

DIVERSIFIER LES STRATÉGIES DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL

Retrouvez l'ensemble des mesures évaluées dans le baromètre du logement en 2022 et en 2024, ainsi que notre méthodologie sur [rbdh.be, onglet baromètre du logement](https://rbdh.be/onglet_barometre_du_logement).

CONTEXTE

Les premiers chantiers du [Plan d'urgence pour le logement](#) (le PUL) visent la production de logement social. Objectif annoncé : terminer les deux plans logement initiés par les prédécesseur-ses de la secrétaire d'État au logement Nawal Ben Hamou, le Plan régional du logement de 2005 (PRL) qui ambitionnait 5 000 logements et l'Alliance habitat de 2013 (AH) pour 6 720 logements. Pas tous sociaux. Les deux plans cherchent aussi à étoffer l'offre de logements moyens, majoritairement locatifs pour le PRL et acquisitifs pour l'AH.

BILAN

Le bilan de la SLRB est celui qui nous intéresse pour ce qui est du logement locatif social. L'opérateur est chargé de produire 8 000 logements (dont 80 % sociaux), pour les deux plans confondus. 1 633 ont été réceptionnés avant juin 2019¹ et le début de la législature 2019-2024. Depuis, les choses se sont indubitablement accélérées : 1 421 logements réceptionnés entre juin 2019 et avril 2024, 12 projets pour 873 logements en chantier et 7 projets « clé-sur-porte » signés (pour 619 logements), dont la réception provisoire est attendue entre 2024 et 2026².

L'objectif n'est pas atteint. En même temps, le bulletin de la SLRB n'a jamais été aussi favorable. Cela tient, d'une part, aux projets initiés sous les précédentes législatures qui arrivent à terme (en général, il faut 8 ans pour que les projets aboutissent) mais aussi à de nouvelles dynamiques au sein de la SLRB : une équipe étoffée et professionnalisée (50 personnes au service développement) et de nouveaux outils qui poussent la SLRB à aller chercher les opportunités foncières mais aussi les logements neufs du côté de la promotion immobilière privée (l'idée fondatrice du PRL étant la mobilisation des terrains publics pour édifier les logements sociaux). La diversification des stratégies de production est certainement l'un des faits saillants de la législature sortante.

1. [Note d'orientation « logement », 2023-2024](#). Des logements majoritairement sociaux, mais la SLRB a également produit des logements locatifs moyens.

2. Intervention de la SLRB à la matinée « Le PUL et après ? », 17 avril 2024

L'impact des projets « clé-sur-porte » ([mesure évaluée dans notre baromètre 2022](#)) sur les moyennes de production annuelles est décisif : + 1 188 logements entre 2019 et 2024, dont la moitié déjà réceptionnée³. Ils sont nombreux, de plus en plus nombreux, et les délais pour aboutir sont bien plus courts que ceux nécessaires aux projets développés par la SLRB elle-même. Ça, c'est pour les avantages.

Du côté des inconvénients, on retrouve les prix et la répartition des projets :

300 000 euros en moyenne pour un logement « clé-sur-porte » (qui comprend le prix de la construction + l'incidence foncière + la marge du promoteur privé) pour 220 000 euros pour un logement développé par la SLRB⁴.

La SLRB achète essentiellement dans les communes où le foncier reste le plus abordable ; ces opérations ne semblent pas pouvoir rééquilibrer la répartition du logement social à l'échelle régionale. Rappelons surtout que cette stratégie pragmatique a été élaborée pour s'affranchir des difficultés à mobiliser du foncier public en faveur du logement social. Pour le RBDH, il est crucial que les terrains publics restent publics et accueillent prioritairement et majoritairement du logement social.

Pendant longtemps, le secteur du logement social ne menait pas suffisamment de projets (constructions ou rénovations) pour dépenser les crédits dédiés. Cette année, le rythme accéléré des constructions et des acquisitions a entamé la trésorerie de la SLRB. Le Gouvernement a tergiversé avant de débloquer un prêt de 150 millions d'euros à la SLRB, nécessaire pour payer ses créanciers. L'épisode a rouvert les discussions sur le financement du logement social. Les budgets garantis, mais non-indexés, pour la concrétisation du Plan logement (en 2005) et de l'Alliance habitat (en 2013) ne suffiront pas pour réaliser tous les logements projetés, compte tenu de la hausse des coûts de construction et de la lenteur d'exécution des projets notamment.

