

# Chapitre 2. Préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement

DANS **ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE 2015/4 N° 4**, PAGES 89 À 120  
ÉDITIONS **ÉDITIONS DE L'OCDE**

ISSN 0304-3363

ISBN 9789264227873

Date de mise en ligne : 19/11/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-etudes-economiques-de-l-ocde-2015-4-page-89?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Éditions de l'OCDE.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## Chapitre 2

# Préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement

*Selon l'Indicateur du vivre mieux, les conditions de logement en Belgique sont parmi les meilleures de la zone OCDE : les habitations sont grandes et de bonne qualité et les coûts de logement se situent dans la moyenne. Cependant, la forte hausse des prix de l'immobilier enregistrée depuis 2003 rend l'achat de plus en plus difficile pour les primo-accédants. La capacité financière d'accès au logement se dégrade également pour les pauvres, dans la mesure où l'offre de logements sociaux est insuffisante pour répondre à la demande et le marché locatif privé est devenu cher. Par conséquent l'accès au marché du logement pourrait devenir moins équitable si les jeunes et les pauvres en sont exclus à cause des prix. Il est possible d'améliorer l'accès des personnes pauvres au logement en développant les systèmes d'allocations de logement régionaux pour locataires. Parallèlement, la réduction du soutien à l'accession à la propriété, actuellement disproportionné, libérerait des ressources publiques et atténuerait le biais en faveur de la propriété de la résidence principale. L'efficacité du marché du logement est confrontée à d'autres défis : le niveau élevé des émissions de gaz à effet de serre, dû à l'ancienneté de l'habitat, et la faible mobilité résidentielle, qui pénalise le marché du travail et contribue à l'encombrement routier et à la pollution atmosphérique. Pour préserver l'efficacité du marché du logement, il faudrait accroître les densités de construction dans les zones résidentielles. Une réorientation de la fiscalité des taxes sur les transactions immobilières vers les impôts récurrents contribuerait à abaisser les obstacles à la mobilité résidentielle et à améliorer la flexibilité du marché du travail.*

## Des logements de moins en moins abordables et adéquats

### Après une forte hausse, les prix des logements se maintiennent à un niveau élevé

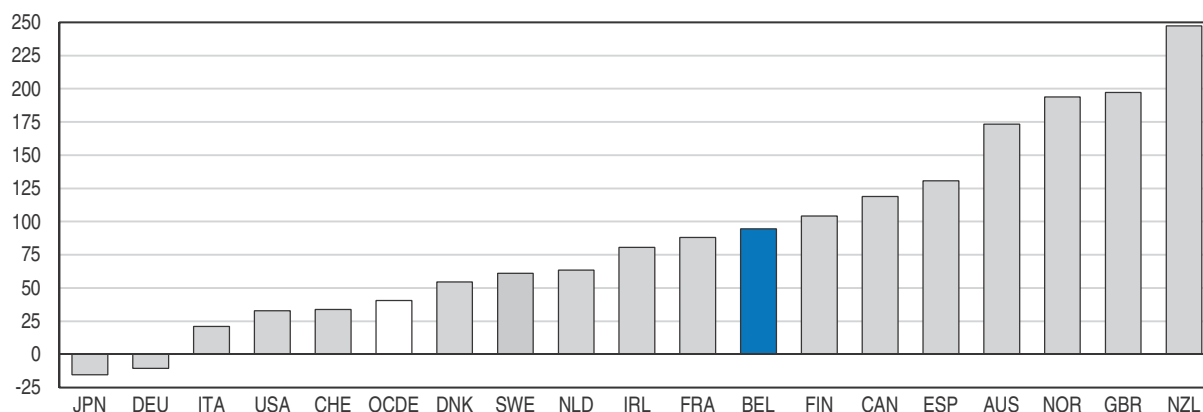
Les prix de l'immobilier ont connu une forte augmentation en Belgique : entre 1980 et 2013, les prix ont presque doublé en termes réels (graphique 2.1). À l'inverse de ce qui s'est produit dans de nombreux autres pays européens, la crise récente n'a eu que peu d'effets sur le marché du logement et les prix ont continué à augmenter – quoiqu'à un rythme plus lent. La hausse du même ordre de la valeur des terrains est le signe que les possibilités de construire sur de bons emplacements se raréfient (graphique 2.2). Les coûts de construction n'ont pas contribué à l'augmentation rapide des prix des logements, dans la mesure où ils ont crû à peu près au même rythme que l'inflation.

La valeur des biens immobiliers est considérablement plus élevée dans la Région de Bruxelles-Capitale que dans les autres Régions en raison d'une offre de logements plus réduite, et l'écart continue de se creuser (graphique 2.3). Néanmoins, les prix relatifs ont suivi des évolutions comparables dans les trois Régions. Dans toutes les catégories de prix, les valeurs sont plus élevées aujourd'hui qu'avant la crise, mais c'est sur le segment inférieur que les prix relatifs ont le plus augmenté (graphique 2.4). Les habitations les plus chères – généralement des villas situées en milieu semi-rural – ont vu leur valeur amorcer une décrue récemment, le prix et le coût d'entretien élevés de ces biens commençant à peser sur la demande. Cette réorientation de la demande vers des logements meilleur marché s'observe dans toutes les Régions, mais elle est plus marquée à Bruxelles.

Les mesures traditionnelles indiquent que le marché belge se classe au deuxième rang des marchés les plus surévalués de la zone OCDE, les ratios prix/loyer et prix/revenu étant

Graphique 2.1. **Le prix réel des logements a fortement augmenté<sup>1</sup>**

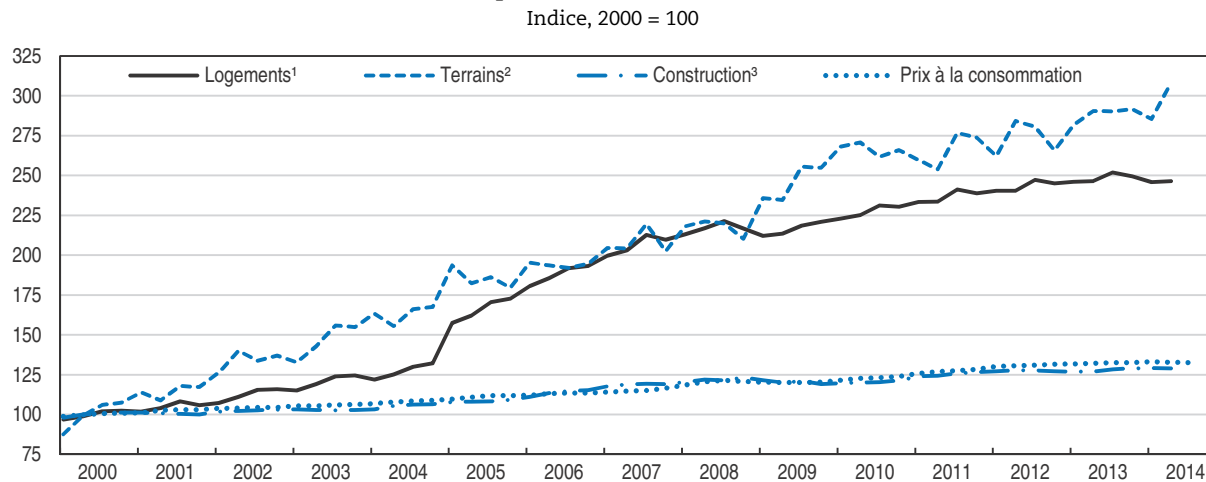
En pourcentage, 1980-2013



1. Moyenne annuelle calculée à partir des indices trimestriels des prix des logements. Prix nominaux corrigés par le déflateur de la consommation privée.

Source : OCDE (2014), *Base de données des prix des logements de l'OCDE*, Département des Affaires économiques, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182580>


Graphique 2.2. **Les prix des logements et des terrains ont augmenté plus vite que les prix à la construction**

1. Prix moyen d'une maison d'habitation ordinaire.

2. Prix des terrains à bâtir.

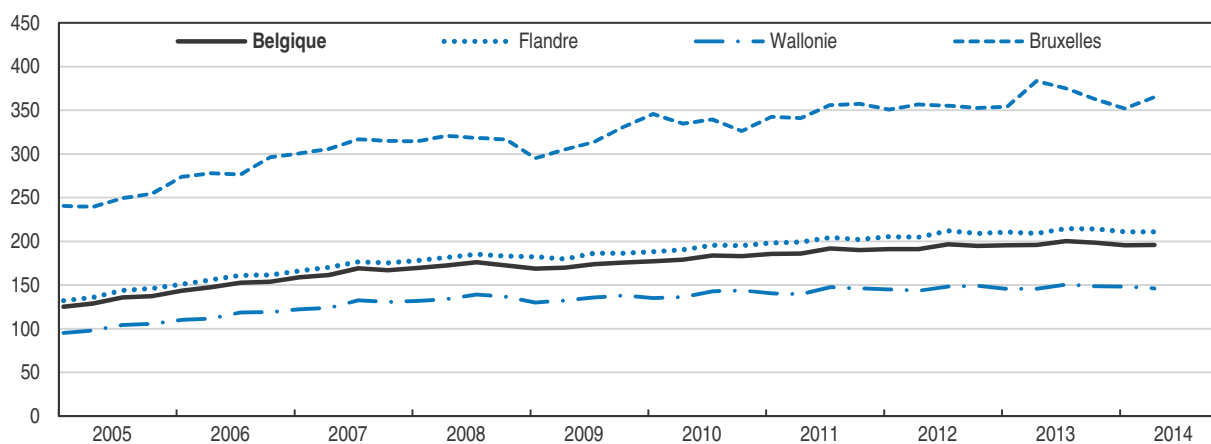
3. Coût de la construction de nouveaux bâtiments résidentiels (sauf bâtiments pour les collectivités).

Source : Statistics Belgium (2014), Tableaux téléchargeables ; Eurostat (2014), Base de données Eurostat et OCDE (2014), Principaux indicateurs économiques (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182590>

Graphique 2.3. **Le prix des logements est plus élevé à Bruxelles**

Maisons d'habitation ordinaires par région, en milliers d'euros<sup>1</sup>



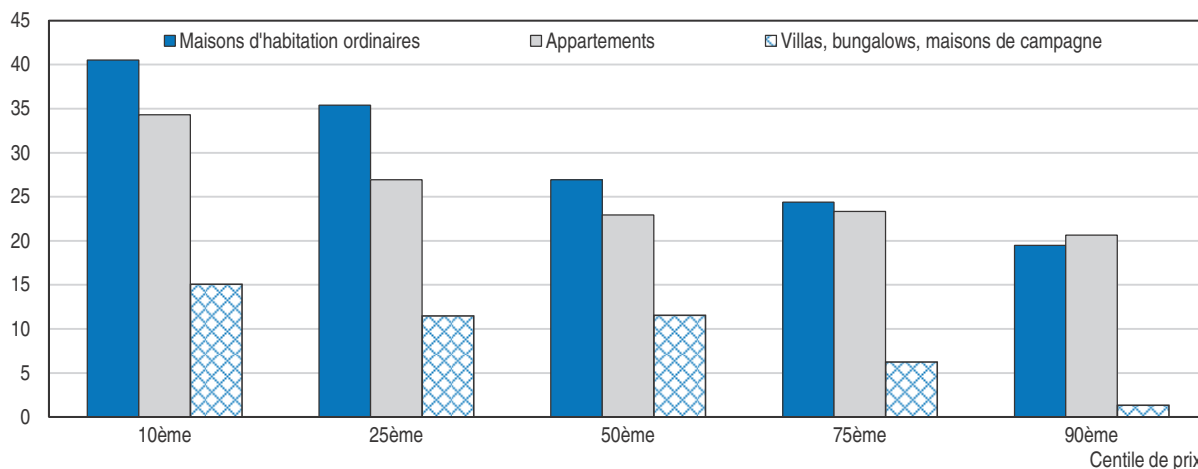
1. Prix nominaux corrigés par le déflateur de la consommation privée.

Source : Statistics Belgium (2014), « Ventes de biens immobiliers (1990-2014) », Tableaux téléchargeables et OCDE (2014), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182608>

supérieurs d'environ 50 % à leurs moyennes à long terme (graphique 2.5). Toutefois, ces indicateurs ne reflètent pas fidèlement le coût du logement pour les ménages, car celui-ci dépend aussi d'autres facteurs qui peuvent faciliter l'acquisition d'un logement, par exemple le niveau d'endettement autorisé et les taux d'intérêt associés. Ainsi, le niveau de surévaluation effectif tombe à 28 % lorsque la faiblesse des taux d'intérêt actuels est prise en compte, et à 5-15 % si, de surcroît, l'on table sur un maintien des autres conditions de financement actuelles, relativement favorables. Malgré tout, un changement de ces facteurs pourrait modifier radicalement les résultats de cette évaluation (encadré 2.1).

Graphique 2.4. **Les habitations du segment inférieur sont celles dont le prix a le plus augmenté**  
Prix réels par type de logement et niveau de prix, pourcentage de variation 2005-13<sup>1</sup>



1. Prix moyens corrigés par le déflateur de la consommation privée.

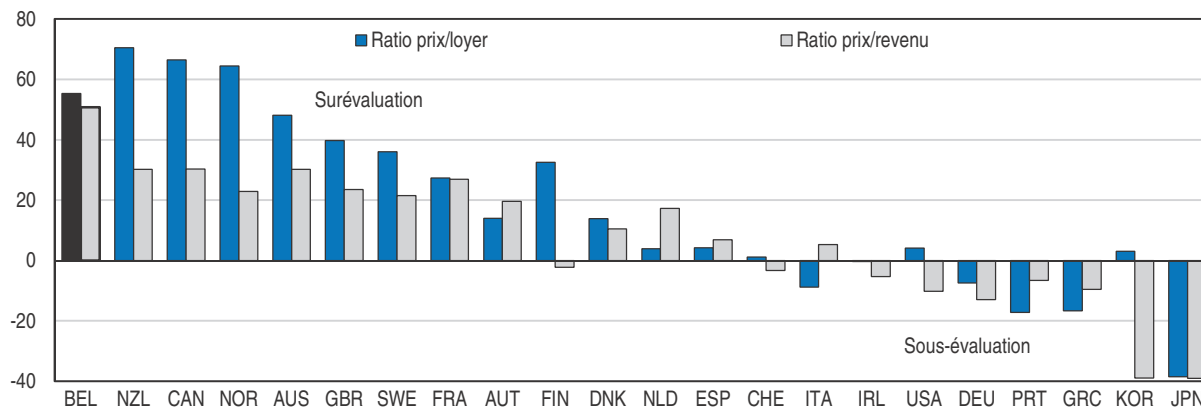
Source : Statistics Belgium (2014), « Ventes de biens immobiliers (1990-2014) », Tableaux téléchargeables et OCDE (2014), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), novembre.

