

Répondre à la pénurie de petits logements en Wallonie

Note de travail – Philippe Defeyt – 1er mars 2024

« Au fond, la question du logement est au coeur du bonheur humain »
in Gabriele Tergit, « Les Effinger », Christian Bourgois

Constats

Il y a d'évidence une pénurie de logements en beaucoup de lieux de Wallonie ; c'est certainement le cas à Namur si l'on en croit ce qui remonte du terrain (services sociaux, associations, témoignages). Dans les faits, de plus en plus de dispositifs ont de plus en plus de mal à concrétiser la démarche housing-first non par manque de capacités d'accompagnement mais à cause d'une offre limitée de logements accessibles.

Il y a aussi pénurie de logements sociaux avec une durée moyenne d'attente en augmentation¹, dans un contexte de baisse du nombre de logements sociaux².

Les personnes seules méritent – dans ce contexte – une attention particulière, pour plusieurs raisons :

- Les petits logements loués sont les plus coûteux au m².
- Le loyer (dans le parc locatif privé – ici l'exemple de Namur) représente pour les bénéficiaires du RIS isolés une part plus grande des revenus que pour d'autres catégories de ménages ; cela doit être souvent le cas dans des ménages avec des petits ou modestes revenus.

*Coût absolu et relatif du loyer dans le budget de ménages bénéficiaires du RIS
calculs au décembre 2023 – loyers namurois moyens de 2022 actualisés – estimations*

Type de ménage	Revenus monétaires			Loyer du marché	En % des revenus
	RIS	AF	Total		
Isolé	1.263 €	-	1.263 €	650 €	51,5%
2 adultes	1.684 €	-	1.684 €	650 €	38,6%
Parent seul					
1 enfant	1.707 €	275 €	1.982 €	848 €	42,8%
2 enfants	1.707 €	550 €	2.257 €	848 €	37,6%
3 enfants	1.707 €	825 €	2.532 €	1.003 €	39,6%

- C'est probablement dans le parc de petits logements qu'on trouve le plus de situations abusives.
- D'ici à 2030, l'augmentation du nombre de ménages de personnes seules devrait représenter environ 80% de l'augmentation totale des ménages (voir graphique en haut de la page 2).

Au premier égard, on pourrait considérer que les SLSP ont de facto intégré l'importance du nombre de ménages isolés. En effet, le second graphique de la page suivante montre qu'en 2021, 48,3% des ménages locataires des SLSP étaient des personnes seules, soit une sur-représentation relativement à leur part (37,3% en 2021) dans le total des ménages.

Certes, mais il faut constater par ailleurs que

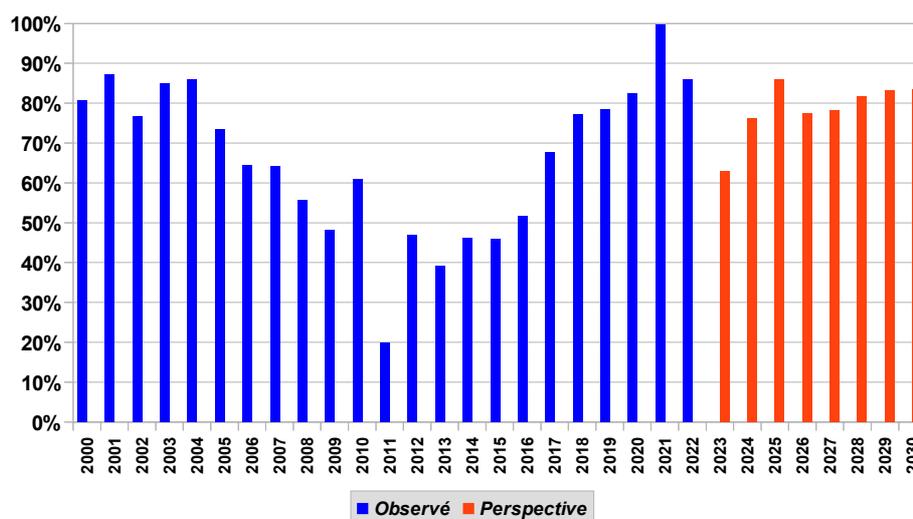
- les personnes seules représentent environ la moitié (49,0% en 2022, avec un écart-type) des ménages pauvres (au sens de la définition SILC) et environ la moitié des ménages bénéficiaires du RIS ; or, pour le logement social, il me semble que la proportion de ménages pauvres par catégorie est une référence au moins aussi pertinente que celle basée sur l'ensemble des ménages, même s'il faut veiller à une mixité sociale ;

suite p.3

1 Voir : Anfrie, M.-N., Coban E., Hubert J., Kryvobokov M. & Pradella, S. (2021), « [Chiffres clés du logement en Wallonie - Cinquième édition](#) », Centre d'Études en Habitat Durable de Wallonie, Charleroi, 226 pages

