un autre aspect de la crise actuelle du logement. Selon la littérature, l'inoccupation de logement peut avoir une influence négative sur les prix de l'immobilier (valeurs des biens ou des prix de location) et entraîner un désinvestissement des propriétaires (Glock & Haübermann, 2004 ; Jensen, 2017). Cela a ensuite des conséquences néfastes pour les communes mais également pour le voisinage en termes urbanistiques, d'attractivité économique et touristique, d'insalubrité ainsi qu'en termes de sentiment d'insécurité à travers une hausse de la criminalité et du vandalisme (Han, 2014 ; Huuhka, 2016).

2.2.1 Etat des lieux des logements inoccupés sur le territoire belge

En Belgique, les chiffres sur l'inoccupation des logements s'obtiennent difficilement et varient d'une source à l'autre. Les chiffres présentés dans le présent point doivent par conséquent être interprétés avec prudence.

En Région wallonne, on parle le plus souvent de 35 000 logements inoccupés. Une étude plus récente de l'ULG (Flas, 2021) estime le nombre de logements inoccupés en Wallonie à une fourchette comprise entre 15 000 et 45 000⁸⁰ unités en 2021. Selon un cadastre établi par l'ULB (Vandenbroucke & al., 2021), entre 17 000 et 26 400 logements dans 10 000 bâtiments seraient inoccupés en Région de Bruxelles Capitale⁸¹. Parmi les 10 000 bâtiments présumés inoccupés, 3 538 ont été classés prioritaires car personne n'y est et que la consommation d'eau y est nulle ou anormalement faible pour les quatre dernières années. En Flandre, les chiffres étaient de 14 715 logements mis à l'inventaire des biens inoccupés en 2003 et de 10 000 en 2010.

⁷⁹ La Région wallonne incite par exemple toutes les communes à avoir au moins 10% de logements sociaux sur leur territoire, sous peine de sanctions financières. Une vingtaine de communes "bonnes élèves" en ont jusqu'à 20 ou 25%, ne quarantaine de communes sont au-dessus des 10 %, tandis que la majorité en ont très peu, voire pas du tout. En comparaison, en France, l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000 (dite « loi SRU ») fixe un seuil de 20% de logements sociaux minimum dans chaque ville de plus de 3500 habitants (1500 en Ile-de-France), en dessous duquel les communes concernées sont contraintes de respecter un plan de rattrapage, sous peine de pénalités financières.

⁸⁰ En raison du faible nombre de réponses, de la variabilité des taux dérivés des réponses reçues et du manque de fiabilité des données qui sont récoltées de manière hétérogène entre les territoires communaux, l'estimation de 45 000 unités potentiellement inoccupées se doit d'être interprétée comme un ordre de grandeur.

⁸¹ Concrètement, ils ont croisé une série de bases : domiciliations (registre national), immeubles affectés au logement (cadastre), consommation d'eau (Vivaqua), taxe sur les secondes résidences, etc. La deuxième étape consiste à vérifier sur le terrain l'inoccupation par le biais d'enquêtes de terrain confiées à l'administration régionale, Bruxelles Logement. A noter que l'analyse comprend certains biais, d'où la nécessité de confronter les chiffres sur le terrain. Les données cadastrales ne sont par exemple pas à jour et ne permettent donc pas de préciser si tous les bâtiments identifiés sont effectivement utilisés comme logement, ni combien de logements individuels ils comptent.

Une enquête menée entre 2014 et 2015 par le CEHD (Cassilde & Lemaire, 2016), auprès 236 propriétaires de logements avérés inoccupés, sur les territoires communaux de Namur et Charleroi uniquement, identifie l'incapacité des propriétaires d'assurer les lourds travaux de rénovation requis pour certains biens et l'attente ou le souhait de vendre comme principaux facteurs explicatifs de la vacance des logements. Selon la même enquête, l'âge avancé des propriétaires, s'il peut contribuer dans certains cas au maintien de l'inoccupation du bien, ne semble pas être un facteur explicatif concluant. Autre conclusion de l'enquête, le délabrement des logements inoccupés s'exprime plus comme une cause de l'inoccupation que comme sa conséquence⁸².

Dans les centres-villes, il est en outre fréquent que les étages des bâtiments avec rez de chaussée commerciale restent inoccupés pendant de nombreuses années. Et ce, car la reconversion de certains étages en logement peut s'avérer délicate. D'une part, en raison de période d'inoccupation très longue (en moyenne 20 ans en Wallonie) qui peuvent engendrer des états de délabrement avancés. Et d'autre part, pour des raisons techniques : absence d'accès indépendant (35% des cas en Wallonie), passage de conduites à travers les étages dû à la présence fréquente de système d'air conditionné, etc.

Etant donné la pénurie de logement abordable et de qualité en Belgique et le grand nombre de ménages éprouvant des difficultés à se loger, il semble primordial de trouver des solutions pour inciter les propriétaires dont un ou plusieurs logements restants inoccupés, à remettre ceux-ci sur le marché. Ceci peut entre autres passer par l'identification des logements inoccupés, par la mise à disposition des pouvoirs locaux d'outils juridiques pour les logements répondant aux normes de salubrité et de sécurité, par la mise en place d'aide à la rénovation pour les logements répondant aux normes de salubrité et de sécurité ou encore par la mise en gestion publique de ces logements.

2.2.2 Etat des lieux non exhaustif des outils de lutte contre les logements inoccupés

Des mesures visant à lutter contre les logements inoccupés existent depuis plusieurs années dans les trois régions du pays. Le fait de maintenir vide un immeuble ou une partie de bâtiment destiné au logement constitue une infraction administrative au Code bruxellois du logement. Le propriétaire en infraction s'expose à une amende d'un montant de 500 euros par mètre courant de façade, multiplié par le nombre de niveaux inoccupés et le nombre d'années d'inoccupation. Le Gouvernement wallon a adopté en 1998 un décret instaurant une taxe sur les logements abandonnés⁸³. Ce décret a été abrogé par le décret du 12 mai 2005, mais la dynamique a été poursuivie à l'échelle de la plupart des communes, en adoptant des règlements-taxes sur les immeubles inoccupés, inachevés ou abandonnés. En Flandre, chaque commune décide elle-même si elle répertorie ou non dans un registre communal les habitations inoccupées situées sur son territoire. Si la commune ne le fait pas, la Région flamande peut néanmoins entreprendre une action et exiger le paiement d'une taxe régionale exceptionnelle⁸⁴.

Ces mesures ont permis l'activation de nombreux logements, mais beaucoup restent encore inoccupés. La taxe sur les logements inoccupés s'avère par exemple inefficace dans certaines situations. C'est le cas notamment pour les logements inoccupés qui sont insalubres et dont les propriétaires n'ont pas les moyens financiers nécessaires à leur remise aux normes. La lutte contre les logements inoccupés nécessite dès lors un renforcement des outils existant, ainsi qu'un soutien aux moyens déployés localement (notamment en termes de mobilisation des ressources humaines).

⁸² Le manque d'entretien et les dégâts locatifs étant pris en compte.

⁸³ Cf. [Décret wallon du 19 novembre 1998](#) instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne Ce décret modifie les articles 80, 85ter et 85sexies du Code wallon de l'habitation durable.

⁸⁴ Cf. [Décret flamand du 15 mai 2009](#) relatif à la politique foncière et immobilière.

Une meilleure détection des logements inoccupés

Plus récemment, le Gouvernement wallon a décidé d'aller plus loin et de renforcer la lutte contre les logements inoccupés en adoptant un plan de lutte contre les logements inoccupés contenant trois nouvelles mesures concrètes qui seront d'application dès le 1^{er} septembre 2022. Afin d'identifier les logements inoccupés, les gestionnaires de réseau de distribution seront habilités dès le 1^{er} septembre 2022 à communiquer aux pouvoirs locaux les consommations de certains logements soupçonnés d'être inoccupés. A cette fin, le Gouvernement wallon a déterminé un seuil minimum de consommation énergétique visant à mieux détecter les logements inoccupés. Dorénavant, un logement situé en Wallonie sera considéré comme présumé inoccupé s'il présente une consommation énergétique inférieure à 15 m³ d'eau par an ou à 100 kW d'électricité par an. Cette mesure doit permettre aux communes d'identifier plus facilement les logements inoccupés et ainsi leur permettre d'engager le dialogue avec le propriétaire et d'enclencher les différentes procédures mises à leurs dispositions (réquisition douce, réquisition unilatérale, taxe sur les logements inoccupés, amende, action en cessation) avec l'aide des différents partenaires locaux (CPAS, sociétés de logements de service public, agences immobilières sociales, associations de promotion du logement, ...). Un juge pourra également ordonner toute mesure utile afin d'assurer dans un délai raisonnable, l'occupation d'un logement inoccupé. Si un propriétaire décide de maintenir un logement dans un état d'inoccupation, il s'expose à une amende administrative d'un montant compris entre 500 et 12 500 € par logement (en fonction de la longueur de la façade et du nombre d'étages) par période de 12 mois, sans interruption d'inoccupation établie d'au moins trois mois.