**Comment lire ce graphique :** Ce graphique montre l'évolution des prix de certains centiles de prix pour trois catégories de logements ; par exemple, le 50<sup>ème</sup> centile représente l'évolution du prix d'une habitation médiane (soit une habitation par rapport à laquelle 50 % des autres habitations sont moins chères et 50 % plus chères). Pour les habitations médianes, la hausse des prix cumulée depuis 2005 a été de l'ordre de 25 % pour une maison d'habitation ordinaire. Pour les habitations plus chères (75<sup>ème</sup> et 90<sup>ème</sup> centiles), la hausse des prix cumulée a été plus réduite, alors que pour les habitations du segment inférieur (10<sup>ème</sup> et 25<sup>ème</sup> centiles), elle a été beaucoup plus élevée.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182618>

Graphique 2.5. **Certains indicateurs font apparaître une surévaluation importante du marché du logement**

Pourcentage de surévaluation ou de sous-évaluation par rapport aux moyennes à long terme, deuxième trimestre de 2014<sup>1</sup>



1. Premier trimestre de 2014 pour le Japon. Les pays sont classés selon la moyenne des deux indicateurs, du plus élevé au plus bas. La moyenne à long terme concerne la période de 1980 (ou année la plus ancienne disponible) au trimestre le plus récent disponible.  
Source : OCDE (2014), *Base de données des prix des logements de l'OCDE*, Département des Affaires économiques, novembre.

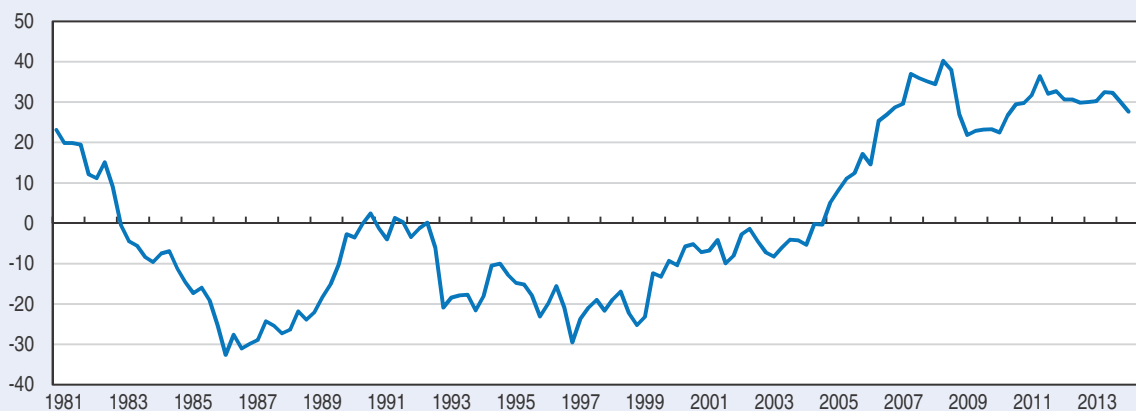
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182620>

Les risques que font peser les biens résidentiels sur l'économie dépendent de trois facteurs : la probabilité d'une correction des prix, la capacité des emprunteurs à faire face à une baisse des prix et la capacité des banques à absorber d'éventuelles pertes sur leurs prêts hypothécaires. Le premier risque (une baisse significative des prix) n'est pas immédiat, dans la mesure où la perspective d'un changement marqué de ses déterminants

### Encadré 2.1. Évaluation des prix des logements

Les indicateurs traditionnels suggèrent que le marché immobilier belge est fortement surévalué, mais lorsque les prix des logements sont traduits en coûts effectifs de logement, la surévaluation est bien moindre. Les coûts de logement dépendent du prix des logements mais aussi d'autres facteurs, particulièrement le taux d'intérêt payé sur les prêts hypothécaires, la durée du prêt et le montant maximum empruntable en fonction de la valeur du bien. L'effet du taux d'intérêt est particulièrement important : ainsi, la surévaluation fondée sur l'indice du coût des logements corrigé des taux d'intérêt tombe à 28 %, contre environ 50 % pour les ratios prêt/revenu ou prêt/loyer (graphique 2.6). Les coûts de logement ont également bénéficié de l'augmentation graduelle de la durée de remboursement des prêts hypothécaires. Les prêts souscrits par les primo-accédants ont aujourd'hui une durée moyenne de plus de 25 ans, soit sept de plus qu'en 1996. La réforme de la fiscalité du logement de 2005 a créé de nouvelles incitations à emprunter en élargissant les possibilités de déduction des paiements d'intérêts et amortissements en capital. C'est l'une des raisons principales pour laquelle les prix des logements ont plus augmenté en Belgique que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE entre 2005 et 2008 (Vastmans et al., 2014). Par conséquent, la prise en compte de ces conditions de financement des habitations réduit l'ampleur de leur surévaluation, si tant est bien sûr que ces facteurs sous-jacents restent inchangés.

Graphique 2.6. **Le coût du service de la dette est élevé malgré des taux d'intérêt faibles**  
Écart par rapport à la moyenne à long terme du ratio service de la dette/revenu disponible des ménages, points de %<sup>1</sup>



1. Dette à échéance fixe de 20 ans, tous types de logements. Cet indicateur repose sur la mesure de l'accessibilité financière du logement corrigée des taux d'intérêt évoquée dans Banque nationale de Belgique, *Rapport 2013 : Évolution économique et financière et Financial Stability Review 2014*.

Sources : Banque nationale de Belgique et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182636>

Les modèles économétriques concluent également que la surévaluation du marché est en fait plus modérée. La Banque centrale européenne (BCE) procède régulièrement à une analyse économétrique couvrant plusieurs pays pour expliquer les variations des prix des logements en fonction de la variation de la capacité de financement. Par ailleurs, elle calcule une mesure des déséquilibres à partir d'un modèle qui suppose les coûts de propriété et de location identiques sur le long terme. Ces approches fondées sur des modèles indiquent que le marché du logement est plutôt équilibré (BCE, 2013). Le Fonds monétaire international (FMI) aboutit à un niveau de surévaluation de 5-15 % en effectuant une analyse de régression sur la capacité de financement corrigée des taux d'intérêt (FMI, 2014). Ce résultat concorde avec certaines observations ponctuelles montrant que la spéculation liée à l'anticipation de nouvelles hausses des prix des logements est limitée.

### Encadré 2.1. Évaluation des prix des logements (suite)

La perception que des changements des conditions de financement ou du traitement fiscal des habitations pourraient aussi avoir des effets importants sur le prix des logements, est peut-être tout aussi importante que l'estimation d'une surévaluation. Dans l'hypothèse de conditions inchangées, une correction des prix pourrait se produire, vraisemblablement sous la forme d'une stabilisation ou d'une baisse modeste des prix réels des logements. Mais le déclin pourrait être plus marqué sur certains segments du marché ou dans certaines régions du pays. Les prix des villas en milieu semi-rural baissent déjà depuis quelques temps, et ceux du segment supérieur dans son ensemble ont cessé d'augmenter. La vigueur de la demande et la limitation de l'offre devraient continuer de soutenir les prix sur les segments inférieurs du marché, et ceci plus à Bruxelles que dans les autres Régions.

#### Références :

BCE (2013), *Financial Stability Review*, novembre, Banque centrale européenne.

FMI (2014), « Article IV Consultation – Staff Report », *Country Reports*, n° 14/76, Fonds monétaire international.

Vastmans, F. et al. (2014), *Woningprijzen: woningprijis-mechanisme en marktevenwichten. De logica, nood en valkuilen van betaalbaarheid als woningprijis determinant* (Prix des logements : le mécanisme de formation des prix du logement et les déséquilibres du marché. Logique, nécessité et inconvénients de la capacité de financement en tant que déterminant des prix des logements), Steunpunt Wonen (Point d'appui logement).

sous-jacents semble assez éloignée. Il convient néanmoins de suivre attentivement l'évolution des prix des logements : certaines estimations indiquent qu'ils sont fortement surévalués, et un mouvement de baisse, amorcé par un changement des anticipations, n'est pas à exclure. Ce changement pourrait être induit, par exemple, par la réforme nécessaire des allègements fiscaux relatifs aux emprunts hypothécaires, raison pour laquelle les ajustements devront être introduits graduellement.

Par conséquent, l'impact de la baisse du prix des logements – si baisse il y a – sur l'économie dépendra de la réaction des ménages. Étant donné que les effets de richesse sont limités en Belgique (Eugène et al., 2003), l'impact sur la consommation ne devrait pas être très sensible. La consommation sera néanmoins touchée si la valeur nette de l'actif immobilier de nombreux ménages devient négative (situation des ménages dont le logement a une valeur inférieure au montant du prêt souscrit pour son acquisition) et ces ménages se trouvent ainsi dans l'obligation d'augmenter leur épargne de précaution pour se protéger dans l'éventualité où ils devraient vendre leur habitation à perte. Ce risque n'est pas négligeable puisqu'en 2013, un tiers du volume de nouveaux prêts hypothécaires et 15 % des encours de prêts hypothécaires présentaient un ratio prêt/valeur supérieur à 90 % (BNB, 2014). Conjuguée à des ratios de service de la dette souvent élevés, cette situation pourrait devenir problématique en cas de correction sévère des prix des logements. Une normalisation des taux d'intérêt risque de peser à la baisse sur le prix des logements, car des prêts hypothécaires d'un montant plus réduit exerceraient un effet moindre de soutien des prix. Cependant, l'effet direct sur les dépenses des ménages est limité par le fait que près de 60 % des encours de prêts hypothécaires sont assortis de taux fixes et que la révision des prêts à taux variable est plafonnée.

Le troisième risque réside dans la capacité des banques à faire face aux problèmes de paiement éventuels des ménages. Les taux d'impayés sur prêts hypothécaires sont très bas, mêmes pour les crédits récents, et les volants de fonds propres des principales banques sont suffisants pour absorber une hausse modérée des défaillances, d'après les tests de résistance récemment effectués par la Banque centrale européenne. Malgré tout, compte tenu de la part importante des prêts hypothécaires domestiques dans les bilans

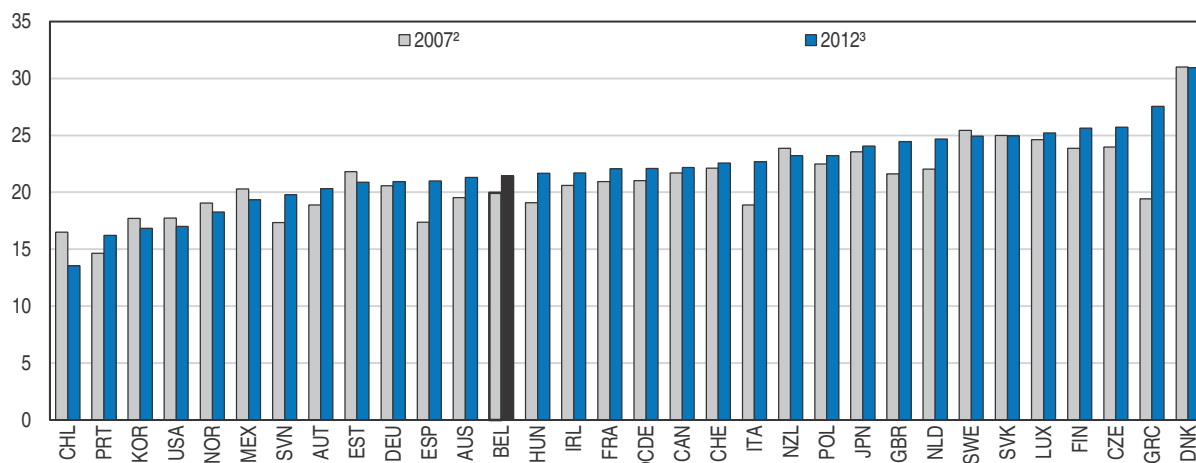
des établissements de crédit belges, la Banque nationale de Belgique a décidé fin 2013 de prendre plusieurs mesures prudentielles visant à renforcer la résilience des banques, notamment une exigence accrue dans les pondérations de risque pour les prêts hypothécaires belges. Il faudrait éviter que le segment des emprunteurs à très haut risque ne continue de croître, en plafonnant les ratios prêt/valeur et service de la dette/revenu pour les nouveaux prêts hypothécaires en temps opportun, compte tenu de la dynamique du marché du logement.

### La capacité de financement du logement varie fortement selon le mode d'occupation et les Régions

Malgré la forte hausse des prix des biens immobiliers, la capacité moyenne de financement du logement n'a que légèrement diminué (graphique 2.7). Cela s'explique par le fait que la hausse du prix des logements a été sans incidence sur les propriétaires existants, tandis que pour les primo-accédants, son impact a été amorti par la baisse des taux d'intérêt et l'allongement des durées de remboursement. Même si elle est rendue difficile par l'absence de méthode de calcul uniforme, la comparaison des coûts de logement entre pays indique que la Belgique se classe dans le groupe intermédiaire des pays de l'OCDE.

Environ 10 % de la population vivent dans un ménage qui consacre plus de 40 % de son revenu disponible au logement, une proportion légèrement inférieure à la moyenne de l'UE (tableau 2.1). Ce taux de surcharge des coûts du logement est plus élevé qu'il y a quelques années, mais sa faible augmentation sous-estime les problèmes croissants liés à la capacité de financement. La situation s'est considérablement dégradée pour les locataires, qui étaient déjà beaucoup plus fréquemment touchés par une charge trop élevée des coûts de logement, alors qu'une part plus faible des propriétaires occupants se trouve dans ce cas (graphique 2.8). Actuellement, environ un locataire de logement social sur sept est en

Graphique 2.7. Les dépenses de logement des ménages ont augmenté modérément<sup>1</sup>  
En pourcentage du revenu net disponible



1. Logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données figurant dans le graphique.

2. 2008 pour le Chili.

3. 2011 pour la Grèce, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

Source : OCDE (2014), « Comptes nationaux détaillés », *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), octobre.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182477>

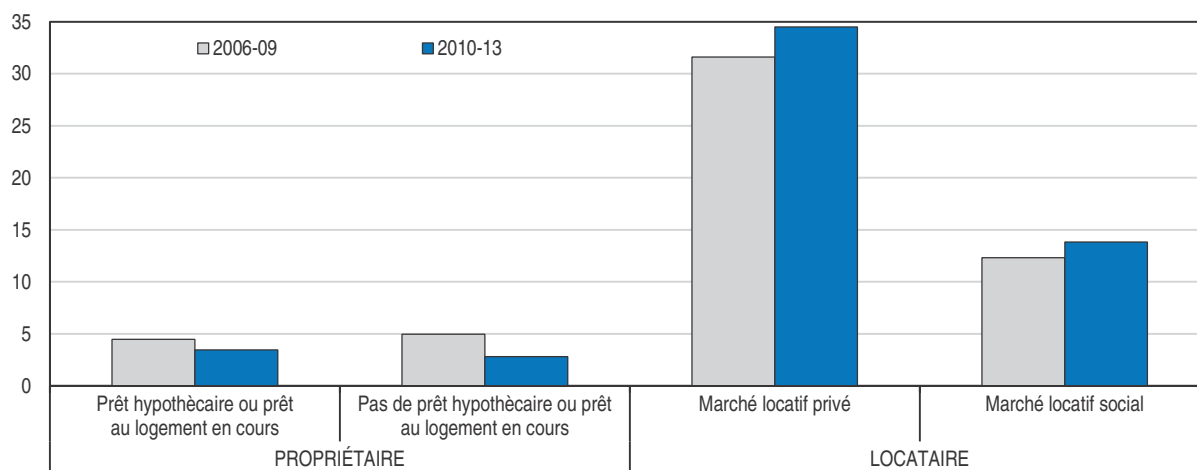
Tableau 2.1. **Le taux de surcharge des coûts du logement est élevé parmi les catégories à faible revenu<sup>1</sup>**

2010-13

Quintile de revenu	Premier (20 % inférieur)	Deuxième	Troisième	Quatrième	Cinquième (20 % supérieur)
<b>Belgique</b>	<b>35.4</b>	<b>10.2</b>	<b>3.3</b>	<b>1.0</b>	<b>0.4</b>
Union européenne (28 pays)	34.9	11.5	5.4	2.9	1.6
Allemagne	43.0	16.6	9.3	6.5	4.2
France	17.8	4.9	1.9	0.9	0.2
Pays-Bas	34.2	16.1	10.4	7.2	5.5

1. Pourcentage de la population vivant dans des ménages dont les coûts totaux de logement (après déduction des allocations de logement) représentent plus de 40 % du revenu total disponible (après déduction des allocations de logement). Par exemple, en Belgique, 35 % des personnes situées dans le quintile de revenu le plus bas paient plus de 40 % de ce revenu pour se loger.