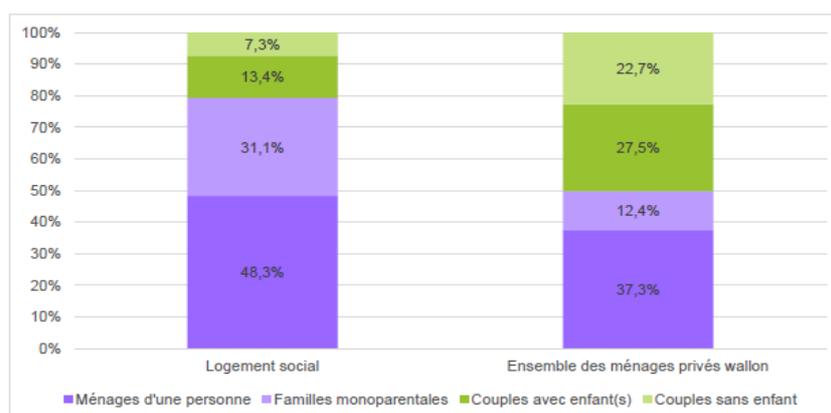
2 Voir : Anfrie, M.-N. (2023), « [Portrait des locataires du logement social](#) », Centre d'Études en Habitat Durable de Wallonie, Charleroi, 105 pages

*Part des ménages de personnes seules dans l'évolution annuelle du nombre total de ménages
Wallonie – 2000-2030 – Perspectives démographiques du Bureau du Plan (janvier 2023)*



Extrait de « Portrait des locataires du logement social »³

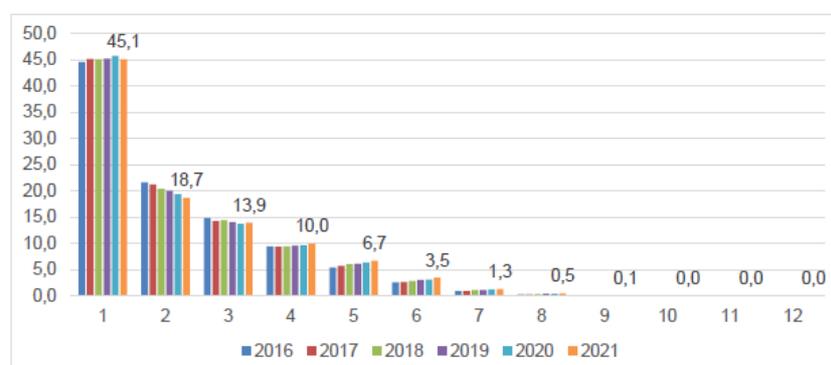
Graphique 8. Composition des ménages : comparaison entre le logement social et l'ensemble des ménages privés wallons en 2021



Sources : SWL et Statbel

Extrait de « Chiffres clés du logement en Wallonie - Cinquième édition »⁴

Graphique 11 : Evolution de la distribution des candidats au logement public selon le nombre de personnes dans le ménage de 2016 à 2021



Source : SWL
Calcul : CEHD
Champ : Ensemble des ménages candidats auprès des SLSP

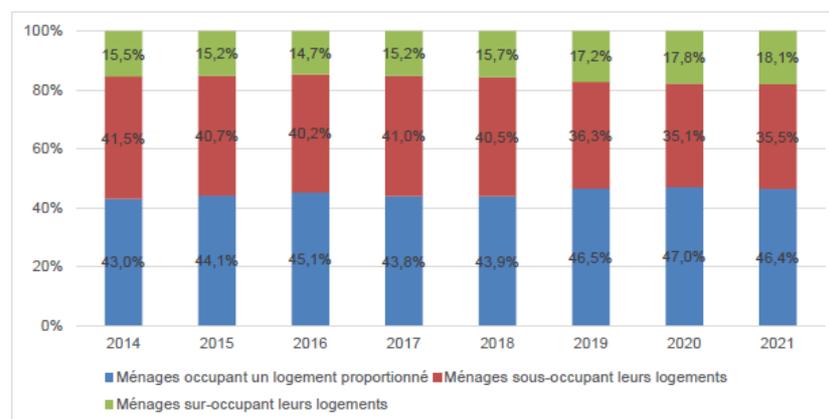
3 Voir : Anfric, M.-N. (2023), op.cit.