Subventions des propriétaires et prise en gestion volontaire ou réquisition

L'ajout d'un dispositif incitatif complémentaire ou d'un dispositif de mise en gestion publique des logements inoccupés ou insalubres dans le panel d'outils à disposition des villes et communes pour lutter contre les logements inoccupés peut également s'avérer une piste intéressante. Les administrations communales peuvent d'une part informer les propriétaires de logement inoccupé, inadapté à leur remise sur le marché, de l'existence de primes à la rénovation. En Wallonie, les propriétaires de bien en location peuvent par exemple bénéficier de prêts et de subventions du fonds du logement (FLW) pour effectuer des travaux de réhabilitation ou de restructuration dans des logements inoccupés depuis 1 an⁸⁵, à condition que le logement soit confié à une AIS pour une durée minimale de 9 ou 15 ans.

Le code du logement bruxellois prévoit la prise en charge des logements inoccupés par les agences immobilières sociales (AIS), avec l'accord ou sans le consentement du propriétaire, si ce dernier n'est pas apte à gérer son bien. Cet outil existe depuis de nombreuses années en Région de Bruxelles Capitale⁸⁶ et en Région wallonne⁸⁷ mais n'a presque jamais été appliqué, dans les faits car il est très contraignant et le propriétaire peut, à tout moment, reprendre la gestion de son bien. La Région wallonne et la Région bruxelloise réfléchissent dès lors à l'amélioration et à l'application stricte de la mise en gestion publique par les communes des logements restant inoccupés et pour lesquels les propriétaires ne sont pas capables de réaliser les travaux nécessaires. La commune réalisera les travaux de rénovation nécessaire à la mise en conformité du logement et louera ensuite le logement au tarif de l'AIS pour une durée minimale de neuf ans ou jusqu'à ce que les travaux soient remboursés. Le propriétaire ne pourra récupérer son bien qu'à cette échéance. Cette mobilisation du parc privé à

⁸⁵ En 2021, cette aide financière (indexée) est actuellement fixée à 64.700,00 € par unité de logement. Ce montant peut être augmenté d'une enveloppe complémentaire de 28.600,00 € pour un surcoût lié à des travaux d'amélioration des performances énergétiques.

⁸⁶ Depuis 2004 dans le Code du logement bruxellois prévoit la réquisition (sans l'accord du propriétaire) des logements inoccupés.

⁸⁷ Le cadre législatif wallon permet à tout opérateur immobilier, reconnu au sens de l'article 1er du Code wallon de l'Habitation durable, d'introduire une procédure de prise en gestion volontaire.

des fins sociales vise la production de logements abordables ou temporaires et permet de répondre aux objectifs de mixité sociale via la réutilisation des logements inoccupés.

2.2.3 Des logements aussi inoccupés dans le parc locatif social

Il est important de préciser que cette problématique des logements inoccupés ne s'applique pas uniquement au parc de logement privé du logement, mais aussi au parc social. Globalement, deux cas de figure peuvent expliquer un vide locatif d'un logement social. Premièrement, dans le cas d'un logement déclaré « non loué », mais « louable », le bien vient d'être libéré et est en cours d'attribution à un nouveau locataire. Cette vacance d'occupation peut avoir diverses origines administratives, juridiques, techniques, sociales : longs délais d'attribution, complexité des procédures de marché public, besoin de rénovation et difficultés liées à la gestion des chantiers (défaillance d'un entrepreneur, mise à jour de problèmes inattendus dans l'exécution des travaux, etc.), ... Deuxièmement le bien est considéré comme « non loué et non louable » si un reconditionnement lourd (remise en conformité aux normes de sécurité incendie ou de salubrité) s'impose.

Le taux d'inoccupation du parc immobilier social varie ainsi d'une région à l'autre. En Wallonie, au 1er janvier 2020, 5,49% du patrimoine locatif social étaient vides (contre 4,8% en 2010 et 4,86% en 2015)⁸⁸, dont 3,5% peuvent être remis à court ou moyen terme sur le marché de la location et 2% ne sont plus louables (logements insalubres, vétustes ou dépourvus de confort). En comparaison, en 2015, le taux d'inoccupation des logements sociaux s'élevait à 6,5% en Flandre et à 8% à Bruxelles (dont 5,5% inoccupés en attente de rénovation).

2.3 Créer un cadre favorable à l'investissement en matière de logements

Après avoir bondi de 5,2% en 2019, les investissements en logements ont reculé de 9% en 2020 (BNB, 2021). Sur la même année, les permis de bâtir ont été délivrés pour 55 446 logements contre 55 849 en 2019 (soit -0,5% par rapport à 2019⁸⁹). Selon la BNB, ce repli est imputable aux conséquences de la crise sanitaire du coronavirus sur l'activité du secteur de la construction, combiné à la suppression du bonus habitation en Flandre. Le rapport de conjoncture du mois de juin 2021⁹⁰ montre également le confinement d'avril-mai 2020 a en effet eu un impact négatif mais temporaire sur les investissements en logements et sur le nombre de permis de bâtir résidentiels accordés en 2020.

Étant donné que la demande ne fera qu'augmenter en raison des évolutions démographiques (cf. point 1.2.), il convient d'agir au niveau de l'offre en stimulant la construction neuve, le développement du parc de logements et les opérations de démolition-reconstruction. Cela nécessite la création d'un cadre favorable à l'investissement en matière de logements.

2.3.1 Maitriser les coûts du logement

La croissance des prix de l'immobilier résidentiel en Belgique s'est accélérée au cours des trois premiers trimestres de 2020, atteignant 5,2% en termes nominaux (BNB, 2021). Selon la BNB, la surévaluation des prix de l'immobilier en Belgique est passé de 7,5% en 2019 à 13,5% en 2020. Cette hausse des prix est due à une combinaison de plusieurs facteurs, entre autres :

⁸⁸ Cf. Walstat, [Logements publics SLSP inoccupés](#), IWEPS. Cet indicateur ne porte que sur les logements publics dont une société de logement de service public (SLSP) est propriétaire.

⁸⁹ A noter que dans l'ensemble, 2019 a déjà été une mauvaise année, étant donné que 10,9% de permis en moins ont été délivrés par rapport à 2018. Au cours de l'année 2020, une baisse de 12,4% du nombre de permis délivrés pour la construction de nouveaux logements est observée entre le premier (14 485) et le deuxième trimestre (12 691), suivie d'une hausse de 18,8% entre le deuxième et le quatrième trimestre 2020. Pour plus de détails, cf. Rapport "L'évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction – Juin 2021", [CCE 2021-2149](#), p.29-33.

⁹⁰ Pour plus de détails, cf. L'évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction - Juin 2021, [CCE 2021-2149](#).

- une offre de logement insuffisante (accentuée par un léger recul de l'offre de logements à la suite de la paralysie du marché immobilier pendant le confinement de mars-avril 2020⁹¹) pour répondre à une demande croissante ;
- la rareté des terrains constructibles (en particulier dans les zones urbaines) ;
- des procédures de demandes de permis trop restrictives, lentes et complexes qui augmentent le coût des projets ;
- la hausse des coûts de construction, notamment liés aux réglementations en matière d'efficacité énergétique et environnementale⁹² et aux problèmes d'approvisionnement suite à la crise sanitaire du coronavirus.

L'augmentation des prix de l'immobilier et des coûts de construction a pour conséquence que les familles ne disposant pas de suffisamment de moyens propres éprouveront de plus en plus de difficultés à acheter, construire ou rénover. Un nombre croissant de personnes se retrouve alors dirigé vers le marché locatif.

Maitriser les coûts des matériaux de construction

Il ressort des rapports de conjoncture du mois de juin 2021 et du mois de février 2022⁹³ que le secteur de la construction est confronté depuis plusieurs mois à des délais de livraison qui s'allongent, combinés à une hausse des prix des matériaux de construction. Cette crise de matériaux fait suite à la crise sanitaire durant laquelle les productions européennes et mondiales de matériaux de construction ont été ralenties et les chaînes d'approvisionnement internationales ont été perturbées. Bien que les productions aient redémarrées depuis, des retards restent à rattraper. Or, entre-temps, la reprise économique (et par conséquent la demande) a été plus forte et plus rapide qu'attendue, ainsi qu'amplifiée par les plans de relance. La hausse des prix des matériaux de construction est de plus accentuée par la pénurie des matières premières de base et à la flambée des coûts de l'énergie qui impacte la fabrication des matériaux tels que la brique, le béton ou l'acier. Ces difficultés d'approvisionnement continuent d'entraîner des délais de livraison allongés (et par conséquent des retards sur les chantiers) et de peser sur les prix des matériaux de construction (bois, acier, métaux non ferreux, ciment, matériaux d'isolation, produits d'argile, ...) qui poursuivent leur tendance à la hausse. Il en résulte des coûts plus élevés pour la création de nouveaux logements, ce qui risque de complexifier la création de logements abordables, durables et de qualité.

Même si les problèmes d'approvisionnement et les augmentations de prix sont un problème mondial, la question se pose de savoir s'il ne serait pas nécessaire de développer et de mettre en place des mesures pour aider les entreprises du secteur de la construction à faire face à cette situation exceptionnelle, voir même de relocaliser certaines chaînes de valeur au sein de l'Union européenne.