Source : Eurostat (2014), « Revenu et conditions de vie - Charge des coûts du logement », Base de données Eurostat, novembre.

Graphique 2.8. **Les locataires sont les plus affectés par le coût du logement**Surcharge des coûts du logement, en pourcentage du groupe de population concerné<sup>1</sup>

1. Part des personnes vivant dans un ménage dépensant plus de 40 % de son revenu disponible pour se loger.

Source : Eurostat (2014), « Revenus et conditions de vie - Charge des coûts du logement », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182485>

situation de surcharge, et parmi les locataires de logement privé, dont la majorité ne perçoivent pas d'allocations de logement, la proportion est même d'un sur trois.

Après une longue période de hausse des loyers et de fléchissement des niveaux de revenus moyens des locataires, la capacité de financement du logement est devenue un problème structurel pour des pans importants de la population. En Flandre, la part du revenu disponible consacrée au logement augmente plus rapidement pour les locataires que pour les propriétaires occupants depuis au moins 20 ans (Heylen et al., 2007). Les écarts de revenus se sont creusés, dans la mesure où les personnes qui pouvaient se permettre d'acheter un logement ont vu leurs revenus augmenter en termes réels tandis que les locataires ont vu les leurs diminuer entre 1992 et 2005. Ce déclin s'explique en partie par le fait que les locataires qui en avaient les moyens sont devenus propriétaires, une tendance qui confirme le caractère de plus en plus résiduel du marché locatif privé. En Flandre, les disparités de revenus ont cessé de se creuser il y a peu (Heylen et Winters,

2014), probablement à cause de la dégradation générale de la situation du marché du travail.

Le manque de logements sociaux a contribué à la dégradation du rapport qualité/prix sur le segment inférieur du marché locatif privé. Le parc locatif social représente 6 % du parc de logements, ce qui est faible en comparaison d'autres pays de l'OCDE (Andrews et al., 2011) mais aussi par rapport à la demande. À Bruxelles, il y a davantage de ménages sur liste d'attente que de ménages qui occupent un logement locatif social. La demande est supérieure à l'offre de 70 % en Flandre, et de 40 % en Wallonie. De nombreuses personnes qui remplissent les conditions de ressources requises pour l'attribution d'un logement social sont obligées de se tourner vers le marché locatif privé et paient des loyers plus élevés qui grèvent lourdement leur budget. Les problèmes de capacité financière sont particulièrement aigus à Bruxelles, où la part des ménages confrontés à une surcharge des coûts de logement dépasse 21 %, contre environ 10 % en Wallonie et 6 % en Flandre (Winters et Heylen, 2013). Cette différence entre la capitale et les autres Régions tient à ce qu'à Bruxelles, les logements sont plus chers et la part de la population exposée au risque de pauvreté beaucoup plus élevée.

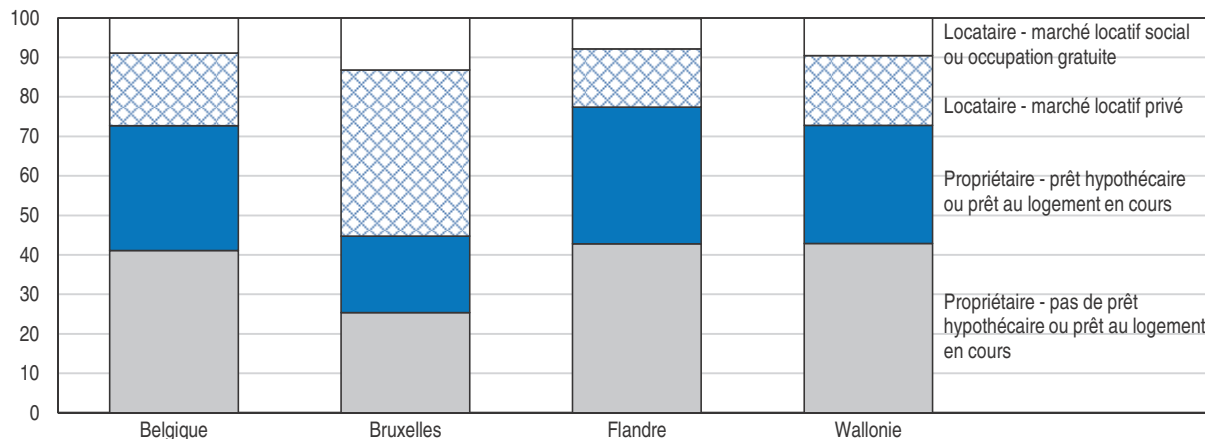
La part faible et décroissante des propriétaires confrontés à des problèmes de capacité de financement masque les difficultés croissantes qu'éprouvent les primo-accédants pour acheter un logement. La faiblesse récente des taux d'intérêt a eu un effet modérateur sur le coût des prêts hypothécaires, mais sur le plus long terme, la baisse des taux a poussé les prix à la hausse. Le montant de l'apport moyen a rapidement augmenté, passant d'environ 20 000 EUR en 2004 à quelque 50 000 EUR ces dernières années (Albrecht et Van Hoofstat, 2011). En comptant les coûts de transaction, qui sont substantiels, un acheteur doit verser en moyenne 75 000 EUR en numéraire pour acquérir un bien, soit à peu près un tiers du prix du bien. Du fait de cette forte augmentation de l'apport initial exigé, il est de plus en plus difficile pour les primo-accédants de se conformer au modèle traditionnel qui voyait les jeunes acheter un logement rapidement après avoir commencé à travailler, avec l'intention d'y passer le restant de leurs jours (Meeus et al., 2013). En outre, le coût du service de la dette rapporté au revenu est souvent très élevé pour les jeunes ménages (Du Caju et al., 2014). En l'absence de soutien financier de leurs parents, de nombreux primo-accédants ne peuvent plus se permettre d'acheter un logement de la même qualité et de la même taille qu'ils l'auraient fait il y a dix ans (Heylen et Winters, 2011). Les difficultés financières croissantes des primo-accédants sont l'une des raisons de la baisse modeste récente du taux de propriétaires occupants (Heylen et Winters, 2014), qui met fin à une tendance ancrée de longue date.

### ***L'adéquation de l'offre de logements est mise à mal par l'augmentation et le changement de la demande***

Après une longue période d'augmentation, la part de la population vivant dans un logement occupé en propriété atteint plus de 70 % (graphique 2.9), soit l'une des proportions les plus élevées de la zone OCDE (Andrews et al., 2011). Ce chiffre traduit le fait que la propriété est traditionnellement perçue comme le mode idéal d'occupation du logement, dans la mesure où il offre le degré le plus élevé de sécurité, d'intimité et d'indépendance et réduit les coûts de logement après la retraite. Les avantages fiscaux fournissent une incitation financière supplémentaire, surtout depuis la réforme fiscale de 2005 (Winters, 2013). La hausse du prix des logements et l'écart croissant avec les loyers ont ralenti l'accession à la propriété des ménages à faible revenu en particulier, et depuis 1976,

### Graphique 2.9. La part de la population qui vit dans un logement occupé en propriété est élevée à l'extérieur de Bruxelles

En pourcentage de la population totale, 2009



Source : S. Winters et K. Heylen (2013), « How Housing Outcomes Vary Between the Belgian Regions », *Journal of Housing and the Built Environment*, juillet.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182492>

seuls les deux quintiles de revenu les plus riches en Flandre contribuent à la croissance du taux de propriétaires occupants.

Entre 2013 et 2030, le nombre de ménages devrait augmenter de 11 %, soit 540 000 unités supplémentaires (tableau 2.2). Deux tiers de cette augmentation sont liés à la croissance démographique, et le tiers restant à la diminution de la taille des ménages due au vieillissement et à l'augmentation du nombre de familles monoparentales. À Bruxelles, cependant, le nombre de ménages croît au même rythme que la population, la taille moyenne des ménages étant déjà faible et peu susceptible de diminuer davantage. Le changement de la demande de logements prolonge une tendance engagée de longue date : de nos jours, 65 % des ménages sont composés d'une ou deux personnes, alors qu'ils n'étaient que 58 % en 1990. Aussi construit-on désormais plus d'appartements que de maisons d'habitation ordinaires. L'augmentation de la demande de logements plus petits est intéressante du point de vue de l'aménagement de l'espace en ce qu'elle permet de densifier les zones résidentielles.

Malgré le bon état général de l'habitat, une part substantielle du parc de logements est de qualité médiocre et présente des performances écoénergétiques globalement faibles. C'est dans les grandes villes que la qualité des logements laisse le plus à désirer, et les problèmes d'humidité, par exemple, sont beaucoup plus fréquents à Bruxelles que dans les autres Régions (encadré 2.2). Étant donné l'ancienneté relative du parc de logements

Tableau 2.2. **Le nombre de ménages va augmenter plus rapidement que la population à moyen terme**

Variation 2013-30

	Belgique	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Population (% croissance)	7	10	6	8
Ménages (% croissance)	11	9	11	13
Ménages (en milliers)	540	50	284	206

Source : Bureau fédéral du Plan et Statistics Belgium (2014), *Perspectives démographiques 2013-2060 : Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs*, avril.

### Encadré 2.2. Structure spatiale du parc de logements

Le parc de logements est plus ancien dans les agglomérations urbaines que dans le reste du pays et 36 % des habitations ont été construites avant 1946. Les disparités régionales sont néanmoins considérables : en Wallonie, 45 % des logements ont été construits avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, contre seulement 24 % en Flandre. Cette différence résulte de l'industrialisation intensive et de la forte croissance démographique qu'a connues la Wallonie au XIXe et au début du XXe siècles, conjuguées à une préférence pour la rénovation plutôt que la démolition. Le rattrapage récent des activités de rénovation à Bruxelles et en Flandre reflète la raréfaction des terrains à bâtir bien situés et la hausse corrélative du prix des terrains. S'agissant de la part des logements qui sont en mauvais état physique, il existe un contraste marqué entre le nord et le sud, mais en nombre absolu, la plupart des logements en mauvais état sont situés dans les grandes villes.

La structure spatiale du parc de logements belge est étroitement liée à la concentration des problèmes socioéconomiques dans certains quartiers. Dans les plus grandes villes, les quartiers de maisons ouvrières du XIXe siècle se caractérisent par un niveau de chômage élevé, dans la mesure où les résidents, majoritairement des travailleurs belges âgés et des migrants, ont souvent un faible niveau d'études (Vandermotten et al., 2011). Les anciennes régions minières ou d'industries lourdes, situées pour la plupart en Wallonie, souffrent de problèmes similaires. Les ensembles de logements sociaux sont situés essentiellement dans les centres des villes et dans des quartiers plus suburbains, entraînant une concentration des ménages les plus vulnérables.

La maison individuelle, située de préférence à la périphérie d'une grande ville ou à la campagne, reste le choix privilégié des propriétaires (Halleux et Strée, 2013). La part des appartements est faible en comparaison des normes internationales, à la fois dans l'ensemble du pays et dans des grandes villes telles que Bruxelles. Malgré tout, dans la plupart des grandes villes et de nombreuses communes suburbaines, la part des appartements augmente pour pourvoir aux besoins d'une population vieillissante et à ceux des jeunes couples. Les logements sociaux sont concentrés dans les zones urbaines mais continuent de représenter moins de 15 % du parc de logements.

À l'opposé de ce processus de suburbanisation qui a commencé il y a longtemps, certains quartiers de centre-ville se « gentrifient ». Les jeunes, souvent célibataires et à niveau d'étude élevé, investissent les vieux quartiers centraux pour profiter de la vie culturelle. En effectuant des travaux de rénovation dans des bâtiments qui en ont grandement besoin, ils contribuent à revitaliser ces quartiers.

#### Références :

Halleux, J.-M. et J. Strée (2013), « Production de l'habitat et enjeux territoriaux. Partie 2 : Les modes d'habiter », *Rapport intermédiaire*, Conférence permanente du développement territorial, Université de Liège.  
Vandermotten, C. et al. (2011), « Dynamic Analysis of Deprived Neighborhoods in the Belgian Urban Regions » (Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges), SPP Intégration sociale.

(Andrews et al., 2011) et le nombre élevé de maisons indépendantes, la Belgique se classe au deuxième rang des pays de l'OCDE par le volume d'émissions de gaz à effet de serre du secteur résidentiel par habitant malgré des améliorations récentes (Cassilde, 2014). Si elles répondaient autrefois aux besoins de leurs propriétaires, les grandes maisons individuelles construites dans les zones semi-rurales sont devenues chères à entretenir et énergivores. Les propriétaires vieillissants qui souhaitent déménager en centre-ville pour être plus près des commodités et services ont souvent du mal à trouver des acquéreurs pour leur résidence en raison de coûts de rénovation élevés.

L'état physique des logements locatifs privés reste moins bon que celui des logements sociaux et des logements occupés par leur propriétaire (Heylen et al., 2007). De nombreux appartements en location appartiennent à des personnes âgées souvent sans réserves financières qui repoussent les efforts nécessaires pour réaliser des investissements. La qualité générale moindre du parc locatif résulte du fait que la majorité de ces logements sont situés dans des quartiers urbains où l'habitat est plus ancien. Cependant, comme la demande de logements locatifs privés est élevée, le rapport qualité/prix se détériore sur le segment inférieur du marché. Malgré tout, les propriétaires peinent souvent à trouver des locataires adéquats suite à la longue période de déclin des niveaux de revenus des locataires. En Flandre, désormais, un tiers environ du parc locatif privé concerne des ménages vulnérables sur le plan socioéconomique qui vivent dans des logements de qualité médiocre (Le Roy et al., 2008 ; Le Roy et Vandekerckhove, 2011). Les logements locatifs de meilleure qualité sont généralement occupés par de jeunes actifs à niveau d'études élevé ou des locataires plus âgés.