4 Voir : Anfric, M.-N., Coban E., Hubert J., Kryvobokov M. & Pradella, S. (2021), op.cit.

- En 2021, les personnes seules représentaient 45,1% des ménages candidats à un logement social, pourcentage proche de celui de leur part dans le stock de logements (voir graphique du bas de la page précédente) ;
- en décembre 2015 (dernière donnée disponible, publiquement en tout cas), les logements d'une chambre ne constituaient que 17,3% du parc locatif social⁵ ; or, ce type de logement est celui accessible non seulement aux personnes seules mais aussi aux couples (sans enfant) ; la proportion de ces ménages dans le total des ménages locataires, 55,6% (48,3% de personnes seules + 7,3% de couples sans enfants – voir graphique p.2), très largement supérieure aux 17,3% des logements à une chambre, montre que le parc ne s'est pas adapté aux évolutions socio-démographiques ; l'important écart entre ces deux pourcentages explique une grande partie de la proportion de logements sous-occupés, même s'il faut tenir compte de ce que certains couples peuvent disposer de deux chambres dans le cadre des règles du logement proportionné⁶ et des conséquences du vieillissement des locataires⁷, qui, toutes choses égales par ailleurs, accentue le risque de sous-occupation.

Extrait de « Portrait des locataires du logement social »⁸

Graphique 53. Proportion de ménages occupant un logement social proportionné, suroccupé et sous-occupé de 2014 à 2021



On pourrait rétorquer que les ménages monoparentaux sont eux aussi souvent en (grandes) difficultés. C'est vrai, mais

- ils sont déjà proportionnellement bien traités par les SLSP ; leur part dans le total des ménages locataires (31,1% en 2021) est largement supérieure à leur part dans le total des ménages (12,4%) et même à leur part dans le total des ménages pauvres (13,1% en 2022, mais ce pourcentage semble sous-estimé ; il devrait plutôt être de l'ordre de 20% à périmètre équivalent⁹);
- comme montré supra, la part du loyer privé des familles monoparentales représente – pour les petits revenus en tout cas – une part moindre dans le budget du ménage que pour les personnes seules.

En tout état de cause, il ne s'agit pas d'opposer des publics en difficultés mais juste de montrer qu'un

5 Source : Anfrrie M.-N. (coord.) & Gobert O. (2016), « [Les chiffres-clés du logement public en Wallonie – 2016](#) », Centre d'Études en Habitat Durable, Charleroi, 179 pages, p.47

6 « La société de logement ne peut pas vous proposer un logement s'il n'est pas proportionné à la taille de votre ménage :
 - une chambre pour une personne isolée ou un couple;
 - une chambre supplémentaire pour la personne isolée de plus de 65 ans ou pour le couple dont un des membres a plus de 65 ans;
 - une chambre supplémentaire pour le couple dont l'un des membres est handicapé (...) »

Voir : [3. Un logement proportionné](#)