⁹¹ La crise sanitaire du coronavirus n'a en effet pas permis de poursuivre normalement les procédures de délivrance des autorisations en urbanisme et environnement, ce qui a retardé la délivrance des permis. La fermeture de certaines administrations ou l'effectif réduit au sein de celles-ci (en raison des principes de distanciation sociale et de télétravail obligatoire exigés par le Gouvernement fédéral) ont en effet eu des effets directs sur les phases d'instructions des demandes de permis d'environnement et de permis d'urbanisme dans les trois Régions du pays. Les gouvernements régionaux ont notamment pris la décision de suspendre et de prolonger temporairement entre mars et juin 2020 certains délais de délivrance des permis d'environnement et les permis d'urbanisme²⁹, ce qui a été perceptible au deuxième trimestre 2020 (cf. Rapport de conjoncture du secteur de la construction de juin 2021, [CCE 2021-2149](#)).

⁹² Même si certaines économies d'énergie peuvent finalement revenir au propriétaire au cours des années ultérieures.

⁹³ Cf. Rapport de conjoncture du secteur de la construction – Février 2022, [CCE 2022-0250](#) ; Rapport "L'évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction – Juin 2021", [CCE 2021-2149](#), p.17-18.

Continuer à fluidifier la gestion des demandes de permis d'urbanisme

Malgré les réformes mises en place dans chacune des Régions du pays⁹⁴, les longs délais d'obtention et les retards des procédures judiciaires (procédures de recours) relatifs aux permis de construire et aux permis d'urbanisme sont un frein à l'investissement dans le secteur de la construction. Selon une enquête de septembre 2020 de l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier (UPSI)⁹⁵, plus de cinq millions de mètres carrés de terrain à bâtir en Belgique sont en attente d'un permis qui ne leur est pas délivré en raison de procédures lentes et complexes, mais aussi de multiples recours. Selon l'enquête, la durée d'attente moyenne pour la délivrance d'un permis de bâtir (avec recours) s'élevait, avant la crise sanitaire, à 39 mois en Flandre (soit 3 ans et 3 mois), 42,5 mois en Wallonie (soit 3 ans et 6,5 mois) et 62 mois à Bruxelles (soit 5 ans et 2 mois). Le délai moyen d'octroi de permis sans recours avant la crise sanitaire s'élevait à 31 mois à Bruxelles, 20,5 mois en Wallonie et 20 mois en Flandre, tandis que le délai des recours s'élevait à 31 mois à Bruxelles, 22 mois en Wallonie et 19 mois en Flandre.

La crise liée au coronavirus, qui n'a pas permis de poursuivre normalement les procédures de délivrance des autorisations en urbanisme et environnement, a retardé la délivrance des permis et a encore allongé les délais⁹⁶. Selon l'enquête de l'UPSI, la crise liée au coronavirus a encore allongé les délais de 6,5 mois à Bruxelles, de 5,5 mois en Wallonie et de 5 mois en Flandre. Dans deux dossiers sur cinq (42%) introduits à Bruxelles, il faut en moyenne cinq ans et huit mois pour obtenir un permis, avec des pics pouvant grimper jusqu'à 11 ans et plus.

Bien que des efforts aient été réalisés depuis pour rattraper le retard engendré par la crise du coronavirus, il semble nécessaire de continuer à fluidifier la gestion des demandes de permis d'urbanisme, notamment afin de stimuler l'investissement dans le secteur de la construction. Une piste à considérer consiste à pallier au manque de ressources allouées à la justice administrative et au manque de numérisation des administrations à tous les niveaux de procédure.

2.3.2 Préserver l'accès au crédit hypothécaire

L'accès au crédit hypothécaire dépend principalement de deux facteurs : le taux d'intérêt et les conditions d'accès à l'emprunt hypothécaire. Actuellement, les taux d'intérêt offerts par les banques dans le cadre des crédits hypothécaires sont historiquement bas, ce qui influence de manière complexe l'accessibilité au logement. D'une part, des taux d'intérêt bas peuvent faciliter l'achat d'un logement en diminuant le coût du crédit. D'autre part, des taux d'intérêt bas risquent de stimuler la demande et de pousser les prix immobiliers à la hausse, diminuant ainsi l'accessibilité globale du logement (OCDE, 2021).

Comme mentionné au point 1.4, la Banque nationale belge a pris de nouvelles mesures qui ont durci les conditions d'accès à l'emprunt hypothécaire. Bien que la BNB ait prévu des directives plus souples pour les primo-acquéreurs pour éviter de rendre l'accès au logement impossible pour les jeunes ménages, les durcissements des conditions d'accès à l'emprunt hypothécaire risquent de poser problème pour bon nombre de candidats emprunteurs, notamment ceux qui ne disposent pas de

⁹⁴ À Bruxelles, la récente réforme du code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) a instauré des délais de rigueur pour l'instruction des demandes de permis d'urbanisme. En Flandre, la dématérialisation des permis de construire est en cours. En Wallonie, la réforme du code de l'aménagement du territoire a permis de réduire les délais d'obtention d'un permis de construire. Source : European Commission (2020). Country Report Belgium 2020, [SWD 2020/500 final](#).

⁹⁵ Philippe Coulée (2020), Dix ans et d'avantage pour obtenir un permis, L'Echo, 06 octobre 2020 ([lien](#)).

⁹⁶ La fermeture de certaines administrations ou l'effectif réduit au sein de celles-ci (en raison des principes de distanciation sociale et de télétravail obligatoire exigés par le Gouvernement fédéral) ont en effet eu des effets directs sur les phases d'instructions des demandes de permis d'environnement et de permis d'urbanisme dans les trois Régions du pays. Les gouvernements régionaux ont notamment pris la décision de suspendre et de prolonger temporairement entre mars et juin 2020 certains délais de délivrance des permis d'environnement et les permis d'urbanisme, ce qui a été perceptible au deuxième trimestre 2020.

fonds propres suffisants. Et conduisent à un abandon de projets de construction dans le chef des candidats emprunteurs.

Dans ce contexte, il peut être utile que les pouvoirs publics mènent une réflexion sur des initiatives visant à préserver l'accès des ménages au crédit hypothécaire dans des conditions correctes, tout en stimulant la performance énergétique des bâtiments. Il importe néanmoins que toutes adaptations des attentes macroprudentielles ou des règles d'octroi des crédits soient conçues de manière à éviter la création d'effets non désirés.

Souligner l'incidence de la performance énergétique à l'attention des organismes prêteurs

Une piste de solution pourrait par exemple être de souligner l'incidence de la performance énergétique à l'attention des organismes prêteurs afin de les inciter à prendre en compte la facture énergétique de manière à faciliter le financement du surcoût d'un logement performant ou d'une rénovation énergétique. Et ce simplement car une habitation économe en énergie permet de réaliser des économies sur la facture d'énergie, et laisse ainsi plus de marge pour rembourser le crédit hypothécaire. Le financement d'un bâtiment énergétiquement performant est de plus en plus risqué pour la banque : l'emprunteur est moins exposé financièrement en cas de hausse des prix de l'énergie (moins de risque de défaut de remboursement) et la qualité des biens immobiliers détenus en garantie par les institutions financières est plus élevée.

Il s'agit d'une situation de win-win tant pour l'institution financière (moins de risque) que pour l'emprunteur (meilleur accès aux crédits hypothécaires). Ce type de mesures permettra également de stimuler la transition vers un parc de bâtiment à consommation quasi nulle, et consécutivement l'atteinte des objectifs climatiques ambitieux de long terme. Concrètement, plusieurs pistes peuvent être envisagées. Les institutions financières pourraient :

1. prendre en compte l'efficacité énergétique des biens immobiliers financés dans le rapport entre la mensualité de remboursement et les revenus du (des) candidat(s) emprunteur(s) en accordant une mensualité de remboursement supérieure pour le projet de financement de biens immobiliers (achat et rénovation) caractérisés par une haute performance énergétique ;
2. proposer des taux d'intérêt plus avantageux (plus bas) pour les crédits hypothécaires destinés à des projets immobiliers (achat ou rénovation) présentant une bonne performance énergétique. Bien que déjà appliqué dans certaines institutions financières (cf. Encadré 2-6), ce principe est encore loin d'être une généralité et les réductions de taux sont souvent très faibles (10 points de base).

Prolonger la durée des prêts hypothécaires

Encadré 2-6 : Triodos prend en compte la performance énergétique des bâtiments lors de l'octroi de crédit hypothécaire

La banque « Triodos » a fait le choix de financer exclusivement des projets d'habitats qui intègrent des valeurs écologiques et sociales, c'est-à-dire des constructions neuves ou rénovations visant une haute performance en consommation d'énergie, des projets d'habitats groupés sous diverses formes et modes de fonctionnement variés, ainsi que des rénovations écologiques. Triodos n'accorde pas de crédits hypothécaires pour des logements très énergivores, avec un mauvais score PEB, si elles ne font pas l'objet de rénovations énergétiques. La banque prévoit également des réductions sur le taux d'intérêt de base des crédits hypothécaires en fonction des performances énergétiques et sociales du projet de construction / rénovation. Plus la performance énergétique du projet est haute et plus le projet prévoit de facteurs d'inclusion sociale, plus importante sera la réduction sur le taux de base.