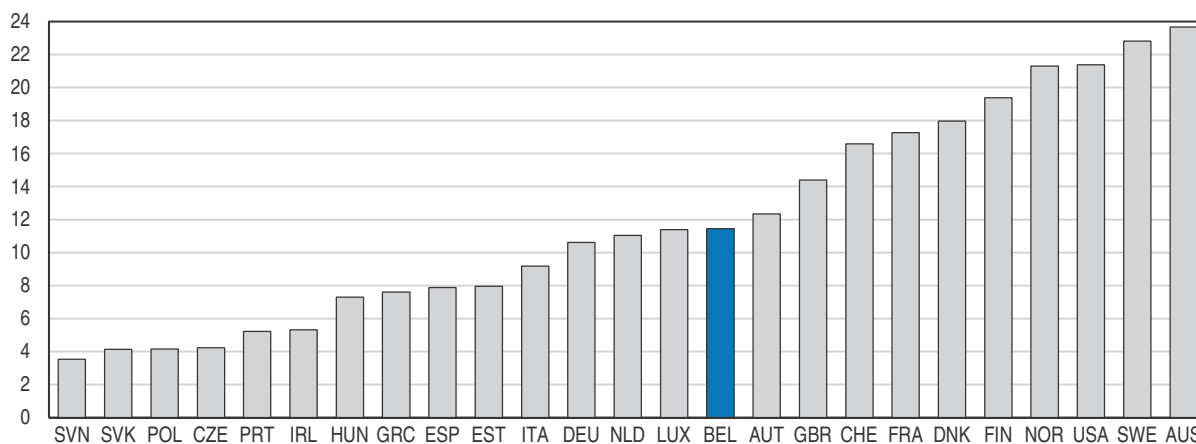
## La mobilité résidentielle est médiocre, ce qui génère différentes formes d'inefficacité

### La forte proportion de propriétaires pèse sur la mobilité résidentielle


La mobilité résidentielle est médiocre : ainsi, 12 % environ des ménages ont changé de résidence au cours d'une période de référence de deux ans (Andrews et al., 2011). Même si la taille relativement petite du pays et sa partition en zones linguistiquement homogènes peuvent expliquer que le besoin de mobilité résidentielle soit moindre, certains pays de profil similaire, comme le Danemark, affichent une mobilité résidentielle supérieure (graphique 2.10). La propension à déménager varie selon le mode d'occupation du logement, les locataires de logement privé étant les plus mobiles. Les locataires de logement social changent moins fréquemment de résidence car ils ne veulent pas prendre le risque de perdre leur logement subventionné. Les propriétaires sont les moins mobiles, mais les études empiriques réalisées en Belgique ne donnent pas de conclusions tranchées sur le rôle joué par les prêts hypothécaires (Andrews et al., 2011 ; Isebaert, 2013). D'un côté,

Graphique 2.10. **La mobilité résidentielle est médiocre**

Pourcentage des ménages qui ont changé de résidence au cours des deux dernières années, 2007



Source : D. Andrews, A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Documents de travail du Département des Affaires économiques, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182517>

les emprunteurs peuvent se trouver prisonniers d'effets d'équité négatifs résultant du montant élevé des coûts de transaction, et d'un autre côté, ils peuvent être plus enclins à accepter un emploi qui leur impose de déménager pour pouvoir continuer à rembourser leur emprunt. En tout état de cause, comme les propriétaires ont 23 % moins de chances de changer de résidence que les locataires, la contrepartie d'un taux de propriétaires élevés est une mobilité résidentielle faible.

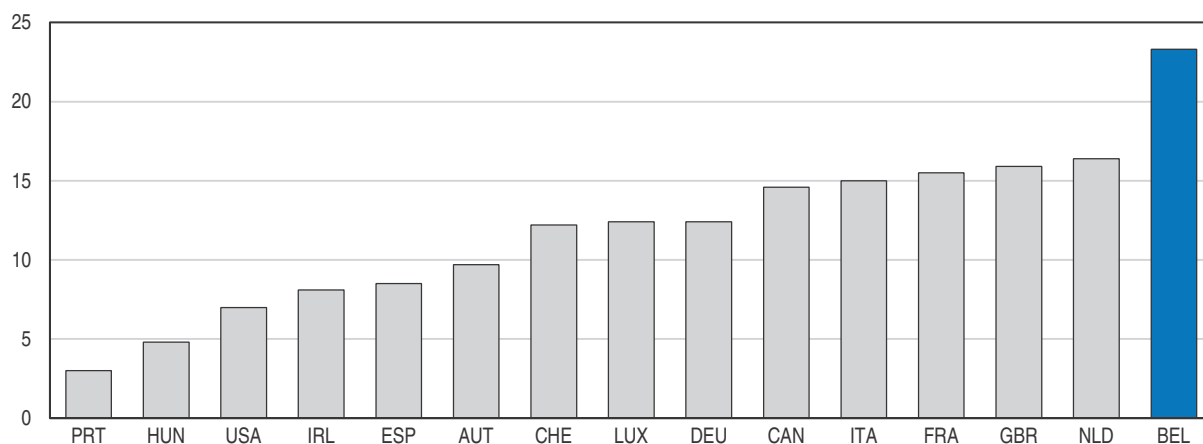
La grande majorité des déménagements s'effectuent localement, les déménagements à longue distance étant relativement rares. Selon des recherches préliminaires de Roel Helgers, en 2013, la moitié des acquéreurs en Flandre ont déménagé à moins de 4.5 kilomètres de leur ancienne résidence tandis que la distance moyenne en Wallonie était de 9.1 kilomètres (ERA, 2014). Pour la majorité des personnes qui déménagent, s'installer dans un endroit particulier n'est pas un objectif majeur. Plus précisément, seulement 7 % des ménages qui ont déménagé ont indiqué qu'ils l'avaient fait principalement pour des raisons professionnelles, 69 % sont partis parce qu'ils n'étaient pas satisfaits de leur ancien logement et 24 % ont invoqué des raisons personnelles (Winters et Heylen, 2013). Les fortes disparités des prix des habitations, en particulier entre la Wallonie et Bruxelles, peuvent être un obstacle aux déménagements à longue distance.

Les personnes défavorisées sur le plan socioéconomique disposent d'un choix limité lorsqu'elles veulent changer de résidence, l'offre de logements locatifs étant réduite et concentrée (encadré 2.2 ; Le Roy et Vandekerckhove, 2011). À Bruxelles, le déplacement massif des ménages à revenu élevé et moyen vers la périphérie a accéléré la dégradation des quartiers centraux. La présence dans ces derniers de logements locatifs bon marché – mais souvent anciens et de qualité médiocre – a entraîné une forte concentration de populations défavorisées, y compris de nombreux travailleurs non qualifiés et personnes issues de minorités ethniques. Ces quartiers accusent par ailleurs des taux de chômage particulièrement élevés, souvent supérieurs à 20 %, qui reflètent le faible niveau d'études des résidents et le décalage entre les compétences offertes et celles demandées sur le marché du travail. En outre, la ségrégation résidentielle selon des critères sociaux, économiques et ethniques exacerbe le chômage (Dujardin et al., 2008).

### ***La médiocre mobilité résidentielle contribue aux encombrements routiers, aux émissions de gaz à effet de serre et à l'inefficacité du marché du travail***

Étant donné que les habitants déménagent relativement peu souvent, les distances et temps de transport entre domicile et travail sont considérables. Plus de 18 % de la population – soit l'une des proportions les plus élevées de l'UE – vivent à plus d'une demi-heure de leur lieu de travail (Eurofound, 2011). Malgré un réseau de transport bien développé, les encombrements routiers en Belgique figurent parmi les plus élevés des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles (graphique 2.11).

La mobilité pendulaire (trajet domicile-travail, ou « navettes ») est soutenue financièrement par d'importantes subventions aux frais de déplacement domicile/travail et le traitement fiscal des véhicules d'entreprise – le plus généreux de la zone OCDE selon certaines mesures (Harding, 2014) ; en contrepartie, elle contribue à la part élevée et croissante du secteur des transports dans les émissions de gaz à effet de serre de la Belgique (OCDE, 2013). En outre, le poids du diesel est plus élevé que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, principalement à cause de la fiscalité avantageuse dont bénéficie ce carburant. Même si l'écart a diminué, le litre de diesel reste 30 % moins taxé par des accises que le litre d'essence. Les émissions plus élevées de polluants tels que l'oxyde d'azote et les

Graphique 2.11. **L'encombrement routier est important**Indice INRIX, augmentation en points de pourcentage par rapport à une circulation fluide, 2013<sup>1</sup>

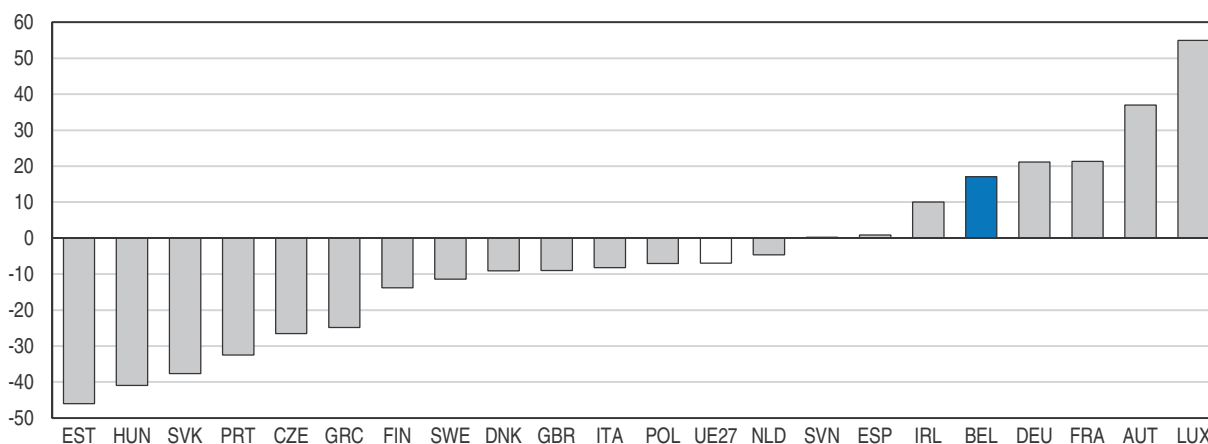
1. L'indice INRIX est un baromètre de l'intensité des encombrements routiers. Pour un segment de route sans encombrement, sa valeur est égale à zéro. Chaque point d'indice supplémentaire correspond à une augmentation d'un point de pourcentage de la durée moyenne d'un trajet aux heures de pointe par rapport à une circulation fluide.

Source : INRIX Inc. (2014), INRIX Traffic Scorecard, <http://scorecard.inrix.com>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182644>


particules aggravent la pollution atmosphérique, particulièrement à Bruxelles et Anvers, et sont l'une des raisons pour lesquelles les émissions restent constamment supérieures aux niveaux convenus à l'échelle internationale (graphique 2.12).

La faible mobilité résidentielle est source d'inefficacité sur le marché du travail. Les personnes qui tiennent à travailler près de chez elles peuvent être amenées à prendre un emploi ne correspondant pas à leur niveau d'études et d'expérience, ce qui entraîne une utilisation sous-optimale du capital humain. Bien que ce phénomène n'ait pas été quantifié, il est probable qu'il soit à l'œuvre, pour les mêmes raisons qui font que de

Graphique 2.12. **Les émissions d'oxyde d'azote sont supérieures aux niveaux convenus**Écart par rapport au plafond, en pourcentage, 2012<sup>1</sup>

1. En vertu de la directive fixant des plafonds d'émission nationaux (PEN), les États membres de l'UE se sont vus affecter des limites individuelles d'émission appelées « plafonds » pour quatre polluants différents, qu'ils devaient atteindre à l'horizon 2010. Les totaux nationaux déclarés par l'Autriche, la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont basés sur les carburants utilisés, tandis que ceux de tous les autres États membres sont basés sur les carburants vendus. Le total agrégé des émissions de l'UE27 est basé sur les données sur les carburants utilisés et vendus.

Source : AEE (2014), « NEC Directive Status Report 2013 », Technical Report, n° 10, Agence européenne pour l'environnement.

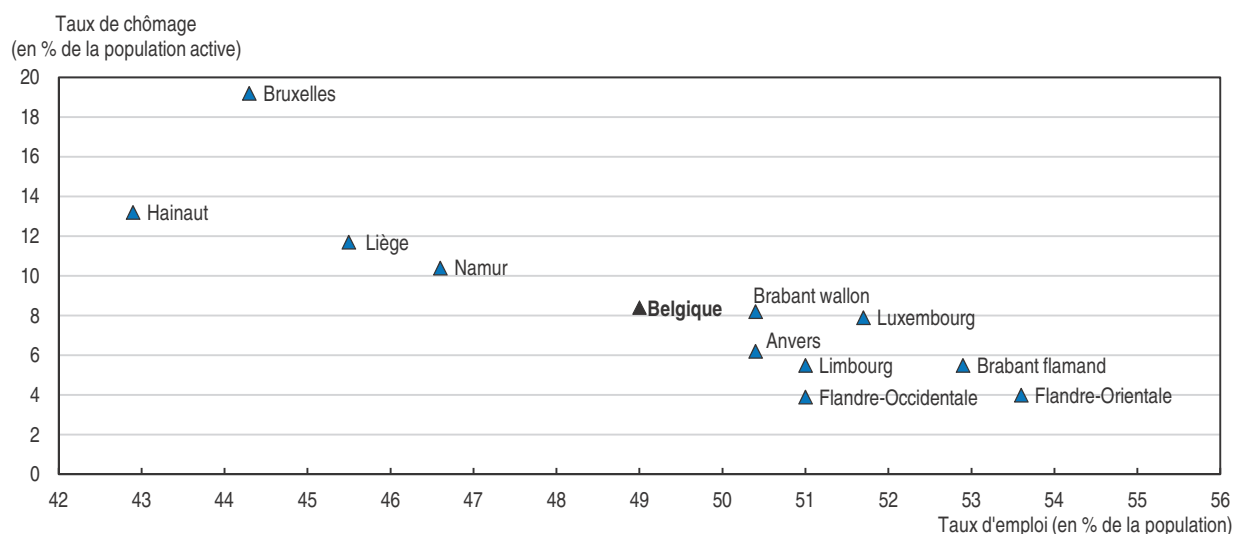
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182658>

nombreux nouveaux diplômés sont surqualifiés : à savoir, la probabilité de trouver un emploi plus approprié est faible et le chômage est une option financièrement et psychologiquement moins attrayante (Baert et al., 2013).

Le marché du travail est aussi moins efficace lorsque les demandeurs d'emploi qui ne trouvent pas de travail près de chez eux préfèrent rester au chômage, voire quitter le marché du travail, plutôt que déménager là où la demande de main-d'œuvre est plus élevée. La faible mobilité résidentielle, qui ne peut pas être entièrement compensée par les déplacements domicile-travail, contribue ainsi à de fortes disparités géographiques de la situation des personnes au regard du marché du travail (graphique 2.13). Au niveau des arrondissements, une augmentation d'un point de pourcentage du taux de propriétaires – le mode d'occupation associé à la mobilité résidentielle la plus faible – implique une réduction de la fraction des personnes d'âge actif occupant un emploi de 0.35 point de pourcentage (Isebaert et al., 2013). Plus important encore, le taux de propriété élevé nuit aux performances générales du marché du travail à travers différentes externalités – c'est le cas, par exemple, si une entreprise est obligée de déménager parce que les encombrements routiers deviennent problématiques. Cela étant, pour la Belgique, l'importance relative des différents mécanismes doit être étudiée plus en détail (encadré 2.3).