7 Voir : Anfrrie, M.-N. (2023), op.cit.

8 Voir : Anfrrie, M.-N. (2023), op.cit., p.18

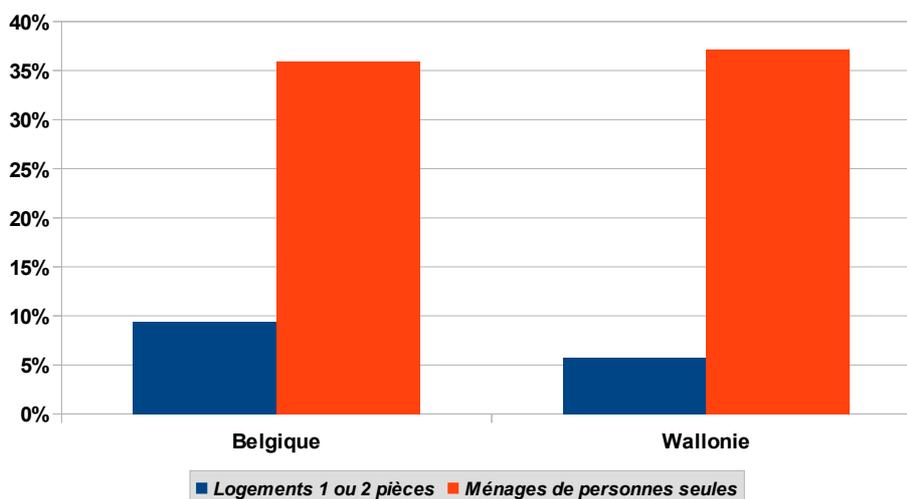
9 Voir annexe pour des explications.

boost de construction/rénovation important est nécessaire en faveur des personnes seules.

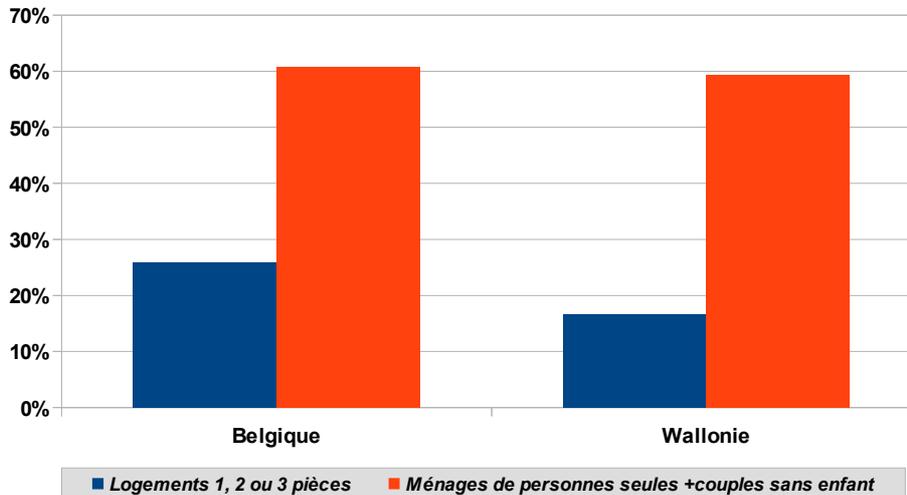
Les besoins en petits logements (en particulier pour les personnes seules) ne se sont pas, semble-t-il, traduits au cours des années précédentes dans les programmes de construction ou de division de logements existants ; à cet égard, le tableau suivant montre en tout cas un gap énorme entre offre et demande (potentielle) de petits logements. Ce qui permet de réconcilier les différents ordres de grandeur c'est évidemment la sous-occupation de nombreux logements.

Offre et demande (potentielle) de petits logements – en % du total – moyenne 2022/2023

Logements de 1 ou 2 pièces versus les Ménages de personnes seules



Logements de 1, 2 ou 3 pièces versus les Ménages de personnes seules + les Couples sans enfant



Le secteur public doit donc prendre ses responsabilités, avec ou sans partenariat avec le privé.

Mais, soyons politiquement et budgétairement réalistes, aux conditions actuelles de fixation des loyers même des subsides importants ne permettent pas de monter des opérations équilibrées. Comme le dit le CEHD, « Si les loyers dans le logement social n'évoluent pas plus, c'est sans doute dû à la réglementation qui prévoit de plafonner les loyers dans le logement social à 20 % des revenus des locataires. (...) On comprend (...) au vu de ces chiffres qu'il peut être difficile pour les SLSP d'investir dans la construction de nouveaux logements ou dans la rénovation d'anciens. »¹⁰ Le Comité permanent des Sociétés de logement de service public (SLSP) de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) ne dit rien d'autre dans son [mémorandum](#) pour les élections régionales de juin 2024.

10 Voir : Anfric, M.-N. (2023), op.cit., p.59

Quand bien même, il n'y a plus, dans l'immédiat en tout cas, un budget pour la construction de nouveaux logements dans les SLSP.