3. « [Stratégie d'acquisition de la SLRB : un record en 2022 avec 685 nouveaux logements clé-sur-porte](#) », SLRB – BGHM et intervention de la SLRB à la matinée « Le PUL et après ? », 17 avril 2024

4. [Rapport fait au nom de la commission du logement sur le projet d'ordonnance contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2024](#), 23 novembre 2023, p. 172

Produire un logement aujourd'hui coute bien plus cher qu'il y a 20 ans (+ 70 % pour l'indice ABEX entre 2006 et 2024 et + 40 % depuis 2013).⁵

Le taux de dépense de la SLRB est plus élevé ces dernières années – ce qui témoigne d'un dynamisme accru dans la réalisation des projets de rénovation et de construction – alors que la Région est plus contrainte financièrement que par le passé. Des économies sont attendues à tous les niveaux. Le logement social n'avait jamais réellement manqué de moyens, jusqu'à présent du moins. Son financement constituera certainement un enjeu pour la future équipe gouvernementale bruxelloise. Investir dans le logement social reste fondamental pour le droit au logement des bas revenus et pour conserver un patrimoine foncier et immobilier public.

Pour encourager le privé à se tourner vers les opérateurs publics notamment et pour accélérer la production sociale, le Gouvernement bruxellois a également mis en place une « **fast lane** » (janvier 2021) pour prioriser la délivrance des permis d'urbanisme des projets qui comptent au moins 25 % de logements sociaux ([mesure évaluée dans notre baromètre 2022](#)). La mesure concerne tant les promoteurs privés qui vendent une partie des logements au public que les opérateurs immobiliers publics eux-mêmes. Un dispositif dont la portée est assez limitée (exclusion des rénovations, des projets de grande taille...) qui permet de gagner quelques mois sur de nombreuses années de développement.

Le reporting du PUL (juillet 2023 – non publié) offre les premiers enseignements quant à la portée de la mesure, ils confirment notre analyse : « *En 2021, seul 1 dossier s'est vu octroyer le permis, après 245 jours de procédure. En 2022, 35 permis d'urbanisme (PU) ont été octroyés via la Fast-Lane. Néanmoins, un grand nombre de ces PU ne concernaient que des rénovations de logements et n'auraient pas dû bénéficier de la Fast-Lane. Ceci résulte d'une erreur d'aiguillage interne à Urban qui a, depuis, été corrigée. Les chiffres ainsi obtenus sont difficiles à mettre en relation, puisque, sur ces 35 permis, seuls 29 nouveaux logements sociaux sont concernés. Au premier juin 2022, un PU concernant 11 logements sociaux avait été accordé.* »

5. L'enveloppe PRL s'élève à 880 millions d'euros, 1,2 milliard pour l'Alliance habitat, complétés par 86 millions d'euros prévus par le PUL. La part de la SLRB s'élève environ à la moitié de ces montants. Cf. « [Dans le rouge, la société de logements sociaux bruxelloise devra réduire la cadence](#) » – *Le Soir*.

Pour un panorama complet des politiques du logement et de leur financement, voyez : Pol Zimmer, « [Mise en perspective de la politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale](#) », *Belgeo*, 2 | 2024

MESURES NON ABOUTIES

Pour faire produire du logement social (ou à finalité sociale) par le privé, l'accord de Gouvernement misait surtout sur une mesure bien moins anecdotique : une réforme des charges d'urbanisme, qui devait intervenir dans l'année de son installation⁶, c'était explicitement indiqué dans l'accord de majorité. Le projet, attendu par notre réseau, a pris bien plus de temps, trop que pour aboutir. En fin de législature, le Gouvernement s'est accordé sur un projet de révision, décliné en deux textes : **une refonte de l'arrêté « charges d'urbanisme »** d'une part et, d'autre part, **une ordonnance introduisant une nouvelle obligation** à inscrire dans le Code bruxellois de l'aménagement du territoire – le « CoBAT » – **visant à imposer au secteur privé 25 % des logements des grands projets pour les opérateurs immobiliers publics**. Ce sont ces deux textes que nous aurions dû évaluer dans ce baromètre, mais leur parcours législatif reste inachevé.