Une autre piste de réflexion consiste à prolonger la durée des prêts hypothécaires afin d'ajuster la mensualité de remboursement aux économies réalisées sur la facture énergétique. Ce type de mesure permet d'une part de rendre le crédit hypothécaire plus accessible et d'autre part de stimuler la transition vers un parc de bâtiments à consommation quasi nulle, et donc de meilleure qualité. Certains pays dont l'Angleterre et la Suisse ont même été plus loin en développant et en proposant des solutions de crédits « attachés » au bâtiment, et non au propriétaire du bâtiment

2.3.3 Un cadre fiscal favorable pour les nouvelles constructions, les opérations de démolition-reconstruction et la reconversion de parcelles et d'immeubles

Les nouvelles constructions (dont les opérations de démolition-reconstruction) sont soumises à une réglementation stricte en matière de performance énergétique et produisent par conséquent moins d'émissions de gaz à effet de serre. Dans le cadre des opérations de démolition-reconstruction, les nouvelles constructions énergétiquement performantes remplacent ainsi les anciennes maisons aux performances énergétiques médiocres et au confort insuffisant. Des incitations pour la construction de nouvelles constructions, ainsi que pour les opérations de démolition-reconstruction, pourraient ainsi contribuer de manière significative et positive à la réalisation des objectifs d'émissions globaux de l'UE, qui seraient conformes aux ambitions environnementales de la Commission européenne, et contribueraient à réduire les coûts de fonctionnement du logement pour les primo-acquéreurs et les locataires.

Les opérations de démolition-reconstruction peuvent également participer à la densification de l'habitat dans les centres-villes et les villages, le bâti ancien étant souvent situé dans les zones à densifier (dans ou autour des centres d'habitat). Une seule unité d'habitat vétuste ou inefficace peut permettre le développement d'un projet de taille raisonnable mais présentant plusieurs logements (appartements) à un prix abordable. Outre constituer une piste de densification de l'habitat, les appartements peuvent également répondre aux besoins sociétaux et aux mutations démographiques, tels que la demande de petits logements, le vieillissement de la population, l'accès à un logement pour les ménages monoparentaux, qui ont des difficultés à devenir propriétaires et la sous-occupation des logements. Et ainsi répondre au décalage existant entre l'évolution de la structure des ménages et celle de la structure du parc existant de logements. De ce fait, la démolition-reconstruction peut d'une part aider à relever le défi de l'aménagement du territoire « Stop béton » tel que lancé par les Régions - limiter de 50% puis de 100% les nouveaux terrains constructibles en se réappropriant les centres urbains ou villageois. Et d'autre part, contribuer à l'augmentation de l'offre en logements performants et adéquats, ce qui aura également un effet à la baisse sur les prix des logements.

Dans ce cadre la démolition-reconstruction n'est pas la seule piste. La reconversion de grandes parcelles abritant des bâtiments de grands volumes peut également être propice à la construction d'appartements : division ou démolition-reconstruction de grandes habitations unifamiliales pour les transformer en appartements de qualité. Une telle division peut participer à une occupation plus rationnelle du parc immobilier, participer à une densification de l'habitat et augmenter l'offre de petits logements de qualité. Bien que le développement des appartements soit soutenu par l'attrait pour l'investissement locatif et le taux d'intérêt des prêts hypothécaires très bas couplé à un rendement quasi-nul des comptes d'épargne, ces nouveaux appartements concernent majoritairement l'offre d'appartements haute gamme, plus rentables pour les investisseurs⁹⁷. Il peut dès lors être intéressant de mener une réflexion sur la manière de stimuler la reconversion de parcelles et immeubles de grande taille en vue de solutionner la pénurie de petits logements abordables (par ex. via des incitants conditionnés à la taille des nouveaux logements).

⁹⁷ La Fédération des notaires de février 2017 indique par exemple que l'offre d'appartements « haut de gamme » commence à excéder le nombre d'acquéreurs dans le Brabant wallon

Une TVA réduite pour les nouvelles constructions et pour les opérations de démolition-reconstruction

Une piste de solution pour favoriser les nouvelles constructions et les opérations de démolition-reconstruction consiste à diminuer le taux de TVA applicable aux nouvelles constructions (du moins pour les primo-acquéreurs) et aux opérations de démolition-reconstruction.

La Commission européenne a d'ailleurs pris la décision de remplacer l'annexe III (« Liste des produits et services auxquels peuvent être appliqués les taux réduits visés à l'article 98 ») par l'annexe III a (« Liste des fournitures de biens et services visées à l'article 98(3) auxquelles les taux réduits ne peuvent être appliqués »). Cette annexe révisée permettrait de créer des conditions équitables pour les opérateurs immobiliers dans les États membres en élargissant effectivement l'application éventuelle de taux de TVA super réduits à toutes les formes de logement au lieu de s'appliquer uniquement à la « fourniture, la construction, la rénovation et la transformation de logements, dans le cadre d'une politique sociale », comme indiqué précédemment au point 10 de l'annexe III, pour autant que l'application de taux de TVA réduits profite « au consommateur final et ... de manière cohérente favorise l'intérêt général ».

TVA réduite sur les opérations de démolition reconstruction

Outre la possibilité de densification de l'habitat et de création de nouveaux logements (via le remplacement d'une maison unifamiliale par un bâtiment contenant plusieurs logements), la TVA réduite sur les opérations de démolition et de reconstruction permet de tendre vers la garantie d'un « prix d'équilibre » entre la démolition/reconstruction ou la rénovation complète d'un bâtiment. Une nouvelle construction affiche de plus de meilleures performances énergétiques qu'une rénovation complète, les normes étant plus élevées et les contraintes techniques plus faibles. La TVA réduite sur les opérations de démolition-reconstruction permet dès lors d'accélérer le nombre de bâti neuf et peut être vue comme un outil de la transition vers un parc de bâtiments à consommation quasi-nulle.

En Belgique, le taux de TVA réduit de 6% applicable à la démolition et à la reconstruction de bâtiments, préalablement applicable uniquement dans 32 zones urbaines bien définies réparties dans les trois Régions, a été étendu à l'ensemble du territoire belge⁹⁸, dans le cadre de l'Accord de gouvernement 2020-2024 afin de tenter d'endiguer les effets négatifs de la crise du coronavirus. Cette mesure temporaire, approuvée le 30 octobre 2020, est en vigueur du 1^{er} janvier 2021 jusqu'au 31 décembre 2022, sous certaines conditions, qui n'étaient pas d'application dans les 32 zones urbaines :

- Le taux de TVA réduit sera réservé à l'habitation unique et familiale, destiné principalement à un usage privé ;
- La résidence devra être l'unique bien détenu par le maître d'ouvrage ou l'acheteur et, ce pendant une durée de cinq ans ;
- La surface habitable autorisée de l'habitation à reconstruire sera limitée à 200 m² ;
- Les projets des constructeurs/personnes physiques et ceux des promoteurs immobiliers sont éligibles.

La construction ou l'achat de logements qui seront loués pendant 15 ans en tant qu'habitations sociales ou via une agence immobilière sociale pourront également bénéficier de cette TVA réduite sur la démolition-reconstruction. Avant cette mesure, le taux de TVA applicable pour ces biens était

⁹⁸ Cf. [Circulaire 2021/C/18](#) relative au taux réduit de la TVA applicable temporairement concernant la démolition et la reconstruction de bâtiments d'habitation sur l'ensemble du territoire belge et leur livraison

encore de 12% jusqu'à présent. Cette mesure, qui a été prolongée en 2022, peut par conséquent également participer au renouvellement du parc de logement social (cf. point 2.1).

Selon l'enquête menée par le secteur de la construction, cette mesure fiscale montre déjà des effets favorables en termes d'accessibilité financière, de densification des villes et des communes ainsi que de conservation par la rénovation du parc de logements vétuste. La question se pose dès lors de savoir s'il ne serait pas nécessaire de prolonger davantage l'application de cette mesure temporaire.

TVA réduite sur les nouvelles constructions

Concernant la TVA réduite sur les nouvelles constructions, il est à noter qu'en Italie et au Luxembourg, des taux super réduits (càd inférieurs à 5 %) sont appliqués au logement, notamment pour les primo-accédants. L'objectif est de stimuler les investissements dans la construction de nouveaux logements et d'aider les jeunes ménages à devenir propriétaires et à accéder à un logement stable et de qualité.

2.3.4 Créer un cadre favorable à la rénovation énergétique

Une autre piste en matière création de logements abordables et de qualité concerne la mise en place d'un cadre favorable à la rénovation énergétique des logements existants. La rénovation énergétique des logements permet en effet d'une part d'améliorer le confort et la qualité des logements et d'autre part de réduire les dépenses énergétiques des occupants du logement. D'autant plus, dans le contexte actuel de flambée des prix de l'énergie.

Plusieurs mesures ont déjà été mise en œuvre, au cours des dernières années par les autorités régionales à cet effet. Citons notamment les primes à la rénovation et les prêts à taux faible pour la rénovation énergétique⁹⁹. A contrario, d'autres sont à leur début et peuvent encore être davantage développées.

Un accompagnement proactif et globale des citoyens

L'information, la sensibilisation et l'accompagnement de tous les acteurs font parties des clés pour améliorer la qualité du parc de logements. Dans le contexte de la rénovation énergétique, chaque acteur (particuliers, propriétaires, locataires, maîtres d'ouvrage professionnels, concepteurs ou entrepreneurs, architectes, notaires, agents immobiliers, copropriétés, ...) doit ainsi pouvoir bénéficier d'une information et d'un accompagnement spécifiques et individualisés, à toutes les étapes d'un processus de rénovation. Et ce, pour chacune de ses facettes : technique, administrative et financière.