L'augmentation de la mobilité résidentielle aura un impact positif sur le marché du travail (Estevão, 2002). L'effet sera probablement plus marqué au niveau régional qu'au niveau national, dans la mesure où la mobilité de la main-d'œuvre entre les deux plus grandes Régions ne représente que 13 % de l'ensemble des déplacements domicile-travail inter-régionaux. La partition linguistique est à l'évidence la cause d'une importante fragmentation du marché du travail, mais les similitudes concernant des inadéquations de qualifications et compétences jouent également un rôle (Zimmer, 2012). Le manque criant de travailleurs très qualifiés à Bruxelles est partiellement compensé par les déplacements domicile-travail depuis la Flandre et la Wallonie, mais ces Régions souffrent également de

Graphique 2.13. **Les taux d'emploi et de chômage sont très variables d'une province à l'autre**  
Groupe d'âge 15 ans et plus, 2013



Source : Eurostat (2014), « Statistiques régionales du marché du travail », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182663>

### Encadré 2.3. Impact global du nombre élevé de propriétaires occupants sur les résultats au regard du marché du travail

Les études macroéconomiques réalisées à l'échelle d'un ou plusieurs pays parviennent à la conclusion qu'un taux de propriétaires occupants élevé est associé à une mobilité résidentielle faible et un taux de chômage élevé, comme le suggère l'hypothèse d'Oswald (Oswald, 1996 et 1997). D'un autre côté, les micro-données tendent à montrer que les personnes qui sont propriétaires de leur logement sont plus susceptibles d'occuper un emploi que les locataires, ce qui dénote un effet positif au niveau individuel. Des recherches récentes mettent en évidence le rôle des externalités négatives en tant que facteur explicatif de ces résultats contradictoires (Isebaert et al., 2014 ; Laamanen, 2013). Cependant, des recherches plus poussées seront nécessaires pour identifier les mécanismes à l'œuvre et leur importance relative. Les facteurs suivants pourraient contribuer à expliquer pourquoi un taux de propriétaires élevé peut entraîner un chômage global élevé :

- Les encombrements routiers : l'emploi peut baisser si des entreprises décident de s'installer ailleurs à cause des pertes de productivité que leur infligent l'allongement et l'imprévisibilité des temps de transport. Par exemple, une partie de la croissance des distances quotidiennes parcourues observée entre 1981 et 2001 est à mettre au compte de la diminution de la proximité spatiale entre lieux d'habitation et lieux de travail, qui reflète une divergence croissante entre la localisation des emplois et celle des travailleurs (Boussauw et al., 2011).
- Le syndrome du « pas chez moi » : des propriétaires peuvent tenter de s'opposer à l'installation d'entreprises dans leur quartier.
- La tension du marché locatif : il est possible que la taille restreinte du marché locatif freine les réaffectations de main-d'œuvre, ce qui amoindrit les résultats sur le marché du travail des personnes qui auraient été disposées à changer de résidence.
- La réduction de la consommation : les emprunts hypothécaires sont associés à une augmentation des dépenses de logement. Les remboursements mensuels obligatoires des emprunts hypothécaires réduisent les problèmes d'autodiscipline liés à l'épargne, tandis que les politiques favorables à la propriété créent des incitations supplémentaires à consacrer une part plus importante du budget au logement.

#### Références :

Boussauw, K., B. Derudder et F. Witlox (2011), « Measuring Spatial Separation Processes through the Minimum Commute: The Case of Flanders », *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, vol. 11, n° 1.

Isebaert, D., F. Heylen et C. Smolders (2014), « Houses and/or Jobs: Ownership and the Labour Market in Belgian Districts », *Regional Studies*, à paraître.

Laamanen, J.P. (2013), « Home-ownership and the Labour Market: Evidence from Rental Housing Market Deregulation », *Tampere Economic Working Papers*, n° 89, Université de Tampere.

Oswald, A.J. (1997), « Thoughts on Nairu », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n° 4, American Economic Association.

Oswald, A.J. (1996), « A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part 1 », *Warwick Economic Research Papers*, n° 475, Université de Warwick.

pénuries. Les mesures visant à accroître la mobilité devraient donc s'accompagner de politiques du marché du travail adéquates pour corriger les déséquilibres géographiques.

## Tirer le meilleur parti des nouvelles compétences des Régions

En vertu de la sixième réforme de l'État, les compétences relatives à la fiscalité du logement et à la législation sur les loyers ont été transférées de l'État fédéral aux Régions en juillet 2014. Cette nouvelle répartition des compétences réduit le nombre de domaines donnant lieu à des chevauchements de responsabilités entre les différents niveaux d'administration, situation qui était source de problèmes juridiques et d'incertitudes. Par exemple, les normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements locatifs fixées

par les autorités fédérales n'étaient pas parfaitement alignées sur les normes régionales en matière de qualité des habitations (Hubeau et Vermeir, 2013 et 2014). Avec des compétences plus homogènes, les gouvernements régionaux pourront élaborer une politique du logement cohérente et prenant mieux en compte les spécificités de leur territoire.

Les Régions sont maintenant responsables de la plupart – mais non l'ensemble – des questions liées au logement ; cela étant, il leur faudra de plus en plus tenir compte des politiques adoptées dans les autres parties du pays. Plusieurs aspects continuent de relever de la compétence fédérale, notamment le traitement fiscal des logements non occupés par leur propriétaire, le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la construction et la rénovation, l'imposition du revenu des loyers, l'enregistrement des contrats de location, le droit de procédure et le recouvrement des impôts. Dans certains de ces domaines, par exemple l'enregistrement des contrats de location, les possibilités de conflits entre les législations ont augmenté, dans la mesure où il existe une dimension fédérale (la fiscalité) et une dimension régionale (la sécurité du logement) de plus en plus importante. Parallèlement, le transfert de compétences permet aux Régions de définir des priorités concernant les questions liées au logement, comme en témoignent les différents plans de traitement fiscal des prêts hypothécaires et le projet de Bruxelles d'utiliser de façon plus stratégique les impôts récurrents sur les logements.

Le transfert des compétences liées au logement offre aux Régions une occasion unique de réviser leurs politiques actuelles, et le reste de ce chapitre passe en revue trois domaines dans lesquels les réformes peuvent contribuer à rendre le marché du logement plus efficace et équitable. Premièrement, il y a lieu de soutenir davantage le marché locatif afin de remédier aux longues files d'attente dans le secteur du logement social et de renforcer le segment locatif privé. Deuxièmement, compte tenu de l'augmentation et du changement de la demande de logements, il est nécessaire d'étendre, de moderniser et de rendre plus écologique le parc existant. Enfin, outre qu'elle peut rendre le traitement fiscal des différents modes d'occupation du logement plus neutre, la réforme de la fiscalité peut contribuer dans une mesure considérable à améliorer l'efficacité et à éliminer les obstacles à la mobilité résidentielle.

## Renforcer le marché locatif par une réorientation des aides publiques

### *Avancer dans le sens d'une plus grande neutralité fiscale*

La politique du logement s'est focalisée sur l'encouragement à l'accession à la propriété et accorde un soutien relativement limité au marché locatif, notamment au segment privé. Par exemple, en 2012, 61 % du budget du logement en Flandre était consacré au secteur des logements occupés par leur propriétaire, 34 % au secteur locatif social et seulement 5 % au secteur locatif privé (Haffner et al., 2014). Si l'on ajoute les subventions fédérales, notamment l'allègement fiscal au titre des emprunts hypothécaires, le propriétaire moyen reçoit 4.3 fois plus d'aides au logement que le locataire moyen en Flandre (Heylen et Winters, 2012). Dans beaucoup de pays, l'accroissement du taux de propriétaires est un objectif de politique publique, motivé par la perception que l'accès à la propriété génère des effets de voisinage positifs et augmente le capital social. Or, peu de données indiquent que c'est effectivement le cas (OCDE, 2011a). En outre, ce soutien est de nature régressive puisque 47 % des aides au logement en Flandre profitent aux 40 % de revenus les plus élevés, une catégorie pour laquelle les problèmes de capacité de

financement et de qualité du logement sont presque négligeables. La régionalisation de la fiscalité du logement offre une occasion de réorienter le soutien budgétaire vers le secteur locatif, ce qui améliorerait la répartition des aides au logement.

Les allègements fiscaux dont bénéficient les propriétaires au titre de leurs emprunts hypothécaires – une compétence qui relevait de l'État fédéral jusqu'à la mi-2014 – représentent dans leur ensemble un montant plus élevé que le reste du budget du logement. Les allègements fiscaux applicables au coût du financement par l'emprunt sont proches de la moyenne OCDE (Andrews et al., 2011), même si la Belgique est le seul pays où, en plus des paiements d'intérêts, l'amortissement en capital est également déductible des impôts (à hauteur d'un certain plafond). Hormis le fait qu'il influence le choix du mode d'occupation du logement, le traitement fiscal favorable à la propriété peut avoir pour conséquence qu'un volume de capital excessif est alloué au logement au détriment d'investissements plus productifs. De fait, le renforcement de la déductibilité fiscale des coûts de financement par l'emprunt adopté en 2005 s'est traduit, dans une large mesure, par une augmentation du prix des habitations, et selon certaines estimations, la valeur des logements en 2012 était de 29 % plus élevée (54 000 EUR en moyenne) qu'elle l'aurait été en l'absence de soutien budgétaire (Damen et al., 2014 ; Vastmans et al., 2014). Par conséquent, pour les primo-accédants, les avantages directs de l'allègement fiscal sur les emprunts hypothécaires sont largement contrebalancés par des prix plus élevés, tandis que les personnes qui étaient déjà propriétaires en 2005 profitent des deux effets.

Il est nécessaire de revoir l'avantage fiscal dont bénéficient les propriétaires qui ont souscrit un emprunt hypothécaire, ne serait-ce qu'en raison de son coût croissant, qui va devenir insoutenable pour les gouvernements régionaux (Vlaamse Woonraad, 2012). Le niveau faible des taux actuels des prêts faciliteraient cette réforme. Les autorités devraient supprimer les réductions d'impôt accordées au titre des amortissements en capital des emprunts. Par ailleurs, elles pourraient assujettir la valeur locative imputée à l'impôt sur le revenu des personnes ou réduire les allègements d'impôt accordés au titre des paiements d'intérêts sur les emprunts hypothécaires. Dans la pratique, cette dernière réforme serait plus facile à mettre en œuvre, car elle serait mieux comprise et mieux acceptée par les contribuables qu'une taxation des loyers imputés. Les réformes visant à limiter les réductions d'impôt récemment mises en œuvre en Flandre sont un premier pas dans cette direction, de même que la décision de la Wallonie de réduire légèrement le taux de déductibilité applicable aux nouveaux prêts hypothécaires. Étant donné qu'ils auront sans doute une incidence majeure sur les prix, les changements devront être introduits graduellement et l'incertitude quant aux mesures futures doit être réduite au minimum.

### **Étendre les systèmes d'allocation de logement pour aider les locataires les plus vulnérables**

L'aide publique aux locataires pauvres présents sur le marché privé est limitée dans la mesure où les allocations de logement sont ciblées sur des groupes particuliers. Dans toutes les Régions, les ménages à faible revenu peuvent percevoir une allocation, mais à la condition que le logement qu'ils occupaient précédemment ait été déclaré non conforme aux normes de qualité. Des allocations spécifiques sont versées aux personnes en attente d'un logement social, mais seulement si elles sont sur liste d'attente depuis plus de quatre ans (Flandre) ou si elles appartiennent à un groupe prioritaire (Bruxelles). Les bénéficiaires sont peu nombreux : moins de 0.5 % des locataires du secteur privé en Flandre perçoivent

l'une de ces allocations (Winters et Vermeir, 2013), alors que 40 % satisfont les critères d'accès à un logement social (Heylen et al., 2007).

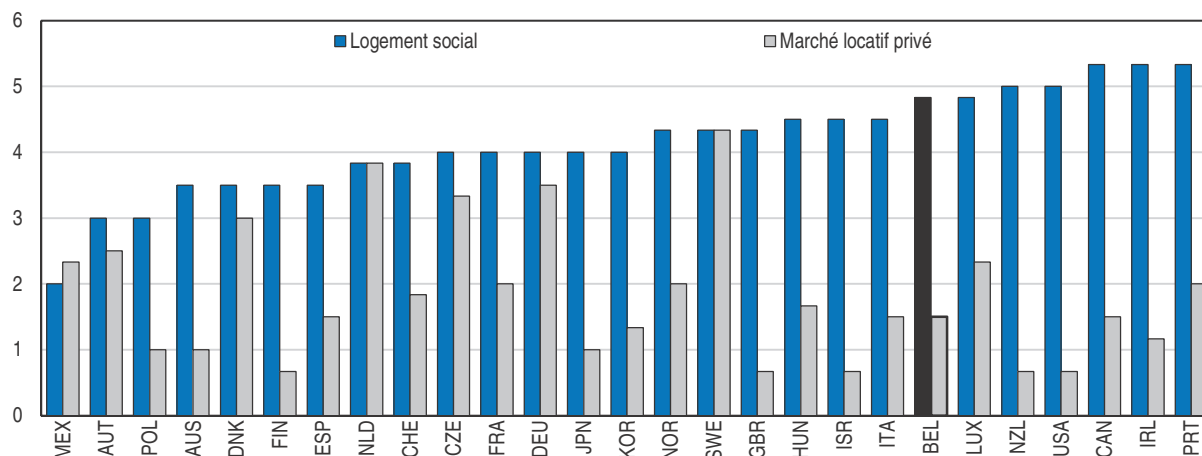
Les Régions devraient étendre les dispositifs d'allocations de logement existants pour couvrir tous les locataires du secteur privé admissibles à l'attribution d'un logement social. Les allocations jouent un rôle de plus en plus important dans de nombreux pays européens (Griggs et Kemp, 2012). Elles laissent le marché décider du niveau des loyers, contribuant ainsi à son efficacité tout en permettant que le logement reste abordable pour les groupes vulnérables. D'autre part, des rendements plus sûrs pourraient favoriser une hausse de l'offre de logements locatifs. Les allocations transférables lorsque le locataire déménage dans une autre commune entravent moins la mobilité résidentielle et la mobilité de la main-d'œuvre que la fourniture directe d'un logement social. En outre, ces allocations de logement supprimeraient les critères d'admissibilité au logement social fondés sur les « liens locaux existants » (par exemple, le fait de déjà vivre ou travailler dans le voisinage), qui sont utilisés par les communes de Flandre et de Wallonie et peuvent entraîner une discrimination indirecte (CGKR, 2014).