L'arrêté sensé réformer les charges d'urbanisme n'a pas passé le stade de la deuxième lecture au Gouvernement; l'ordonnance portant l'obligation d'un quota de 25 % n'a pas pu être discutée au Parlement.

Troisième projet inaccompli : **une généralisation du périmètre de préemption à l'ensemble du territoire**. Malgré deux passages au Gouvernement (octobre 2021 et février 2023), le périmètre généralisé ne pourra pas non plus être porté au crédit de l'équipe Vervoort III.

Dans son baromètre du logement, le RBDH a toujours évalué l'utilité et l'adéquation des mesures adoptées ou en passe de l'être. Ni l'arrêté charges d'urbanisme, ni l'ordonnance instaurant un droit de préférence aux opérateurs publics pour 25 % des logements des grands projets, ni le périmètre de préemption généralisé n'entrent dans les conditions. Nous pensons cependant qu'il est utile d'évoquer les grandes lignes de ces projets, leurs points forts et faibles. Il s'agit de mesures importantes, dont la future majorité devrait se saisir.

6. La fast lane également. Cette mesure incitative mais moins porteuse pour le logement social a pu aboutir rapidement, contrairement à la réforme des charges d'urbanisme.

Le projet de réforme de l'arrêté "charges d'urbanisme"⁷

Depuis 2013, les charges d'urbanisme sont rendues obligatoires dans certains projets (notamment les projets de logements de plus de 1 000 m²) pour compenser les coûts et besoins collectifs qu'ils génèrent. Elles peuvent être exigées en nature (réalisation d'équipements ou de logements encadrés ou conventionnés) ou en espèces. Les promoteurs optent généralement pour la charge financière qui s'avère souvent moins chère que la construction de logements. En 10 ans, environ 300 logements seulement ont été inclus dans les permis au titre de charges d'urbanisme, essentiellement des logements acquisitifs moyens, pas des logements sociaux⁸. L'accord de majorité 2019-2024 indiquait vouloir réviser le dispositif en vue de privilégier la création de logements publics et sociaux. Le texte annonçait encore que « *dans les communes où la part de logements sociaux est inférieure à l'objectif de 15 % et où les indices socio-économiques sont plus élevés que la moyenne régionale, les charges d'urbanisme seront obligatoirement consacrées à la création de logements sociaux ou à finalité sociale.* »

L'utilité des charges d'urbanisme est indéniable. Elles servent à réaliser ou financer des équipements : espaces verts, voiries, transports publics, écoles... mais aussi des logements abordables. L'arrêté de 2013 en a fixé le montant, calculé sur les coûts de production de 2013 donc. En 10 ans, ceux-ci ont explosé : l'indice ABEX, qui représente l'évolution des coûts moyens de la construction, a progressé de plus de 40 %. La hauteur des charges, dont l'indexation n'est pas prévue par l'arrêté de 2013, ne permet donc plus du tout de réaliser les équipements rendus nécessaires par le projet. C'est pourquoi il fallait évidemment actualiser les montants et prévoir leur indexation pour éviter de tels gaps à l'avenir. L'arrêté sur la table du Gouvernement sortant envisageait bien l'**indexation du montant des charges** (sur l'indice ABEX). Sa non-promulgation est donc particulièrement regrettable sur ce point.

Dans le même projet, **le montant des charges d'urbanisme était modulé en fonction du prix du foncier du quartier** : là où le foncier est très cher, les charges auraient dû être plus élevées et, à l'inverse, allégées dans les quartiers les moins chers. Une disposition juste, pour permettre aux opérateurs publics de couvrir le coût du terrain sur lequel construire les équipements dans les zones où le foncier est le plus cher.