Bien que des structures d'information et d'accompagnement des particuliers soient déjà en place dans les trois régions du pays (dont le guichet unique, les BENOvatiecoach, etc.)¹⁰⁰, une des principales barrières qui limitent la prise de décision de rénovation est le manque d'information et de connaissance des acteurs (propriétaires, locataires, professionnels du bâtiment, etc.) sur les avantages potentiels d'une rénovation énergétique (notamment en termes de confort, de qualité de vie, de gain énergétique, de réduction de la facture énergétique, etc.), l'état globale du bâtiment, mais aussi en matière d'énergie et de durabilité, la complexité intrinsèque de la rénovation (comment rénover ? par où commencer ? quels travaux effectuer en premier ?), les coûts et les investissements nécessaires à la rénovation énergétique et la disponibilité d'aides publiques.

⁹⁹ Pour plus de informations sur ces instruments, cf. Note documentaire "Les instruments économiques pour stimuler la rénovation des bâtiments", [CCE 2021-0235](#), point 4, p19-23 & point 5, p.25-30.

¹⁰⁰ Pour plus d'information à ce sujet, cf. Note documentaire "Les instruments communicationnels et d'accompagnement pour stimuler la rénovation des bâtiments", [CCE 2021-0236](#).

L'accompagnement proactif et global des citoyens en matière de rénovation énergétique est par conséquent un élément crucial de la massification de la rénovation des logements. Il semble pertinent dans ce cadre d'aller vers les citoyens et de proposer une offre « clé sur porte », à l'échelle d'un bâtiment, mais aussi à l'échelle d'un quartier - via des pooling de bâtiments et des partenariats avec les communes - lorsque cette solution est appropriée. De tels structures et projets innovants se mettent en place un peu partout en Belgique. Citons par exemple Corenove et Reno Plus en Wallonie, BENOveren en Flandre et COOP à Bruxelles.

Porter une attention particulière au marché du logement locatif

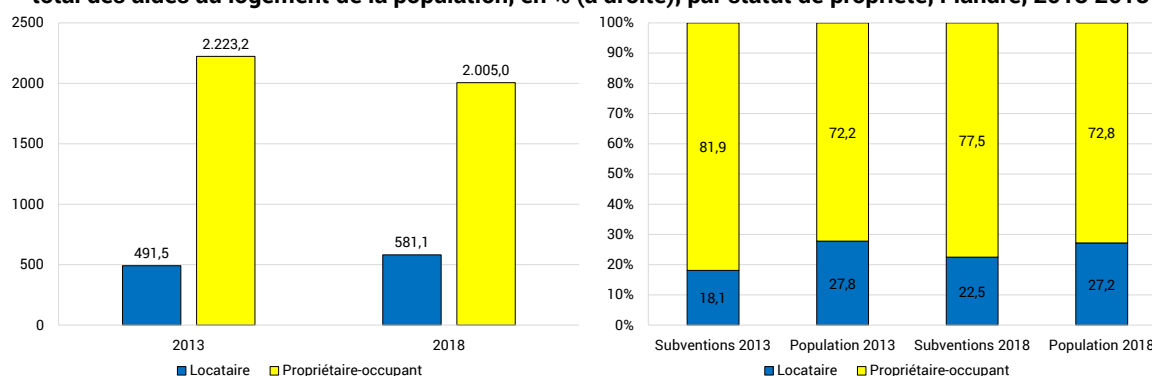
Le marché locatif résidentiel est confronté à des barrières spécifiques¹⁰¹ qui complexifient encore davantage la rénovation énergétique de ces logements par rapport aux habitations occupées par leur propriétaire. Ces barrières spécifiques expliquent le fait que les logements mis en location sont en moyenne de moins bonne qualité avec notamment des performances énergétiques plus faibles que les logements occupés par leur propriétaire (cf. point 1.5).

La principale d'entre elles est le dilemme du propriétaire-locataire (ou "split-incentive"), qui découle du non-alignement des intérêts entre les propriétaires et les locataires. De manière générale le « split incentive » peut se définir comme une situation dans laquelle le flux des investissements et des bénéfices n'est pas réparti de manière optimale entre les parties d'une transaction, biaisant ainsi les décisions d'investissement. En matière de rénovation énergétique dans le secteur locatif, le dilemme « locataire-propriétaire » résulte du fait que la charge d'investissement repose sur le propriétaire du bien, alors que c'est l'occupant – c'est-à-dire le locataire - qui bénéficiera des principaux bénéfices de l'opération, à savoir un confort accru et une facture énergétique réduite (Meyer & maréchal, 2016). Le propriétaire n'a donc pas suffisamment d'intérêt à réaliser des investissements en efficacité énergétique dans son logement mis en location, dans la mesure où c'est généralement le locataire qui en bénéficie. Inversement, dans le cas d'un loyer comprenant la facture énergétique (ou « loyer chaud »), l'occupant n'est pas incité à adopter des gestes économes en énergie ou à investir dans des équipements efficaces puisque son coût global restera inchangé. Dans le secteur du bâtiment, cette problématique empêche souvent la mise en place d'un projet global de rénovation pour le bâtiment dans son ensemble.

Or, malgré la moins bonne qualité des logements locatifs et les barrières spécifiques auxquelles le secteur est confronté, les budgets et les aides publics (dont les subsides en matière de rénovation énergétique) sont majoritairement dirigés vers les propriétaires occupants et très peu vers le marché locatif. Ce constat est entre autres mis en avant par une étude de Steunpunt Wonen (Heylen, 2020). Le Graphique 2-2 montre qu'en 2018, en Flandre, 77,5% des aides publics étaient dirigées vers logements occupés par leur propriétaire (soit un montant de plus de 2 milliards d'euros) contre seulement 22,5% vers les logements mis en location (soit un montant de 581 millions d'euros). Ceci montre clairement que la rénovation des logements mis en location ne reçoit de plus pas suffisamment d'attention de la part des politiques et est même souvent ignorée au profit des propriétaires occupants. La question se pose dès lors de savoir si une plus d'attention (et plus de moyens) ne devrait pas être portée au secteur locatif, où les besoins sont plus importants et les barrières plus fortes.

¹⁰¹ Pour plus de détails, cf. Note documentaire « Stimuler la rénovation du marché locatif résidentiel », [CCE 2021-0238](#).

Graphique 2-2 : Montant total des aides au logement, en millions d'euros (à gauche) et Répartition du montant total des aides au logement de la population, en % (à droite), par statut de propriété, Flandre, 2013 2018



	2013		2018	
	Aantal begunstigten	Gemiddelde subsidie/jaar	Aantal begunstigten	Gemiddelde subsidie/jaar
Sociale huur	138.411	3.339	145.284	3.650
Huursubsidie	9.529	2.369	15.383	1.980
Huurpremie	3.537	1.921	10.122	2.004
Woonbonus / hypotheekaf trek	832.950	2.135	995.696	1.726
Verlaging ver kooprecht	783.618	194	873.733	55
Vermindering OV	1.159.299	126	1.307.601	114
Renovatiepremie	16.378	6.053	16.255	2.706
Verbeteringspremie	6.955	1.194	3.964	1.275
Aanpassingspremie	2.427	1.294	2.645	1.207
Sociale lening VWF	19.196	1.268	29.904	852
Sociale lening VMSSW	16.720	700	21.023	552

Source : Steunpunt Wonen

Il est toutefois important de souligner que les choses commencent à bouger à ce propos au niveau des régions. Les primes à la rénovation sont par exemple de plus en plus accessibles aux propriétaires de logements mis en location. Autre exemple, la Wallonie réfléchit à étendre l'octroi de prêts et de subventions par le Fonds du Logement (FLW) (cf. point 2.2.2) aux propriétaires-bailleurs qui n'ont pas les moyens de rénover leur logement mis en location. Le FLW financerait ainsi les travaux de rénovation (mise en conformité et rénovation énergétique) du logement en location qui serait en contrepartie confié à une AIS pour une durée minimale encore à définir. Ce dispositif permettrait de rénover les « passoires énergétiques » (label F ou G) mise en location, qui se retrouvent être la propriété de personnes (parfois âgées) qui n'ont pas les moyens financiers de les rénover.

2.4 Soutenir les nouvelles formes d'habitat et de construction

Face au manque de mesures structurelles pour répondre à la pénurie de logements abordables et de qualité, certaines personnes en situation de pauvreté optent pour des solutions alternatives (par ex. en s'installant de manière permanente dans une caravane, un container ou une yourte, ou encore en partageant une maison avec d'autres). Ces personnes se retrouvent toutefois confrontées à des difficultés car les réglementations en vigueur ne sont pas toujours adaptées à ces formes alternatives de logement. Le statut de cohabitant, par exemple, pénalise la solidarité entre les personnes qui veulent habiter ensemble lorsqu'elles touchent des allocations sociales. Les formes alternatives de logements peuvent également être liés à des problèmes de domiciliation. Certaines communes refusent en effet de domicilier des personnes qui résident effectivement sur leur territoire, dans des

habitats alternatifs (par ex. yourte ou cabane), ce qui entraîne de lourdes conséquences pour les occupants (difficultés, voire impossibilité, à recevoir son courrier administratif, à obtenir certaines allocations ou à certaines primes, à contracter une assurance, à exercer son droit de vote, etc.).