Notons encore que le contexte est peut-être (re)devenu plus favorable pour des partenariats privé-public ; par exemple, le réseau d'agences TREVI estime en ce début 2024 qu'il y a un « retour des petits investisseurs qui « se montrent particulièrement intéressés par les nouvelles constructions, notamment les biens de petite taille tels qu'un studio ou un petit appartement. »¹¹

Le projet

Tenant compte des considérations qui précèdent, voici les contours d'un projet à mettre en œuvre par les SLSP qui seraient partantes :

- construction de logements d'une chambre en pensant d'abord aux personnes seules ; mais il est évident que ces logements seront aussi accessibles à des couples
- les logements seront à très faible consommation énergétique
- le loyer sera inférieur aux loyers du marché mais supérieur aux loyers sociaux ; les locataires qui sont dans les conditions bénéficieront de l'allocation-loyer
- l'objectif est d'atteindre un loyer de maximum 600 €/mois¹² (cible initiale), soit, tenant compte d'une consommation énergétique très faible, un loyer chaud d'environ 100 €/mois moins cher que sur le marché privé

tout en visant l'autofinancement du projet en l'absence de subsides.

Peut-on y arriver ? Oui, aux conditions suivantes :

- le terrain nécessaire serait proposé par la SLSP ou la SWL voire un pouvoir public si c'est à titre gratuit
- emprunter, aux conditions actuelles du crédit hypothécaire (+/- 3,5% pour un emprunt à taux fixe sur 25 ans), maximum 130.000 € par logement si on fait l'hypothèse d'un vide locatif d'un mois par an en moyenne
- accepter un léger déficit en début de période (+/- 25 €¹³/mois/logement pendant 4 ans).

A ces conditions, le projet est plus que financièrement viable sur l'ensemble de la durée de vie de l'emprunt tout en dégageant les moyens nécessaires pour les dépenses à charge du propriétaire.

A priori, un coût tout compris de 130.000 €/logement (hors terrain) est un objectif atteignable, surtout si on fait appel à de la construction modulaire et si les programmes mis en œuvre sont quantitativement ambitieux pour profiter de rendements d'échelle. L'idéal serait une opération conjointe de plusieurs SLSP permettant de réduire le coût par logement de certains postes (conception...).

Pour répondre à ces contraintes, il y a un continuum de solutions technico-économiques.

A un bout de ce continuum, il y a les constructions modulaires d'une durée de vie plus limitée mais qui permettent de répondre rapidement à une crise du logement qui nécessite des réponses urgentes. Deux illustrations de ce type de choix :

- [Le projet de tiny houses à Sambreville](#)
- [Le projet Module Sweet Home](#) porté par l'association Infirmiers de rue à Bruxelles.

Pour ce type de choix, les montants investis par logement sont inférieurs à 100.000 € mais pour une durée de vie plus limitée.

11 Source : Libre Immo 25-01-2024

12 Loyer indexé évidemment.

13 Montant actualisé.

A l'autre extrémité du continuum, il y a la construction dite classique où il n'est pas gagné d'avance (surtout dans le cadre d'un marché public) de limiter le budget construction à 130.000 € tout compris ; par contre une plus longue durée d'occupation est garantie.

Entre les deux, le recours, pour partie au moins, à des parties de la construction fabriquées en usine devrait permettre de rester dans les clous budgétaires.

Le public accueilli serait a priori des personnes en difficultés mais, idéalement, accompagnées par un CPAS, un service social privé ou une association.

Cette orientation est un vrai choix politique, au sens noble du terme. Certains y verront l'abandon d'une volonté ambitieuse en matière de logement social. A cela trois réponses :