Les allocations présentent plusieurs inconvénients potentiels qu'il est possible d'atténuer par une conception appropriée. Les niveaux des loyers étant variables dans le pays, une allocation uniforme risque d'être soit trop généreuse soit insuffisante. Les plafonds de revenu et de loyer pourraient être fixés au niveau infrarégional, comme c'est le cas par exemple en Finlande et en Allemagne (De Boer et Bitetti, 2014). Des allocations modulées en fonction du loyer effectif risquent de faire grimper les prix : elles pourraient en effet inciter les locataires à choisir un logement dont le loyer se situe à la limite supérieure admissible et les propriétaires à relever les loyers jusqu'à ce niveau, comme cela s'est produit aux Pays-Bas. L'indexation de l'allocation sur le loyer médian local (dans la commune par exemple) limiterait la capitalisation des allocations dans les loyers. Par ailleurs, une suppression très graduelle des allocations en cas d'augmentation des revenus réduit le taux marginal d'imposition effectif et, de ce fait, limite au minimum les désincitations à trouver un emploi (mieux rémunéré).

### **Accroître l'offre de logements locatifs sur le segment inférieur du marché**


L'existence de longues listes d'attente pour l'obtention d'un logement social et la forte hausse des loyers sur le segment inférieur du marché locatif privé mettent en évidence un manque de logements bon marché. Le problème est dû en partie à la faible rotation des occupants des logements sociaux locatifs. Les baux à durée illimitée ont été supprimés à Bruxelles et en Wallonie, mais de nombreux logements continuent d'être occupés par des ménages qui ne peuvent pas être facilement réinstallés même s'ils ne satisfont plus les critères de revenus et de taille du foyer correspondant à leur logement. Par exemple, du fait de la hausse de leur revenu, de l'ordre de 8 % des locataires de logement social dépassent désormais le plafond de revenu imposé aux nouveaux demandeurs. Il existe peu d'incitations à quitter volontairement un logement social dans la mesure où les loyers dans le secteur social sont strictement encadrés (graphique 2.14) et donc bien inférieurs aux niveaux pratiqués dans le secteur privé. Les familles qui continuent d'occuper un logement devenu trop grand après le départ de certains de leurs membres peuvent être sanctionnées à l'occasion, mais elles préfèrent souvent payer la pénalité, modique, plutôt que déménager dans un logement plus petit. Un contrôle plus strict du respect des critères d'admissibilité contractuels et, en Flandre, la suppression des baux à durée illimitée rendraient les logements sociaux accessibles aux personnes qui en ont le plus besoin.

Graphique 2.14. **Les loyers des logements sociaux sont strictement encadrés**  
Indicateur allant de 0 à 6 (de l'encadrement le moins au plus strict), 2009<sup>1</sup>



1. Indicateur composite de l'ampleur de l'encadrement des loyers, du mode de détermination des hausses de loyer et du niveau de coût qu'il est permis de répercuter sur les loyers dans chaque pays.

Source : D. Andrews, A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Document de travail du Département des Affaires économiques, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182674>

Une utilisation plus rationnelle des logements sociaux existants et la mise en œuvre des programmes de construction prévus contribueraient à réduire l'écart entre l'offre et la demande mais ne suffiront probablement pas à le refermer complètement. Les logements sociaux sont attribués principalement par l'intermédiaire de sociétés de logement, organismes privés dont la commune est souvent l'actionnaire principal. Certaines associations de logement social manquent de personnel et, plus important encore, un grand nombre de logements dont elles ont la charge sont en cours ou en attente de travaux de rénovation. Par conséquent, 6 % du parc locatif social sont inoccupés, contre 3.5 % aux Pays-Bas par exemple (CBS, 2014). Toutes les Régions ont des projets ambitieux en matière de construction de nouveaux logements sociaux. Bruxelles, par exemple, a l'intention de doubler le rythme actuel d'extension de son parc. Cependant, il sera difficile d'atteindre ces objectifs si les progrès ne sont pas suivis de près : quatre ans après s'être vu imposer par le gouvernement flamand des quotas en matière de construction de logements sociaux, la moitié des collectivités locales étaient en retard sur ces objectifs et ne prévoyaient aucune mesure de rattrapage. De manière générale, il faudra éviter les concentrations de logements sociaux sur les nouveaux lotissements afin de réduire au minimum les effets de ségrégation. En outre, la construction de logements sociaux ne devrait concerner que le secteur locatif, car la mise en vente d'habitations à prix modéré procurerait un avantage à vie, indépendant de l'évolution des revenus, à une petite minorité.

Les efforts déployés pour accroître l'offre de logements locatifs privés, notamment sur le segment inférieur du marché, devraient être intensifiés. La mise en location de logements existants ou d'anciens bureaux transformés en habitations (lorsque le plan de secteur l'autorise) est relativement simple, dans la mesure où il suffit que l'habitation remplisse certaines normes minimales de salubrité et de sécurité sans qu'il soit nécessaire d'obtenir un permis de location. Néanmoins, la combinaison de normes de qualité minimales et de loyers plafonnés réduit le rendement des logements sociaux. La cession à

prix réduit de terrains du domaine public, à la condition qu'ils soient utilisés pour construire des logements abordables, permettrait aux investisseurs privés d'obtenir un meilleur rendement. Les agences immobilières sociales, qui gèrent la location de logements privés en sélectionnant les locataires selon leurs besoins de logement, déterminés par des règles de priorité, pourraient aussi bénéficier d'un soutien accru. Avantage notable, ces agences assurent aux propriétaires le paiement ponctuel des loyers dus et veillent à ce que les logements soient correctement entretenus (De Decker et al., 2009). Cependant, elles sont souvent de petite taille (moins de 100 logements gérés en moyenne), représentent une faible part du parc locatif (de l'ordre de 1.5 % en Flandre) et ne couvrent pas tout le territoire (De Decker, 2009 et 2014). Si elles disposaient de ressources financières plus importantes, elles pourraient renforcer leurs activités de gestion immobilière sans compromettre leurs services d'aide sociale.

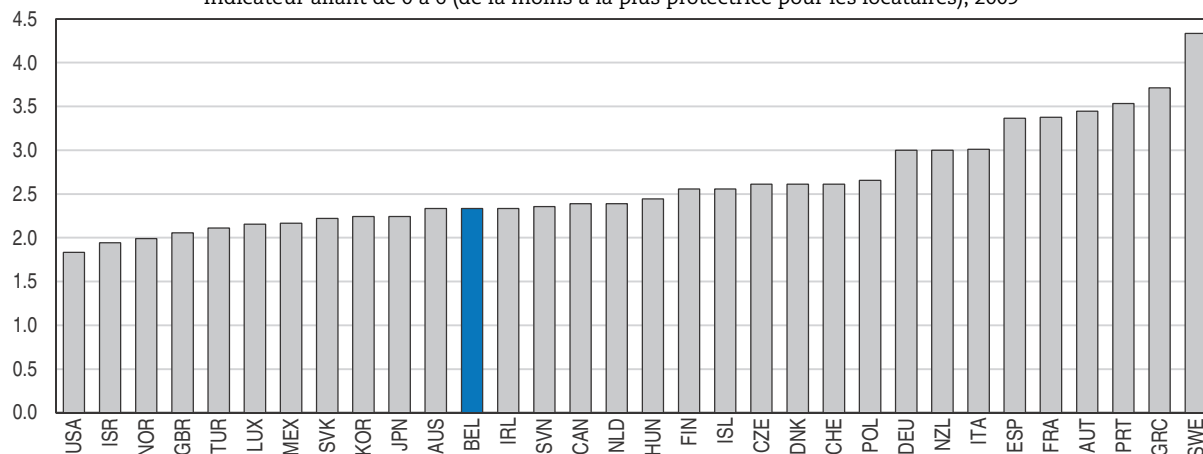
### **Faire de la location dans le secteur privé une option plus attrayante**

La discrimination est monnaie courante sur le marché locatif privé. Plus de 40 % des agents immobiliers sont prêts à accéder à la demande des propriétaires de déclinier les candidatures de personnes étrangères, et 60 % ne trouvent pas anormal de refuser les personnes sans emploi (CGKR, 2014). Parmi les personnes qui contactent directement les propriétaires, les femmes titulaires de l'aide sociale, les hommes turcs et marocains et, dans une moindre mesure, les handicapés et les mères isolées subissent souvent un traitement discriminatoire. Les candidats d'origine étrangère doivent fréquemment fournir des références et des documents supplémentaires et des garanties plus élevées – parfois même en liquide. Compte tenu de l'ampleur du problème, les autorités devraient à la fois accentuer la pression sur les agents immobiliers de façon qu'ils adoptent un code contraignant interdisant la discrimination, multiplier les contrôles aléatoires pour éviter que la discrimination ne se déplace plus en aval dans le processus locatif, et envisager la possibilité, pour les services d'inspection des logements, d'enquêter sur les allégations de discrimination, à l'instar des services d'inspection sociale qui sont habilités à enquêter sur la sécurité et la discrimination au travail.

Les relations entre locataires et propriétaires semblent être globalement équilibrées à en juger par la portée moyenne des réglementations (graphique 2.15), mais il est possible que différents aspects de la législation en matière de location réduisent l'attractivité du marché locatif privé. D'après les données disponibles, de nombreux propriétaires potentiels hésitent à mettre leurs biens en location parce que le niveau de protection juridique des locataires leur paraît élevé. Dans un ordre d'idée voisin, la durée habituelle légale du bail est de neuf ans, mais en pratique, plus de la moitié des baux de location sont conclus pour une durée de trois ans ou moins. L'encadrement des loyers garantit que pendant la période du bail, le loyer suit l'évolution du coût de la vie ; cette mesure peut néanmoins dissuader les locataires de déménager si l'indexation est inférieure à l'augmentation des prix du marché. Il faudrait mener des recherches plus poussées, notamment sur la variation des loyers entre deux baux successifs et les déterminants de la durée de location, pour savoir si le marché locatif privé a trouvé le bon équilibre entre flexibilité et sécurité, à la fois pour le locataire et pour le propriétaire, et remplit son rôle de mode d'occupation du logement complémentaire de la propriété.


Graphique 2.15. **La réglementation régissant la relation locataire/propriétaire sur le marché locatif privé semble équilibrée**

Indicateur allant de 0 à 6 (de la moins à la plus protectrice pour les locataires), 2009<sup>1</sup>



1. L'indicateur augmente avec la portée de la réglementation qui régit la relation locataire/propriétaire dans le cadre d'une location. Il couvre la facilité d'expulsion d'un locataire, la sécurité d'occupation du logement et les exigences de dépôt de garantie.

Source : D. Andrews, A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182685>

## Développer le parc de logements et améliorer sa qualité

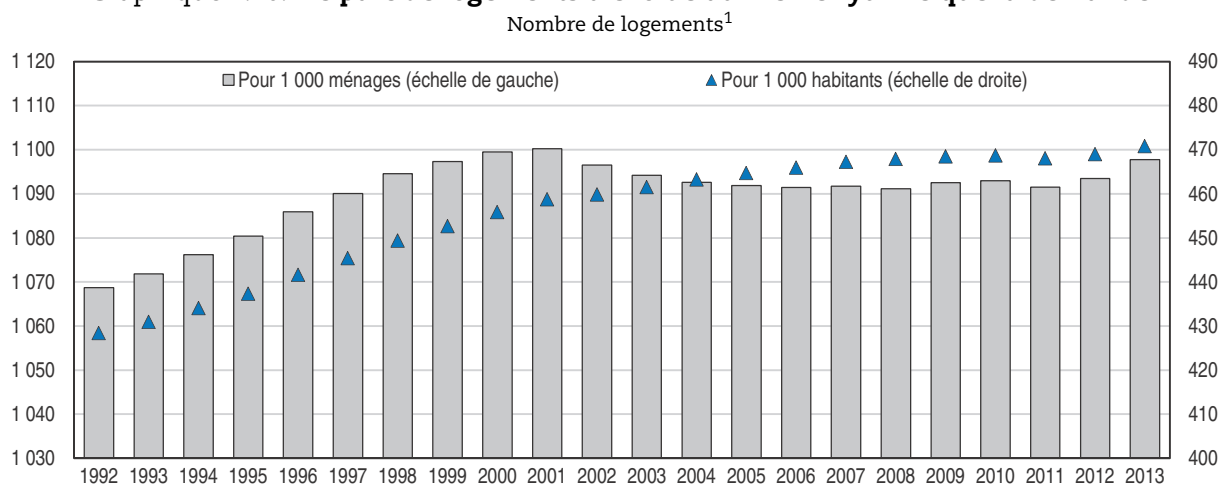
### Satisfaire la demande croissante de logements en densifiant l'habitat

Les rigidités de l'offre de logements peuvent pousser les prix à la hausse lorsque la construction ne suit pas le rythme de la croissance de la demande. Cependant, sur le territoire belge dans son ensemble, les signes de pénurie de logements sont rares. Le nombre de logements par millier d'habitants a continué à augmenter, et par rapport au nombre de ménages, il est globalement resté stable au cours de la décennie écoulée (graphique 2.16). Ainsi, la croissance régulière du nombre de nouveaux logements a permis de satisfaire l'augmentation de la demande, au moins dans une large mesure, ce qui confirme que l'augmentation passée des prix des logements résulte davantage de facteurs liés à la demande que d'un déficit structurel de logements.

Il sera malgré tout difficile d'étendre le parc de logements à un rythme équivalent à l'augmentation du nombre de ménages. Après une longue période de construction intensive, les sites vacants vont se raréfier, en particulier à proximité des centres économiques. Les grandes villes connaissent déjà des pénuries de logements et il arrive de plus en plus souvent que des terrains destinés à des activités non résidentielles soient reclassés en terrains à usage mixte. À Bruxelles, dans le quartier européen, des immeubles de bureaux sont transformés en habitations, inversant une tendance depuis longtemps établie. En outre, les autorisations pour la construction d'immeubles de grande hauteur sont de plus en plus fréquentes.

La densité urbaine relativement faible de Bruxelles laisse à penser qu'il est possible de l'augmenter. Il est nécessaire de redoubler d'efforts pour identifier de nouvelles solutions de logement, en modifiant l'affectation des terrains, en transformant les immeubles non résidentiels et en facilitant la construction d'ensembles plus denses, sans toutefois perdre de vue l'impact environnemental et social. Les autorités communales pourraient envisager de recourir aux « primes de densité » pour mieux faire accepter la densification par la population locale, comme c'est le cas dans plusieurs grandes villes des États-Unis et du

Graphique 2.16. Le parc de logements a évolué au même rythme que la demande



1. Le nombre de ménages pour les dernières années est une estimation.

Source : Statistics Belgium (2014), « Statistique cadastrale du parc de bâtiments », Base de données be.STAT et ADSEI (2014), « Huishoudens per gewest », Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, disponible à l'adresse <http://data.gov.be>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182503>

Canada : les promoteurs sont autorisés à dépasser les normes de densité d'occupation des sols ou de hauteur des bâtiments en échange de contributions financières pour la construction d'équipements collectifs, par exemple un nouveau centre social ou une nouvelle crèche (OCDE, 2014).