Depuis quelques années, les mentalités évoluent et un engouement pour des formes alternatives de logement¹⁰² est observé que ce soit en raison d'une volonté de liberté et de retour à un mode de vie plus respectueux de la nature ou de contraintes financières – ce type d'habitat étant moins onéreux que l'acquisition ou la construction d'un logement traditionnel. La nécessité de formes alternatives de logement (projets de cohabitation solidaire, habitat permanent dans les équipements touristiques, ...) est de plus en plus évoquée pour répondre, du moins partiellement, à la pénurie de logements abordables et de qualité. Mais aussi comme solution temporaire pour reloger les sinistrés de catastrophes naturelles, comme les inondations qui ont frappé la Belgique en juillet 2021. En conséquence, les réglementations évoluent et des acteurs privés développent de nouvelles formes d'habitat et de construction. Certains exemples de bonnes pratiques à cet égard sont repris ci-dessous.

Ces avancées juridiques et innovantes pourraient révolutionner le marché des logements abordables et qualité, entre autres si une grande entreprise industrielle décide de s'emparer du marché. Il convient toutefois de faire attention à ce que l'habitat léger puisse rester une alternative sociale et environnementale à l'habitat traditionnel et ne représente pas une nouvelle part de marché qui profiterait uniquement aux promoteurs immobiliers et qui serait soumise aux spéculations immobilières.

2.4.1 Des avancées au niveau de l'habitat léger en Wallonie

Du côté wallon, il y a entre autres des avancées au niveau décentralisé en matière d'habitat léger¹⁰³ et des expériences sont en cours dans différentes communes. Ainsi, outre les dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, une définition de « l'habitation légère » a été intégrée au Code wallon de l'habitation durable, et des critères minimaux de salubrité et d'habitabilité ont été adoptés, notamment pour que ce type d'habitat garantisse une qualité de vie minimale tant aux propriétaires occupants qu'aux locataires. Selon le nouveau décret, est considérée comme habitation légère toute habitation « qui satisfait à au moins trois des caractéristiques suivantes : démontable, déplaçable, d'un volume réduit, d'un faible poids, ayant une emprise au sol limitée, auto-construite, sans étage, sans fondations, qui n'est pas raccordée aux impétrants ». Le décret relatif au bail d'habitation a lui aussi été modifié pour y intégrer la notion d'habitation légère.

Bien qu'une réponse globale au problème de logement et que des améliorations de la réglementation en vigueur restent nécessaires, ces premières avancées peuvent aider à stimuler la création de logements abordables et de qualité pour répondre à la forte demande existante en marquant la fin d'une situation d'irrégularité pour différents groupes de population habitant dans des habitats légers.

2.4.2 L'avenir est dans la modularité

La modularité est une tendance qui se concrétise de plus en plus, même dans la construction classique qui intègre de plus en plus d'éléments PREFAB. Ce type de construction pourrait prendre à l'avenir une part du marché. En ce qu'il répond aux besoins de rapidement améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments (comme des écoles ou des logements), mais aussi à un besoin urgent de

¹⁰² Selon le Réseau brabançon pour le droit au logement (RBDL), environ 25.000 personnes en Wallonie ont opté pour d'autres manières d'habiter, réparties en trois « familles » : 12.000 habitants en zone de loisirs (caravane, caravane résidentielle, chalet...), 3.000 habitants dits « alternatifs » (yourte, tiny house, roulotte...) et 10.000 gens du voyage.

¹⁰³ Cf. [Décret wallon du 2 mai 2019](#) modifiant le Code du Logement et de l'Habitat durable et le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation en vue d'y insérer la notion d'habitation légère.

logements publics à un coût abordable (cf. supra). La préfabrication et la conception de bâtiments modulaires offre en effet les avantages suivants :

- Rapidité : La préfabrication est intégrée de longue date dans les process de production des entreprises spécialisées en construction bois et le gros œuvre peut être réalisé en quelques semaines en cas de préfabrication des éléments de parois en atelier ;
- Environnement : Le bois est un matériau largement disponible localement en circuit-court, écologique et renouvelable. Les bâtiments pouvant être facilement démontés et réutilisés, ils s'inscrivent de plus pleinement dans une logique d'économie circulaire et la préfabrication à grande échelle de bâtiments modulaires en bois peut en outre permettre de réduire significativement l'empreinte écologique, en réduisant le gaspillage lors de la fabrication en atelier et en facilitant le réemploi des matériaux ;
- Social : Construction rapide de logements publics de qualité à coût abordable.

Encadré 2-7 : « Modul R »¹⁰⁴, un exemple de bonne pratique en termes de construction modulaire

Pour remplacer son parc de bâtiments scolaires vieillissant, la Fédération Wallonie-Bruxelles a lancé en 2015 un appel à projets visant à proposer un modèle d'école reproductible. Six ans plus tard, le projet a débouché sur le concept « Modul R », un système d'écoles préfabriquées en structure bois. Ce concept propose un système de construction dont l'élément de base est une classe carrée de 60 m², les modules pouvant être agencés à la carte. Il s'agit d'un système simple permettant de mettre en œuvre des écoles de qualité en maîtrisant les aspects financiers, techniques et environnementaux, le tout dans des délais très court. Les possibilités de combinaison du concept permettent de plus d'une grande diversité de propositions et une appropriation du projet par chaque auteur/utilisateur.

A noter que deux classes de 60 m² pourraient parfaitement offrir un logement confortable de 120 m². Le concept « Modul R » pourrait ainsi s'appliquer dans d'autres domaines comme celui du logement social. La Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale vient d'ailleurs d'inaugurer un pavillon composé de modules préfabriqués en bois à la Cité modèle de Laeken qui accueillera 110 logements sociaux.

2.4.3 Vers des logements "product as a service"

La transition d'une économie linéaire basée sur la possession d'un produit vers une économie de la fonctionnalité qui met l'accent sur l'utilisation d'un produit fait de plus en plus son chemin dans la réflexion pour tendre vers une économie neutre en carbone. Dans ce modèle économique, le fournisseur du bien reste de façon contractuelle le propriétaire de ce bien et facture au client l'utilisation du produit. Dans ce modèle, la valeur économique du produit ne repose plus sur sa valeur d'échange, mais bien sur sa valeur d'usage (« product as a service »). Le fournisseur est de ce fait incité à proposer un produit robuste, facile à réparer, ce qui permet d'en augmenter considérablement la durée de vie car plus longtemps le produit est utilisé, plus il rapporte au fournisseur. Ce concept de « product as a service » s'applique de plus en plus dans divers pans de la société. Par exemple, dans le secteur de mobilité, via la location de véhicules (vélo, trottinette, voiture, etc.) partagés. Pourquoi ne pas intégrer ce modèle économique circulaire au secteur du bâtiment, ainsi qu'au sous-secteur du logement ?

C'est l'idée développée par le bureau d'architecture Rau (cf. Encadré 2-7). Celle-ci consiste à fusionner la tendance de la modularité du bâti (cf. supra) et le modèle « product as a service ». Dans ce nouveau concept de construction et d'habitation, le rôle de l'entrepreneur de construction change. Contrairement au rôle classique qui consiste à construire un bâtiment avec toute la réflexion et les

¹⁰⁴ Cf. https://clef-wb.be/moments/modul_r/.

coûts que cela implique, le rôle de l'entrepreneur se limite ici à la pose des éléments préfabriqués qui constitueront le bâtiment. La construction du bâtiment devient ainsi le résultat d'un processus de logistique, et non d'un processus de construction. La totalité du bâtiment est pensée à l'avance en termes d'éléments standardisés, selon un processus logistique, qui seront ensuite assemblés en un temps très court (concept de « modularité »). Le bâtiment reste ensuite la propriété du fournisseur et l'occupant paie un « loyer » pour occuper le bâtiment. Une fois l'occupation du bâtiment terminée, le fournisseur récupère le bâtiment. Il peut alors démonter les éléments et les réassembler pour un autre projet, et ainsi de suite. Si des problèmes apparaissent avec la structure du bâtiment au fil du temps, c'est la responsabilité du fournisseur.

Ces formes alternatives des logements mettent en évidence que le marché des logements abordables et de qualité, qui reste un marché à prendre en Belgique, ne sera pas forcément pris par le secteur de la construction lui-même. Cela pose la question d'une nécessaire collaboration entre le secteur de la construction et d'autres secteurs (télécom, logistique, etc.).

Encadré 2-8 : Le nouveau logement circulaire “product as a service”, selon le bureau d'architecture RAU

Le bureau d'architecture RAU a mis au point plusieurs innovations et nouveaux standards en matière d'architecture circulaire et de construction neutre en carbone et énergétiquement positive. Le concept se base sur un bâtiment conçu comme « un dépôt de matériaux », qui peut être entièrement démantelé sans que les matériaux perdent de la valeur. Les matériaux étant réutilisables à l'infini, le concept permet ainsi de pouvoir déplacer les parois intérieures selon l'évolution des besoins et des envies de l'occupant et de pouvoir démonter le bâtiment si plus personne n'envisage d'en encore l'utiliser le bâtiment afin de pouvoir employer chaque morceau du bâtiment dans un autre projet.

Le concept du bureau d'architecture Rau va plus loin que la simple « construction circulaire », en ce que méthode innovante de construction implique selon le bureau un modèle d'affaires innovant de « product as a service » (ou « économie de la fonctionnalité »). Concrètement, le fournisseur livre et monte les éléments nécessaires à la construction du logement ou du bâtiment et reste propriétaire du produit (ici, le logement ou le bâtiment).