7. Dans cet article, retrouvez tous les éléments de l'arrêté en projet et l'analyse de l'ARAU : ARAU, « [Nouvel arrêté 'charges d'urbanisme' : bien, mais pas top](#) », février 2024

8. [Commission du développement territorial, 10 octobre 2022](#)

Il était également question de mettre fin à l'exonération de charges sur les logements issus de projets de reconversion de bureaux en logements, prévue par l'arrêté de 2013.

Pour ce qui est du type de charges, le texte n'allait pas vers une imposition de charges en nature. Il annonçait **des charges « obligatoirement affectées au financement de logements publics »** pour les projets de logements situés dans les communes où le taux de logement social est bas et dont le revenu imposable moyen est supérieur à la moyenne régionale. Il faut croiser cette disposition avec la réforme du CoBAT, elle aussi non-aboutie, où il était question de faire bénéficier les pouvoirs publics d'un droit de préférence pour 25% des logements construits dans les grands projets privés. Des logements achetés grâce aux charges d'urbanisme, notamment. Ce deuxième projet est détaillé dans la suite de cette analyse.

Le projet de réforme du CoBAT visant à imposer 25 % de logements à finalité sociale dans les grands projets immobiliers privés de plus de 3 500 m²⁹

En combinaison à la réforme de l'arrêté portant les charges d'urbanisme que l'exécutif pensait orienter vers le financement plutôt que la production directe, il avait pour dessein d'introduire, dans le CoBAT, un droit de préférence aux opérateurs immobiliers publics pour l'acquisition de logements « à finalité sociale ». Le principe envisagé était le suivant : dans tous les grands projets privés de logements de plus de 3 500 m² (environ 30 logements ou un peu plus), 25 % de la superficie de plancher devaient être proposés à un opérateur immobilier public, la SLRB et les SISP en priorité. Une priorité qui laissait espérer du logement social (plutôt que du moyen acquisitif), à condition qu'elles soient dotées de moyens pour activer ce droit de préférence le plus souvent possible. Si les pouvoirs publics n'exerçaient pas le droit de préférence, le développeur pouvait alors mettre les logements en vente à prix libre sur le marché.

Pour ce qui est du prix, l'ordonnance prévoyait un système progressif. Les prix du marché¹⁰ à l'entrée en vigueur du dispositif, qui allaient en décroissant régulièrement pour atteindre les prix conventionnés des charges d'urbanisme

9. L'ARAU a également décrypté ce projet d'ordonnance : ARAU, « [Bientôt 25 % de logements 'sociaux' dans tous les grands projets immobiliers privés ? Gare à l'écart entre l'annonce et la réalité...](#) », 27 mars 2024

10. C'est-à-dire les prix du marché « corrigés » desquels sont déduits les économies des frais de commercialisation et de charges d'urbanisme que les promoteurs ne doivent pas engager pour les logements vendus aux OIP.

(soit environ 2 685 euro/m² en 2024) dans les 10 ans. Les valeurs variaient également en fonction des quartiers, durant la période transitoire seulement. Le texte prévoyait une indexation de tous les montants sur l'indice ABEX. Ce temps d'adaptation visait à ne pas grever d'un manque à gagner les projets en cours de développement. En 10 ans, la limitation des prix de vente pour une partie des projets aurait pu être répercutée sur les valeurs foncières.

Selon les estimations (réalisées par le bureau IDEA consult), le potentiel s'élevait à 375 logements chaque année. Soit dix fois plus que le bilan des charges d'urbanisme pour ce qui est du logement en nature (pour rappel : 300 logements en 10 ans). Il s'agit cependant d'un chiffre théorique, dépendant des moyens et ambitions des OIP pour acheter ces logements.

Le projet d'ordonnance de modification du CoBAT visant à instaurer un droit de préemption généralisé à l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale

Le droit de préemption permet à un opérateur public de se porter acquéreur prioritaire lors d'une vente (foncière ou immobilière), aux conditions et prix établis dans le compromis par les parties (avec le-la candidat-e-acquéreur-se initial-e). C'est un outil qui sert à renforcer la maîtrise foncière et le patrimoine immobilier publics. Actuellement, conformément au CoBAT, le Gouvernement peut adopter un arrêté qui fixe un périmètre de préemption spécifique sur un territoire limité (dans le cadre d'un contrat de quartier par exemple). 29 périmètres de préemption sont actuellement activés¹¹ mais très peu d'acquisitions aboutissent.