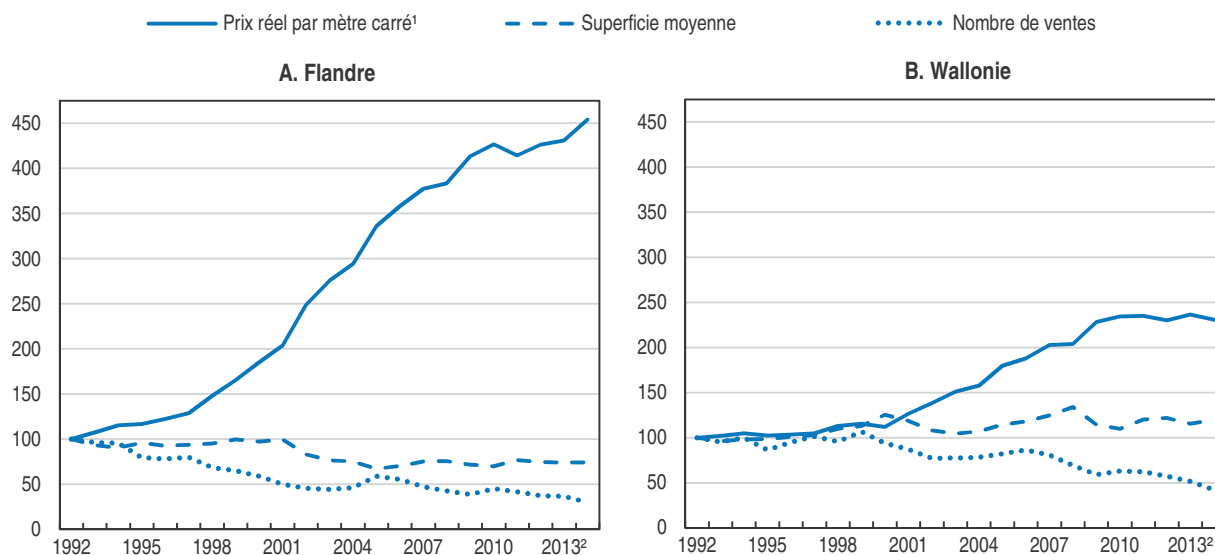
Dans les deux plus grandes Régions, l'inadéquation entre l'offre et la demande de terrains à bâtir est très importante. Par exemple, la Flandre compte plus de 300 000 terrains libres à bâtir, mais relativement peu sont situés à proximité des grandes villes. En outre, la propriété est extrêmement morcelée, puisque 84 % des terrains sont détenus par des particuliers (Loris, 2009). Étant donné que la majorité des propriétaires détiennent un seul terrain, il est souvent difficile de réaliser des programmes de lotissement de plus grande taille. Conséquence de la raréfaction des bons emplacements, le prix réel des terrains en Flandre a été multiplié par quatre entre 1992 et 2013 (graphique 2.17), tandis que le prix réel des habitations a seulement doublé. La pénurie de terrains commence également à se faire sentir en Wallonie, même si elle n'est pas aussi problématique qu'en Flandre.

Pour satisfaire la demande élevée de nouveaux logements, il faut encourager les opérations de construction à proximité des centres d'activité économique de manière à réduire simultanément la consommation d'énergie et la durée des déplacements domicile-travail. À cet égard, le Schéma de développement de l'espace régional pour la Région wallonne, adopté en novembre 2013, présente plusieurs mesures destinées à densifier les villages et les villes. Les propositions de construction de nouveaux logements sur les parcelles sous-occupées devraient être étudiées plus attentivement et incorporées aux schémas de développement communaux. Les densités de construction minimales envisagées pour les nouveaux programmes de construction et les grandes opérations de rénovation contribueront également à rendre les centres urbains plus compacts et doivent être mises en application. L'ajout d'étages aux bâtiments existants peut être facilité au moyen d'une simplification des règles applicables.

Le Schéma de développement de l'espace régional pour la Région flamande stipule que 60 % des nouvelles habitations doivent être construites en milieu urbain et 40 % en

Graphique 2.17. **Les bons terrains à bâtir se font rares**


Indice basé sur les transactions, 1992 = 100



1. Déflaté par l'indice des prix à la consommation.

2. Les données de 2014 concernent le premier semestre ; le nombre de ventes est une estimation, qui a été calculée en multipliant le nombre de ventes du premier semestre par deux.

Source : Statistics Belgium (2014), « Immobilier et utilisation du sol : Statistiques des ventes de terrains à bâtir », Base de données be.STAT, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182697>

milieu rural. Ces ratios reflètent la répartition du parc de logements de 1991 et ont été adoptés en 1997, époque où la construction en milieu rural s'est intensifiée pour éviter la poursuite de l'urbanisation. Grâce aux objectifs définis pour les provinces et les communes, le ratio global a pu être respecté. L'adoption d'objectifs plus ambitieux renforcerait les efforts déployés par les autorités aux trois niveaux pour faciliter la création de nouveaux logements à proximité des centres de forte activité économique.

**Activer les terrains et immeubles vacants**

De manière générale, les autorités peuvent encourager l'activation des terrains inutilisés, en particulier dans les zones urbaines, en faisant en sorte qu'ils soient moins rentables en l'état. Des mesures incitant les propriétaires à bâtir leurs terrains existent au niveau régional, et les communes peuvent imposer des amendes et des taxes sur les terrains vacants. Cependant, seule une minorité de communes a effectivement recours à ces taxes et les montants collectés sont souvent faibles en comparaison de la valeur des terrains, qui augmente régulièrement. L'inventaire des terrains vacants doit être actualisé et sa couverture étendue à l'ensemble des communes de Belgique.

Les immeubles vacants sont une autre source potentielle de nouveaux logements. La Région flamande compte environ 15 000 logements inoccupés, Bruxelles entre 15 000 et 30 000 et la Région wallonne, pour laquelle les dernières estimations fiables datent des années 90, en totalise au moins autant. Beaucoup de ces habitations ont besoin de travaux de rénovation de grande ampleur, mais d'autres peuvent être utilisées sans dépenses majeures. Les communes peuvent taxer les logements et les immeubles inoccupés, mais peu le font en pratique. Cela a conduit la Région de Bruxelles-Capitale à introduire une amende sur les logements inoccupés en 2012. En outre, la fiscalité immobilière fédérale

génère un effet pervers d'incitation en accordant une réduction d'impôt aux propriétaires de logements inoccupés depuis plus de 90 jours.

### **Moderniser le parc de logements et le rendre plus écologique**

Une vaste batterie de mesures est en place pour encourager la rénovation des habitations existantes, notamment l'amélioration de leurs performances écoénergétiques. Les travaux de rénovation ordinaires bénéficient d'un taux de TVA réduit de 6 %, contre 21 % pour les constructions nouvelles. L'État fédéral a rationalisé le soutien aux améliorations écoénergétiques en éliminant toutes les mesures à l'exception d'une réduction d'impôt au titre de l'isolation des toitures, qui est l'un des moyens les plus efficaces de réduire la consommation d'énergie du secteur résidentiel. Il existe également des subventions régionales et locales, dont le montant exact est fonction de différents critères comme le revenu et la nature des travaux. Néanmoins, plusieurs mesures de soutien sont inefficaces, et tout particulièrement les subventions à l'installation de panneaux solaires en Wallonie (OCDE, 2011b).

Les hausses potentiellement disproportionnées des impôts fonciers dissuadent les propriétaires d'effectuer les investissements nécessaires. Les rénovations de grande ampleur doivent être déclarées au cadastre, ce qui conduit à une réestimation de la valeur locative potentielle de l'habitation (le revenu cadastral) servant de base à la détermination des impôts fonciers. Étant donné que la dernière actualisation générale du cadastre remonte à 1975, la procédure de réestimation peut entraîner une augmentation considérable du revenu cadastral et des impôts associés. Par conséquent, il est rare que les travaux de rénovation soient déclarés spontanément (Cour des comptes, 2013). En outre, la procédure d'application des amendes administratives est tellement complexe qu'aucune sanction n'a été prononcée depuis 2006. Cette procédure est néanmoins en passe d'être simplifiée, de sorte que la non-déclaration devrait devenir moins intéressante à l'avenir. En conclusion, il est de plus en plus nécessaire de corriger les désincitations à la rénovation liées aux impôts fonciers, notamment en mettant à jour le cadastre (voir détails plus loin).

En marge de l'indexation sur le coût de la vie, les loyers ne peuvent être revalorisés en cours de bail que si les travaux de rénovation réalisés par les propriétaires augmentent la valeur locative de 10 % ou plus. En attribuant la responsabilité de la législation en matière de location aux Régions, la sixième réforme de l'État devrait encourager la rénovation du parc locatif et en particulier les améliorations écoénergétiques. La mise en place de prêts ciblés sur les propriétaires sans réserves financières, dont beaucoup sont des personnes âgées, encouragerait les investissements dans les logements locatifs en facilitant l'étalement des coûts dans le temps. Il faudra prévoir des subventions spécifiques pour éviter que les locataires situés sur le segment inférieur du marché et dont les conditions de logement ont été améliorées ne soient confrontés à une hausse excessive de leur loyer.

Les locataires potentiels doivent être mieux informés sur la consommation énergétique des habitations ; ils apprécient que leur soient données des indications écoénergétiques facilement observables. Par exemple, en Wallonie, les loyers des logements équipés de double ou de triple vitrage sont supérieurs de quelque 10 % aux loyers des logements à simple vitrage (Kryvobokov et Pradella, 2014). D'autres caractéristiques écoénergétiques, telles qu'une isolation de qualité, sont plus difficiles à mesurer, de sorte que les locataires sont réticents à payer des loyers plus élevés selon ce seul critère. À Bruxelles, le coût d'occupation, qui englobe le coût des emprunts hypothécaires ou des loyers et la facture énergétique, devra figurer dans les contrats

d'acquisition et d'exploitation de bâtiments publics à partir de juillet 2015, et les autorités étudient la possibilité d'étendre cette exigence au secteur résidentiel. Malgré les difficultés que soulève sa mise en œuvre pratique, l'utilisation du coût d'occupation offre une piste prometteuse pour attirer l'attention sur les performances énergétiques des habitations et devrait être étudiée par les deux autres Régions.

En dépit du soutien général à l'efficacité énergétique, les subventions à l'énergie ne donnent pas de bonnes incitations. Le large recours à des politiques sociales en matière d'énergie contribue aux niveaux d'émissions élevés du secteur résidentiel (OCDE, 2011b). Les tarifs préférentiels découragent les économies d'énergie et devraient être remplacés par des mesures sociales telles que l'octroi d'une allocation forfaitaire de revenu aux ménages à faible revenu pour éviter les situations de pauvreté énergétique. De la même manière, il faut revenir sur la réduction de la TVA sur l'électricité adoptée en avril 2014. La tarification progressive de l'énergie qui sera mise en place à Bruxelles et en Wallonie en janvier 2015 incitera les ménages à réduire leur consommation d'énergie et suscitera une prise de conscience.

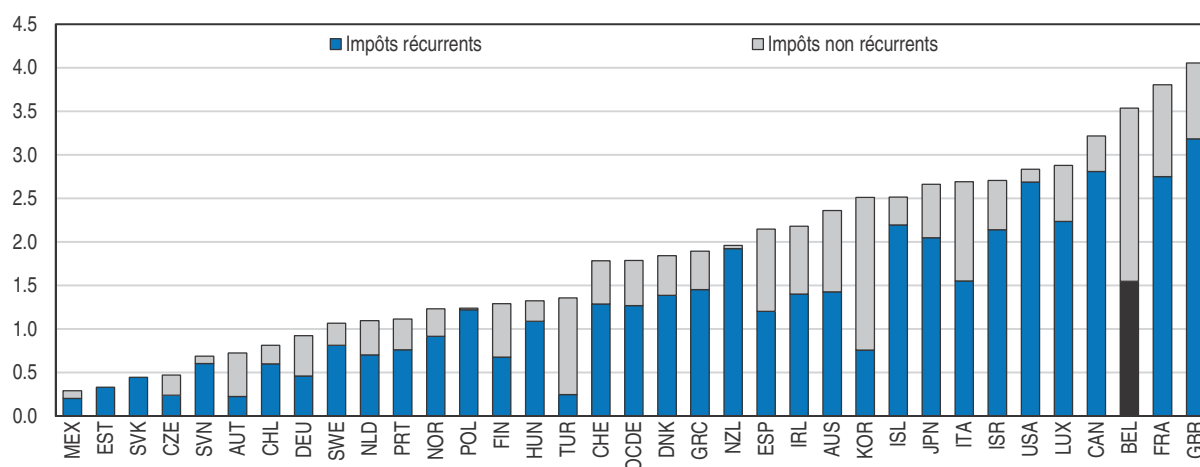
## Améliorer l'efficacité et l'équité de la fiscalité du logement

### **Augmenter la part des impôts récurrents dans la fiscalité du logement pour améliorer l'efficacité et la mobilité**

Les recettes fiscales foncières sont élevées en Belgique en comparaison d'autres pays de l'OCDE (graphique 2.18). Elles représentent une source importante de revenus à l'échelon local, comptant pour la moitié environ de l'ensemble des recettes fiscales. Deux tiers environ des recettes fiscales foncières proviennent du logement. Une part élevée des recettes totales est issue d'impôts non récurrents, principalement les taxes sur les biens immobiliers hérités et les taxes sur les transactions immobilières. Les droits de mutation sont élevés et alourdissent les coûts de transaction pour les acheteurs (graphique 2.19). Comme dans de nombreux autres pays, il existe différents avantages fiscaux. Toutes les Régions ont mis en place des abattements qui allègent le poids de la fiscalité immobilière, les avantages plus généreux accordés à Bruxelles et en Wallonie contrebalançant des taux


Graphique 2.18. **La fiscalité du logement est biaisée en faveur des impôts non récurrents**

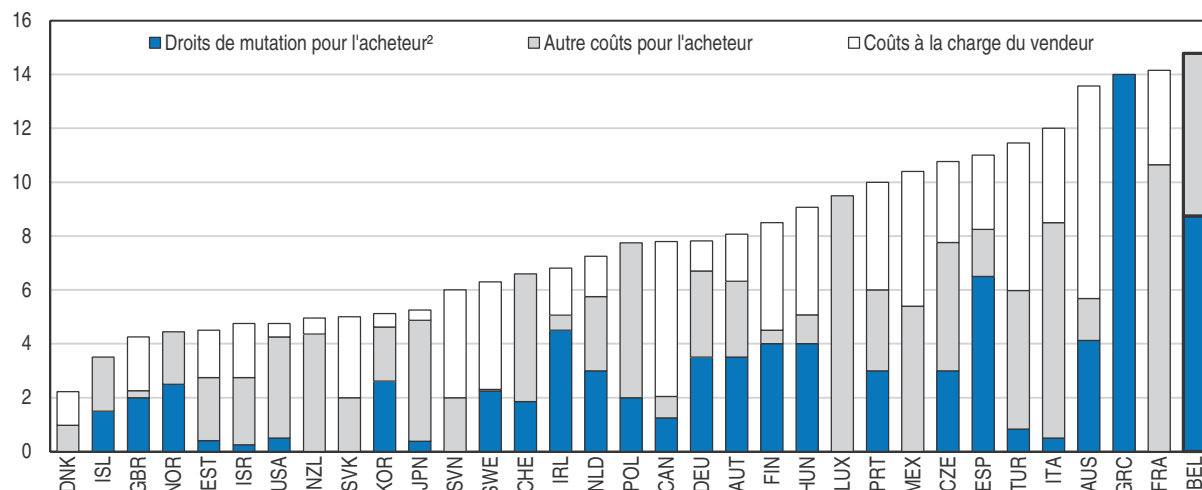
Recettes en pourcentage du PIB, 2013<sup>1</sup>



1. 2012 pour l'Australie, l'Estonie, la Grèce, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne et la moyenne OCDE.