2.4.4 Repenser l'aménagement du territoire vers un habitat groupé, proche des facilités

En Belgique, l'habitat est relativement grand, éloigné et disséminé, en raison notamment du fait que la propriété privée est l'un des grands piliers de la politique immobilière belge. Selon une étude sur l'habitat menée en 2018 en Flandre par le Vlaams Steunpunt Wonen, trois quarts des flamands rêvent encore à l'heure actuelle d'une maison trois ou quatre façades à la campagne. Ce type d'aménagement engendre deux conséquences. Premièrement, une perte d'espace entre les habitations (moins de logements construits sur un même espace). Deuxièmement, la performance énergétique d'un bâtiment n'est pas le seul facteur d'une politique immobilière plus respectueuse du climat, l'accessibilité et la mobilité pèsent également dans la balance. Peu importe qu'une habitation neuve soit passive, si elle se situe loin d'un centre-ville / d'activité, l'utilisation quasi journalière d'une voiture est nécessaire, ce qui produit un bilan énergétique élevé. Ces constats mettent en évidence le besoin de repenser l'aménagement du territoire en Belgique vers un habitat groupé, proche des facilités (commerces, écoles, crèches, etc.). Le déploiement de ce type d'habitat permettra entre autres de développer l'offre de logements et de mieux gérer / exploiter les surfaces au sol (plus de logements sur une même espace, de réduire les coûts de construction (via les économies d'échelle), ainsi que de réduire la consommation d'énergie et les émissions liés à la mobilité des occupants.

Un cadre légal pour l'habitat groupé (ou partagé) participatif (ou coopératif)

L'habitat groupé est une forme de logement collectif où un groupe de personnes disposant de leur propre logement privé se partagent, dans une mesure variable, une série d'espaces (cour, jardin,

potager, buanderie, crèche, ...) et d'équipements communs (machine à laver, tondeuse, voiture, outil, ...). Cette forme d'habitat permet de réduire l'empreinte écologique de l'habitat, de réaliser des économies sur les coûts de construction grâce aux espaces communs et aux économies d'énergies et de diminuer les risques d'exclusion sociale. Ce type d'habitat peut être construits via une société immobilière (qui mettra ensuite en vente/location les logements, un système participatif ou via une coopérative.

L'habitat participatif / coopératif consiste en un regroupement de ménages mutualisant leurs ressources pour concevoir, réaliser et financer ensemble leur logement, en respectant certaines valeurs essentielles (non spéculation, solidarité, mixité sociale, habitat sain et écologique, mutualisation d'espaces et de ressources). Les modèles d'habitat participatif / coopératif permettent aux coopérateurs de détenir une part de la coopérative sans forcément être propriétaire (le terrain appartenant aussi à la coopérative). Les actionnaires peuvent ainsi louer une habitation à prix réduit et changer de logement en fonction de l'évolution de leur besoin, sans devoir à chaque fois passer par la vente. L'objectif visé par ce type d'habitat est de proposer un logement abordable et de favoriser l'accession sociale à la propriété grâce à la réduction des coûts par la suppression des intermédiaires, la mutualisation des charges ou encore la diminution des surfaces privatives au profit d'espaces partagés. L'habitat participatif permettrait de réduire les coûts d'environ 10% (Escobar & Vanoni, 2021) et rend possible une alternative à la spéculation, grâce à la clause de non-spéculation en coopératives d'habitants¹⁰⁵. De plus, par comparaison, la location est plus avantageuse financièrement dans une coopérative que sur le marché privé.

La définition d'un cadre juridique clair en Belgique pour ce type d'habitat permettrait de stimuler leur développement. En France, la loi ALUR fixe par exemple un cadre juridique pour ce type d'habitat qui peut prendre deux formes : la coopérative d'habitants ou société d'attribution et d'autopromotion. Autre exemple, à Zurich, les coopératives d'habitation représentent plus de 20% de l'offre d'habitation en ville.

2.4.5 Développer les « Community Land Trust » (CLT) et les « locations écureuil »

Les "Community Land Trusts" (CLT) et la "location écureuil" représentent deux types d'habitat alternatifs qui offrent une solution au problème financier d'accès à la propriété.

Les "Community Land Trust"

Un "Community Land Trust" est une structure sans but lucratif dont l'objectif est de permettre à des familles à revenus modestes de devenir propriétaires d'un logement en séparant la propriété du sol (foncier) de celle du logement (bâti). Dans cette formule, le CLT acquiert et gère des terrains et vend uniquement les logements (le bâti). Le terrain/sol, envisagé comme un bien commun, reste la propriété du CLT à perpétuité, tandis que le bâti devient la propriété des familles. En restant propriétaire du terrain, le "Community Land Trust" permet ainsi aux familles d'acheter seulement le bâtiment à un prix nettement plus abordable, étant donné que la valeur du sol n'est plus prise en compte dans la valeur du bâtiment. Les CLT s'adressent ainsi surtout aux personnes à bas revenus, qui finissent le plus souvent dans des logements sociaux.

Les droits des propriétaires dans un CLT sont particuliers dans le sens où ils ne sont propriétaires que du bâti / du logement. La revente est possible mais à un prix limité afin que le logement reste abordable génération après génération. En cas de revente, le propriétaire du logement reçoit la valeur de son achat initial et une partie de la plus-value acquise par son bien, le solde est rétrocédé au CLT. Du point de vue financier, le secteur public doit en général investir pour l'achat des terrains et

¹⁰⁵ Celle-ci permet de maintenir dans la durée le niveau de prix initial, rehaussé simplement de l'inflation et en fonction des travaux effectués, et donc de sortir ces logements du marché, sans pour autant les placer dans la sphère publique.

permettre ainsi la naissance d'une CLT. Les CLT vivent aussi grâce à des dons et l'apport en capital privé.

Ce modèle est développé à Bruxelles depuis 2008, "Community Land Trust Bruxelles" (CLTB)¹⁰⁶. Le CLTB a actuellement 200 logements en cours de réalisation sur 11 différents terrains dans la Région Bruxelloise.

Les "locations écureuil"

La location écureuil cible davantage les jeunes ménages qui n'ont pas les ressources pour acquérir une maison. Le concept est simple, le bailleur/vendeur potentiel et le locataire/acheteur potentiel conviennent d'un prix d'achat au début du bail locatif et si, après dix ans, le locataire décide d'acheter la maison, il paiera le prix convenu, déduction faite des loyers versés.

3. Relever les défis de la pénurie de main d'œuvre dans le secteur de la construction

La création de nouveaux logements, que ce soit sur le marché public ou privé, nécessitera également de relever les défis auxquels fait face le secteur de la construction. Outre la crise des matériaux (problèmes de livraison et augmentations de prix), le Rapport de conjoncture du secteur de la construction du mois de février 2022¹⁰⁷ met en évidence que les entreprises du secteur sont très préoccupées par la pénurie de main d'œuvre, qui entrave fortement les prestations de services des entreprises de la construction.

Comme souligné à plusieurs reprises dans les rapports de conjoncture¹⁰⁸, le secteur de la construction est confronté depuis des années à des difficultés de recrutement de personnel qualifié. Et ces difficultés ne cessent de s'accroître. Constructiv chiffre le besoin annuel du secteur à 18 000 nouveaux ouvriers de la construction. Chaque année, 13 000 travailleurs sont recrutés via les circuits conventionnels d'enseignement et de formation et une grande partie des 5 000 travailleurs restants sont recrutés via des canaux alternatifs moins conventionnels. Le secteur réalise dans ce contexte chaque année des efforts substantiels pour recruter ces 5 000 derniers travailleurs. Selon la dernière enquête ERMG de la BNB réalisée la semaine du 26 octobre 2021, 95% des entreprises du secteur de la construction sondées affirment cependant avoir fait face à des difficultés de recrutement au cours des 6 mois précédents l'enquête et 40% que les difficultés à recruter du personnel adéquat étaient plus importantes que d'habitude sur cette même période. Une augmentation du besoin de remplacement annuel est en outre attendue dans les années à venir (et pour les 30 prochaines années) dans le secteur en raison du vieillissement de la population (départs à la retraite) et des investissements prévus notamment dans le cadre du « Green Deal » et du plan pour la reprise et la résilience (PRR). Le Bureau fédéral du Plan (2021) s'attend à ce que le secteur crée 24 000 d'emplois uniquement d'ici à 2023.

Les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontées les entreprises du secteur de la construction appellent des initiatives pour assurer que les projets d'investissements prévus dans le secteur (logements sociaux, plans de relance, stratégies de rénovation du bâti, etc.) puissent être réalisés dans les meilleures conditions et que l'effet multiplicateur profite au maximum à l'économie belge et à l'emploi local. Dans ce contexte, les partenaires sociaux de la construction ont ainsi insisté

¹⁰⁶ Cf. <https://cltb.be/fr/>.

¹⁰⁷ Cf. Rapport de conjoncture du secteur de la construction – Février 2022, [CCE 2022-0250](#).