Le projet d'ordonnance du Gouvernement sortant prévoyait d'étendre ce périmètre à tout le territoire régional. Avec pour cible, les terrains bâtis de 500 m² au moins. Il ne s'agissait pas d'intervenir dans toutes les ventes mais d'acquérir des biens stratégiques pour y faire prioritairement du logement social¹². Le projet ne visait pas à substituer le périmètre généralisé aux périmètres de préemption spécifiques, les deux devaient coexister pour permettre, localement, d'autres types d'acquisitions.

11. Pour les périmètres actifs, voyez : [Zones de Préemption](#)

12. « Une étape décisive dans l'instauration d'un périmètre de préemption couvrant l'intégralité du territoire bruxellois ! », Rudi Vervoort

Un premier avant-projet a été approuvé par le Gouvernement en 2021 (et soumis aux instances d'avis), une seconde mouture deux ans plus tard. Le projet aurait dû aboutir en 2023, c'est en tout cas ce qui était annoncé par Rudi Vervoort via communiqué de presse en février 2023, dans lequel le Ministre-Président parlait d'une « étape décisive » dans la concrétisation du droit de préemption couvrant la Région dans son entièreté. Le texte a suscité une vive polémique dans les rangs des représentants des propriétaires qui s'y sont opposés fermement.

Le RBDH continue de soutenir la généralisation du droit de préemption qui devrait à la fois renforcer la production de logement social (le foncier est certainement le premier des obstacles à son développement dans notre Région) et augmenter la maîtrise foncière publique. À condition qu'il serve le logement véritablement social (le texte annonçait du logement « encadré ») et que le prix d'achat puisse être négocié sous les valeurs du marché.

Ces trois projets, s'ils ne sont pas exempts de critiques, comptent des avancées inédites pour obliger la promotion privée à participer à l'effort de production sociale. On ne peut que regretter qu'aucun n'ait pu aboutir en une législature. À Bruxelles, pour travailler avec le privé, les incitants fonctionnent toujours. En revanche, lorsqu'il s'agit d'exiger, les autorités publiques peinent à s'imposer. La séquence relatée ici en témoigne une fois encore. Les raisons de cet échec sont probablement à chercher du côté des tergiversations politiques et de l'opposition nourrie émanant du rang des propriétaires et promoteurs. Reste à la prochaine équipe gouvernementale à se saisir de ce travail, à l'améliorer, plutôt que, on l'espère, repartir d'une page blanche.

Sources :

- ARAU, [« Nouvel arrêté 'charges d'urbanisme' : bien, mais pas top », février 2024](#)
- ARAU, [« Bientôt 25 % de logements 'sociaux' dans tous les grands projets immobiliers privés ? Gare à l'écart entre l'annonce et la réalité... », 27 mars 2024](#)
- Pol Zimmer, [« Mise en perspective de la politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale », Belgeo, 2 | 2024](#)
- [Commission du développement territorial, 11 mars 2024](#)
- [Parlement bruxellois, séance plénière du 26 janvier 2024](#)
- [Commission du développement territorial, 5 juin 2023](#)
- [Commission du développement territorial, 10 octobre 2022](#)
- Rudi Vervoort, [« Une étape décisive dans l'instauration d'un périmètre de préemption couvrant l'intégralité du territoire bruxellois ! », 16 février 2023](#)
- Bx1, [« Les projets résidentiels de plus de 3 500 m² devront contenir 25 % de logements sociaux », 20 janvier 2024](#)
- Bx1, [« La goutte d'eau qui fera déborder le vase : la réforme des charges d'urbanisme ne plait pas aux fédérations du secteur », 23 janvier 2024](#)
- Les (avant-)projets d'ordonnance et les arrêtés ne sont pas publics. Nous avons pu les consulter en tant que membre du Conseil consultatif du logement, sollicité pour avis.