- Les contraintes budgétaires pour la prochaine législature 2024-2029 rendent illusoire la création massive de nouveaux logements sociaux proprement dits, d'autant plus qu'une partie du parc locatif social doit encore être rénovée une fois que l'actuel programme de rénovation sera achevé et qu'il faudra bien un jour s'attaquer à la dégradation des comptes des SLSP. Si moyens budgétaires il devait néanmoins y avoir, rien n'empêcherait la SWL de subventionner ces petits logements pour les faire entrer dans le parc locatif social. Aujourd'hui, des SLSP se tiennent prêts pour mettre en route des programmes si des subsides sont proposés ; il s'agirait ici d'anticiper plus encore en construisant des logements en attendant d'éventuels subsides. Il existe bien des dispositifs pour acheter des logements mis en vente par le privé pour les intégrer dans le parc social ; on pourrait donc faire de même pour en quelque sorte "racheter" des logements à destination du parc social. Il y aurait en tout cas grand intérêt à augmenter le nombre de petits logements dans le parc social pour diminuer la sous-occupation observée globalement. Par ailleurs, il serait peut-être intéressant de prévoir la possibilité de fusionner 2 (très) petits logements pour en faire un plus grand si cela correspondait à une préférence de la SWL au moment du "rachat".
- Les témoignages de terrain sont convergents : les personnes en (grandes) difficultés demandent d'abord un logement avant de demander un loyer réduit. Comme les personnes concernées resteraient bien sûr candidates à un logement social, on peut considérer ce projet comme l'offre d'un logement meilleur marché que sur le marché privé pour la période d'attente.
- Enfin, il est temps de sortir de l'hypocrisie actuelle qui de facto conduit à réduire le nombre de logements sociaux et de répondre au manque d'ambition politique pour les SLSP : celles-ci doivent (re)devenir des sociétés immobilières publiques, pas seulement des fournisseurs de logements sociaux.

Avant d'aller plus loin dans la définition de ce projet, il me semble qu'il faut tester son acceptabilité politique, préciser les conditions d'accès à ces logements et vérifier les paramètres financiers et budgétaires esquissés ci-dessus (à ce stade-ci ce sont des hypothèses de travail). Toute réaction est donc la bienvenue.

Quelques questions

Il y en a certainement beaucoup mais voici celles importantes que j'entrevois à ce stade-ci.

1. Ce type de projet est-il – dans ses grandes orientations en tout cas – acceptable par la SWL ? Si oui, à quelles conditions ? En particulier, quelle serait la durée du prêt acceptée par la SWL, surtout si une partie de ce programme devait se concrétiser par des logements de moindre durée de vie potentielle ?
2. Si oui, la SWL accepterait-elle, si des moyens budgétaires devaient se dégager pour des logements sociaux supplémentaires, de subventionner des logements qui auraient été en quelque sorte anticipés par des SLSP ?
3. Pour respecter les contraintes budgétaires, la construction de studios serait-elle acceptable par la

SWL ? A nouveau regardons les choses en face : un nombre très important de personnes précaires sont logés dans des studios. Ils sont certes de qualité variable, mais il existe des modèles de studios récents (construits par le privé) d'excellente facture, que des personnes seules sont bien contentes d'occuper.

4. Considère-t-on que ce type d'opération rentrerait dans le champ de l'Article 21 de Arrêté du Gouvernement wallon déterminant les critères minimaux de salubrité¹⁴ qui vise « les logements construits, achetés, réhabilités ou créés par la restructuration ou la division de bâtiments existants, avec l'aide de la Région » ? L'implication : pour des raisons qui ne me sont jamais apparues claires et moins encore convaincantes, les superficies minimales sont plus exigeantes dans ce cas que pour les logements privés.

Annexe

Répartition de la population wallonne entre grands types de ménages en % du total des ménages – Wallonie

Source >	CEHD		BfP	SILC (via l'IWEPS)	
Indicateur >	Logement social	Total population	Total population	Total population	Ménages pauvres
Année >	2021	2021	2022	2022	2022
Ménages d'une personne	48,3%	37,3%	37,0%	36,5%	49,0%
Familles monoparentales	31,3%	12,4%	12,2%	7,4%	13,1%
Autres ménages	20,7%	50,2%	50,8%	56,1%	37,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

NB : Le pourcentage de familles monoparentales (7,4%) dans le total des ménages calculé à partir des données SILC est largement inférieur à celui calculé à partir des données du Bureau fédéral du Plan. Il ne s'agit pas d'une erreur mais de la conséquence de définitions différentes. C'est ainsi, par exemple, qu'un ménage composé d'une personne de 55 ans vivant avec un enfant de 30 ans sera considéré par le Bureau fédéral du Plan comme une famille monoparentale mais par SILC comme un ménage composé de 2 adultes.

Sources statistiques : Bureau fédéral du Plan, CEHD, CPAS de Namur, IWEPS et StatBel – Calculs et estimations propres

14 Titre complet : [Arrêté du Gouvernement wallon déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22° bis, du Code wallon \(de l'habitation durable - AGW du 3 décembre 2020, art.1er\)](#)