¹⁰⁸ Cf. Rapport de conjoncture du secteur de la construction – Février 2022, CCE 2022-xxxx ; Rapport sur l'évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction – Juin 2021, [CCE 2021-2149](#).

dans leur avis précédant¹⁰⁹ sur la nécessité de développer et de mettre en place une nouvelle vision et une nouvelle stratégie en matière d'emploi et de formation pour le secteur de la construction, avec l'ensemble des acteurs compétents (enseignement, organisations compétentes en matière de formation en alternance, médiateurs d'emploi, autorités publiques, etc.). Dans cet avis, ils ont également identifié les orientations spécifiques qui sont nécessaires pour garantir que les entreprises du secteur de la construction puissent disposer d'une main d'œuvre suffisante et qualifiée. Pour cela, l'orientation et l'activation des talents vers le marché du travail, la formation et le redéveloppement doivent être placés au centre de la politique d'emploi.

La lutte effective et efficace contre le dumping social et la fraude sociale (dont les abus liés au détachement et à la sous-traitance étrangère, les faux indépendants et le travail non déclaré dans les systèmes de prestations) reste également dans ce cadre une priorité absolue pour les partenaires sociaux de la construction. Notamment pour s'assurer que le recours à des travailleurs étrangers sur les chantiers belges – c'est-à-dire le travail par le biais du Limosa - ne mène pas à une concurrence déloyale.

¹⁰⁹ Cf. La vision des partenaires sociaux de la construction pour assurer les besoins de formation et d'emploi du secteur dans les années à venir, [CCE 2021-1301](#).

Bibliographie

AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT (2016), Urbansprawl in Europe, Joint EEA-FOE Report, Luxembourg.

AGORIA (2021), Flandre : les sociétés de logement social et les agences de location sociale fusionnent en sociétés de logement en 2023, publié le 21/10/2021 par C. van de Water.

BANQUE NATIONAL DE BELGIQUE (2021), Financial Stability Report 2021, Macroprudential Report, BNB, Mai 2021.

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2021), Développement économique et financiers : Réglementation et contrôle prudentiels, Rapport 2020.

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2019), 2019 Financial Stability Report, Publication de la Banque Nationale de Belgique, Bruxelles.

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2019), La Banque nationale exhorte le secteur financier à faire preuve d'une prudence accrue dans l'octroi de prêts hypothécaires à risques, Communication du 25 octobre 2019.

BOTTIEAU & AL. (2018), Logement en propriété – logement en location, un changement de paradigme ?, Les Echos du Logement, n°122, p. 36.

BRUXELLES ENVIRONNEMENT (2019), Stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant en région de BruxellesCapitale aux horizons 2030 et 2050.

BRUXELLES ENVIRONNEMENT (2019), Rapport statistique semestriel, La certification PEB des logements bruxellois, Rapport interne de Bruxelles environnement.

BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (2021), Perspectives économiques 2021-2026, Version de juin 2021 BFP, 24 juin 2021.

BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN & SPF ECONOMIE (2019), Perspectives démographiques 2018-2070, Population et ménages, Janvier 2019.

CABINET DU SECRÉTAIRE D'ETAT à la relance et aux investissements Stratégiques, Plan national pour la reprise et la résilience, Belgique, 30 avril 2021, p.56-62.

CASSILDE S. & LEMAIRE, E. (2016), La vacance immobilière résidentielle – Phase II, analyse comparative des territoires de Charleroi, Namur et Seraing, Rapport final du Relais Social de Charleroi et du Centre d'Études en Habitat Durable, Charleroi, juillet 2016, 79 p.

CAVELLERI, M., CIURNÈDE, B. & ÖZSÖGÜT, E. (2019), How responsive are housing markets in the OECD ?, National level estimates, OECD Economics Department Working papers, Vol. N° 1589.

CENTRE D'ETUDE EN HABITÂT DURABLE (2019), Performance énergétique du parc de bâtiments résidentiels en Wallonie, CEHD publication.

CESE (2020), Avis sur un accès universel à un logement décent, durable et abordable dans la durée, TEN/707.

CEULEMANS, W. & VERBEECK, G. (2015), Grote woononderzoek 2013, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek, Wonen.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2022), Rapport de conjoncture du secteur de la construction – Février 2022, CCE 2022-0250.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021), Rapport de conjoncture du secteur de la construction de juin 2021, CCE 2021-2149.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021), La vision des partenaires sociaux de la construction pour assurer les besoins de formation et d'emploi du secteur dans les années à venir, Avis, CCE 2021-1301.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021), Diagnostic du parc de bâtiment et des principaux obstacles à la rénovation, Rapport, CCE 2021-0325.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021), Stimuler la rénovation du marché locatif résidentiel, Note documentaire, CCE 2021-0238.

- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021), Les instruments communicationnels et d'accompagnement pour stimuler la rénovation des bâtiments, Note documentaire, CCE 2021-0236.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021), Les instruments économiques pour stimuler la rénovation des bâtiments, Note documentaire, CCE 2021-0235.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021), Les instruments réglementaires pour stimuler la rénovation des bâtiments, Note documentaire, CCE 2021-0234.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021), Les instruments de la politique publique en matière de rénovation du bâtiment en Belgique, Note documentaire, CCE 2021-0233.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2020), Le nouvel accord du gouvernement examiné du point de vue du secteur de la construction, Avis, CCE 2020-2380.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2020), La vision des experts sur les Sustainable Development Goals et leur financement, Note documentaire, CCE 2020-2271.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2020), Le secteur de la construction : un partenaire pour une politique climatique sociale et économique ambitieuse, Note documentaire, CCE 2020-2270.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2017), Investissements publics, Note documentaire, CCE 217-1346.
- ESCOBAR, L. ET VANONI, D. (2012), Logement abordable, un souffle d'optimisme ?, Études Foncières n° 160, novembre-décembre 2012.
- EUROPEAN COMMISSION (2020), A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs improving live, COM 2020/662 final, p2.
- EUROPEAN COMMISSION (2020). Country Report Belgium 2020, SWD 2020/500 final.
- EUROSTAT (2020), Construction cost (or producer prices), new residential buildings, annual data.
- Flas, M. (2021), Les logements inoccupés comme ressource potentielle en Wallonie : les freins de leur identification et de leur remise en état, ULG.
- FONDATION ROI BAUDOIN (2020), Baromètre 2020 de la précarité énergétique et hydrique : Analyse et interprétation des résultats 2009-2019, Rapport de recherche, Publication de la Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- FONDATION ROI BAUDOIN (2018), Améliorer la performance énergétique des logements à finalité sociale en Belgique : Analyse coûts-bénéfices et recommandations, Plateforme de lutte contre la précarité énergétique.
- GLOCK, B. & HAÜBERMANN, H. (2004), New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level, International Journal of Urban and Regional Research, 28, 919–929.
- HAN, H.-S. (2014), The Impact of Abandoned Properties on Nearby Property Values. Housing Policy Debate, 24(2), 311-334.
- HEYLEN, K. (2020), Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2018 en evolutie sinds 2008, Steunpunt Wonen.
- HEYLEN, K. (2016), Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013, Leuven, Steunpunt Wonen, p. 66.
- HOUSING EUROPE (2019), The State of Housing in the EU 2019 : Decoding the new housing reality, Bruxelles, Octobre 2019.
- HUUHKA, S. (2016), Vacant residential buildings as potential reserves: a geographical and statistical study, Building Research & Information, 44(8), 816-839.
- IWEPS (2018), Fiche 4 : Etalement urbain (et périurbanisation), quelques mesures, Observatoire du développement territorial (ODT), Novembre 2018.
- JENSEN, J.O. (2017), Vacant houses in Denmark: Problems, localization and initiatives., Article présenté à la conférence ENHR 2017 Tirana, Tirana, Albania.
- MATHIEU, A. (2017), Coûts et avantages sociétaux de la lutte contre la précarité énergétique au sein du parc de logements sociaux, Isis Consult, étude réalisée à la demande de la plateforme de lutte contre la précarité énergétique.

MEYER, S. & MARÉCHAL, K. (2016). Split incentives et rénovation énergétique des logements, Policy paper CEB n°16-001.

OCDE (2021), Construire pour un avenir meilleur : Des politiques pour un logement plus abordable, Synthèses sur l'emploi, le travail et les affaires sociales, OCDE, Paris.

ROBERT, C. (2016), La mobilisation du parc privé à des fins sociales, Rapport remis à la ministre du Logement, France, novembre 2016.

RYCKEWAERT, M. (2019), Inschatting van de renovatiekosten om het Vlaamse woningpatrimonium aan te passen aan de woningkwaliteits en energetische vereisten 2021, Steunpunt Wonen.

SERV (2019), Klimaat-en-Energiebeleid 2019-2024 : Van Alfa to Omega, Achtergrondrapport, 24 juin 2019.

SERVICE DE LUTTE contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017), Citoyenneté et pauvreté : Contribution au débat et à l'action politiques, Rapport bisannuel 2016-2017, Chapitre IV Focus : droit à un logement décent, Bruxelles : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion social.

VANDENBROUCKE, L. & al. (2021), Logements inoccupés dans la Région de Bruxelles-Capitale, Etude de la BSI et de l'ULB.

VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN KENNISNETWERK (2021), In 2020 dreigden wekelijks 200 huishoudens hun huurwoning te verliezen, VVSG publicatie.

VLAAMSE MAATSCHAPPIJ VOOR SOCIAL WONEN (2021), Resultaten patrimoniumenquête 2020 : Evaluatie Verbeteringstraject EnergieRenovatieProgramma 2020, July 2021.