Source : OCDE (2014), « Statistiques des recettes publiques : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182708>

Graphique 2.19. **Les coûts de transaction sont élevés**Coût moyen en pourcentage de la valeur du bien, 2009<sup>1</sup>

1. Les estimations ne tiennent pas compte des divers allègements fiscaux dont bénéficient certaines catégories de logement, de sorte que le coût estimé peut être surévalué par rapport au coût effectif dans quelques pays, notamment en Italie, où ces allègements fiscaux sont fréquents.

2. Droit de timbre par exemple.

Source : D. Andrews, A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Document de travail du Département des Affaires économiques, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182714>

d'imposition plus élevés. En Flandre, les taxes déjà acquittées sont déductibles à hauteur d'un certain plafond lors de l'achat d'une nouvelle habitation dans la Région – une procédure administrative fastidieuse exécutée par les autorités fédérales. Malgré ces procédures complexes qui permettent d'atténuer le taux élevé des taxes sur les transactions, la Belgique est souvent citée comme un pays où l'abaissement des droits de mutation sur les biens immobiliers entraînerait des gains de bien-être substantiels (Van Ewijk et Van Leuvensteijn, 2009).

La comparaison des sources des recettes fiscales foncières en Belgique et dans les autres pays de l'OCDE (graphique 2.18) donne à penser que la part des impôts récurrents pourrait être relevée. Cette réforme rendrait les déménagements moins coûteux et supprimerait un obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre (Isebaert et al., 2014). Par ailleurs, elle améliorerait l'efficacité fiscale dans la mesure où les taxes sur les transactions provoquent d'importantes distorsions et où les impôts récurrents sur les biens immobiliers permettent en principe d'obtenir le même volume de recettes fiscales pour un coût économique moindre (Johansson et al., 2008). La réduction des taxes sur les transactions entraînerait une hausse du prix des habitations, qui atténuerait les pressions négatives sur les prix exercées par la diminution de l'avantage fiscal accordé aux propriétaires. Un mécanisme d'instauration progressive pourrait amortir l'impact de l'alourdissement de la charge fiscale pesant sur les propriétaires occupants actuels (Slack et Bird, 2014), mais pourrait avoir pour corollaire des coûts budgétaires transitoires.

### Actualiser les valeurs imposables

Le revenu cadastral, qui représente l'estimation de la valeur locative potentielle nette d'une habitation, sert de base pour la détermination de nombreux impôts liés au logement, y compris le précompte immobilier, un impôt sur les biens inhabitables, et le revenu locatif

imposable des logements non occupés par leur propriétaire. Il sert également à déterminer l'admissibilité à une réduction des taxes sur les transactions. Le revenu cadastral est calculé sur la base de la valeur au 1<sup>er</sup> janvier 1975, mais depuis 1990 les valeurs sont indexées sur l'indice des prix à la consommation et majorées de 40 % aux fins de la détermination du montant imposable. Néanmoins, cette méthode de révision a conduit à une sous-estimation importante des valeurs locatives. Ainsi, en Wallonie, les recettes basées sur le cadastre ont augmenté de 74 % entre 1982 et 2013, tandis que les autres catégories de recettes ont plus que doublé. Autre problème, il existe de fortes disparités entre le prix de vente de certains biens et le revenu cadastral qui leur est associé du fait de l'évolution de la cote des localités où ils sont situés. En général, à prix de vente comparable, le revenu cadastral est plus élevé dans les grandes villes.

Les Régions ont les pleines compétences pour établir les impôts récurrents mais ne sont pas habilitées à actualiser les valeurs cadastrales, compétence qui reste fédérale. Étant donné que les coûts de l'actualisation sont supportés par les autorités fédérales alors que ses avantages reviennent aux Régions, il importe de trouver un accord de partage des coûts. Une autre option – possible depuis 2001 – consisterait à modifier la base d'imposition en établissant un cadastre régional, comme Bruxelles envisage de le faire. Quelle que soit la solution retenue, le revenu cadastral doit être calculé sur la base d'une estimation adéquate de la valeur de marché des biens. Lorsque les capacités administratives sont limitées, il peut être envisagé de faire évaluer les biens par les propriétaires eux-mêmes, comme c'est le cas depuis peu en Irlande (Slack et Bird, 2014).

La mise à jour du revenu cadastral entraînerait une augmentation du revenu locatif imposable des logements non occupés par leur propriétaire. Quand bien même cette augmentation serait une simple correction des avantages implicites accumulés au fil des années, la baisse des rendements locatifs après impôt risque d'amoindrir l'offre ou de tirer les loyers vers le haut. L'adoption d'une fiscalité basée sur les revenus locatifs effectifs réels, au moins pour les logements loués, permettrait de corriger ce problème, mais comme pour d'autres formes d'investissement, il faudrait l'accompagner de possibilités de déduction des frais d'entretien et, en cas de financement par l'emprunt, des paiements d'intérêts, ainsi que d'une taxe sur les plus-values réalisées (CSF, 2014). L'évaluation est rendue plus difficile encore par l'utilisation fréquente de sociétés, spécialement mises en place par les propriétaires à des fins fiscales. Pour les résidences secondaires, l'augmentation de la fiscalité serait le pendant de la diminution des avantages fiscaux accordés aux propriétaires occupants au titre des emprunts hypothécaires.

### **Recommandations pour préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement**

#### **Mesures pour limiter les risques associés à la surévaluation du marché du logement**

- Mettre à profit la faiblesse actuelle des taux d'intérêt pour éliminer progressivement les réductions d'impôt accordées au titre des paiements d'intérêts et de remboursement du capital des emprunts hypothécaires.
- Plafonner les ratios prêt/valeur et service de la dette/revenu pour les nouveaux prêts hypothécaires lorsqu'une telle mesure se révèle appropriée compte tenu de la dynamique du marché du logement.

### **Recommandations pour préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement (suite)**

#### **Mesures pour améliorer le fonctionnement du marché locatif**

- Développer les systèmes régionaux d'allocations de logement pour les personnes à faible revenu qui louent leur logement sur le marché privé. Indexer les allocations sur le loyer local médian et assurer leur portabilité.
- Accroître les subventions aux agences immobilières sociales et faciliter la construction de logements d'un prix abordable sur les terrains du domaine public, notamment par le secteur privé.
- Mettre l'accent sur les logements locatifs au lieu de vendre les logements sociaux récemment construits à prix réduit.
- Accélérer la rotation des occupants des logements sociaux locatifs en appliquant plus strictement les critères d'admissibilité contractuels et en supprimant les baux à durée illimitée.

#### **Mesures pour satisfaire la demande croissante de logements et améliorer le parc de logements**

- Augmenter la densité de construction urbaine en modifiant l'affectation des terrains, en transformant les immeubles non résidentiels, en continuant d'assouplir les restrictions à la construction d'ensembles plus denses et en pénalisant la non-utilisation des terrains et immeubles situés en milieu urbain.
- S'attaquer aux désincitations à la rénovation découlant de l'augmentation disproportionnée de la fiscalité foncière – en particulier dans le cas des améliorations écoénergétiques.
- Autoriser la revalorisation des loyers en cours de bail lorsqu'elle est justifiée par des améliorations écoénergétiques.
- Accorder des prêts à la rénovation ciblés à l'intention des propriétaires sans réserves financières, le cas échéant en utilisant l'habitation concernée comme nantissement.

#### **Mesures pour rendre le marché du logement plus dynamique et le marché locatif privé plus attrayant**

- Augmenter la part des impôts récurrents dans la fiscalité immobilière et réduire celle des taxes sur les transactions. Réduire ces taxes en abaissant leurs taux plutôt qu'en augmentant les avantages fiscaux et en étendant la portabilité des taxes déjà acquittées.
- Mettre à jour le cadastre fédéral, en finançant l'opération sur la base d'un partage des coûts entre les différents niveaux de pouvoir, ou établir des cadastres régionaux.
- Revoir la fiscalité des revenus locatifs pour éviter que la mise à jour du cadastre fédéral n'ait des retombées négatives sur l'offre de logements locatifs.
- Accentuer la pression sur les agents immobiliers de façon qu'ils adoptent un code contraignant interdisant la discrimination et multiplier les contrôles aléatoires pour éviter que la discrimination ne se déplace plus en aval dans le processus locatif.

## Bibliographie

- Albrecht, J. et R. Van Hoofstat (2011), *Huisvesting in tijden van schaarste - Naar een renovatie van het woonbeleid* (Le logement en temps de crise – Vers une politique rénovée du logement), Roularta Books.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>.
- Baert, S., B. Cockx et D. Verhaest (2013), « Overeducation at the Start of the Career: Stepping Stone or Trap? », *Labour Economics*, vol. 25, n° C, Elsevier, <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2013.04.013>.
- BNB (2014), *Financial Stability Review 2014*, Banque nationale de Belgique.
- Cassilde, S. (2014), « Enquêtes sur la qualité de l'habitat – Évolution des indices de salubrité et de qualité entre 2006 et 2012 », *Working Papers*, n° 2014-02, Centre d'études en habitat durable.
- CBS (2014), *Leegstand in Nederland anno 2013. Van krimpgebied tot dichtbevolkte Randstad* (Bâtiments inoccupés aux Pays-Bas en 2013. Des régions en phase de déclin démographique à la zone densément peuplée de la Randstad), Centraal Bureau for de Statistiek (Pays-Bas).
- CGKR (2014), *Baromètre de la diversité Logement*, Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- CSF (2014), « Un tax shifting en faveur du travail, et des bases imposables plus larges. Scénarios pour une réforme fiscale globale et significative », Conseil supérieur des finances, août.
- Cour des comptes (2013), « Réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation – Audit de suivi », Cour des comptes, Bruxelles.
- Damen, S., F. Vastmans et E. Buyst (2014), « The Long-Run Relationship Between House Prices and Income Reexamined: The Role of Mortgage Interest Deduction and Mortgage Product Innovation », *KU Leuven Discussion Paper Series*, vol. 14, n° 9, Université de Louvain.
- De Boer, R. et R. Bitetti (2014), « A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1170, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxu9f32j0zp-en>.
- De Decker, P. (2014), « Afbouw woonbonus: nu of nooit » (Réduire l'avantage fiscal lié aux emprunts hypothécaires : maintenant ou jamais), Sampol, Université de Louvain, janvier.
- De Decker, P. (2009), « Social Rental Agencies: Still a Splendid Idea? », *European Journal of Homelessness*, vol. 3, Observatoire européen sur le sans-abrisme.
- De Decker, P., E. Vlerick et M. Le Roy (2009), *Eigenaars die woningen verhuren aan een sociaal verhuurkantoor* (Les propriétaires qui mettent leur logement en location dans une agence immobilière sociale), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Du Caju, Ph., Th. Roelandt, Ch. Van Nieuwenhuyze et M-D. Zachary (2014), « L'endettement des ménages : évolution et répartition », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, septembre.
- Dujardin, D., H. Selod et I. Thomas (2008), « Residential Segregation and Unemployment: The Case of Brussels », *Urban Studies*, vol. 45, n° 1, Sage Publications, <http://dx.doi.org/10.1177/0042098007085103>.
- ERA (2014), *Baromètre de l'immobilier ERA 2014*.
- Estevão, M.M. (2002), « Regional Labor Market Disparities in Belgium », *IMF Working Paper*, n° 02/134, Fonds monétaire international.
- Eugène, B., Ph. Jeanfils et B. Robert (2003), « La consommation privée en Belgique », *Working Papers*, n° 39, Banque nationale de Belgique.
- Eurofound (2011), *European Working Conditions Survey 2010* (base de données), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail).
- Griggs, J. et P.A. Kemp (2012), « Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes », *International Journal of Housing Policy*, vol. 12, n° 4, <http://dx.doi.org/10.1080/14616718.2012.711987>.

- Haffner, M., K. Van den Broeck et S. Winters (2014), *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen – Deel 1 Literatuurstudie en Instrumenten* (Analyse du traitement fiscal du logement en Flandre – Partie 1 Revue de la littérature et instruments), Wonen Vlaanderen.
- Harding, M. (2014), « Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs », *OECD Taxation Working Papers*, n° 20, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cg1s7vl-en>.
- Helgers, R. et E. Buyst (2014), *Woningprijzen: een regionaal woningprijzenmodel* (Prix des logements : un modèle régional des prix des logements), Steunpunt Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Heylen, K. et S. Winters (2014), *Eerste resultaten GWO2013 bevestigen zwakke positie van de private huurmarkt* (Les premiers résultats de la GWO 2013 confirment la faiblesse du marché locatif privé), communiqué de presse Steunpunt Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Heylen, K. et S. Winters (2012), *De verdeling van de subsidies op vlak van wonen in Vlaanderen* (La répartition des subventions au logement en Flandre), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Heylen, K. et S. Winters (2011), « Betaalbaarheid voor starters op de woningmarkt » (Capacité de financement des primo-accédants), dans S. Winters (dir. pub.), *Is wonen in Vlaanderen betaalbaar?* (A-t-on les moyens de vivre en Flandre?), Garant.
- Heylen, K., M. Le Roy, S. Vanden Broucke, B. Vandekerckhove et S. Winters (2007), *Wonen in Vlaanderen* (Vivre en Flandre), Ruimte Vlaanderen.
- Hubeau, B. et D. Vermeir (2014), *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woningkwaliteit* (Évaluation de la législation fédérale en matière de location. Rapport intérimaire sur la durée de location, les préavis, les garanties et la qualité), Steunpunt Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Hubeau, B. et D. Vermeir (2013), *Regionalisering van de federale huurwetgeving* (Régionalisation de la législation fédérale en matière de location), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Isebaert, D. (2013), « Housing Tenure and Geographical Mobility in Belgium », *Working Papers of Faculty of Economics and Business Administration*, vol. 2013, n° 855, Université de Gand.
- Isebaert, D., F. Heylen et C. Smolders (2014), « Huiseigenaars en/of jobs in België? Een micro- én macrotoets van de Oswald-hypothese » (Liens entre la propriété du logement et la situation au regard de l'emploi en Belgique. Un test de l'hypothèse d'Oswald aux niveaux microéconomique et macroéconomique), *Over.werk*, n° 1/2014.
- Isebaert, D., F. Heylen et C. Smolders (2013), « Houses and/or Jobs: Ownership and the Labour Market in Belgian Districts », *Regional Studies*, Taylor & Francis Group, <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.837873>.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/241216205486>.
- Kryvobokov, M. et S. Pradella (2014), « Les loyers en Wallonie. Une analyse à partir de l'Enquête sur la qualité de l'habitat 2012-2013 », *Cahier d'études et de recherches*, vol. 2014, n° 1, Centre d'études en habitat durable.
- Le Roy, M., E. Debusschere, K. Heylen, L. Vandorpe et B. Vandekerckhove (2008), *Onderzoek naar woningmarktsegmenten. Eindrapport* (Analyse des segments du marché du logement. Rapport final), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Le Roy, M. et B. Vandekerckhove (2011), *Verder onderzoek naar de woningmarktsegmenten: de woonmobiliteit* (Recherches approfondies sur les segments du marché du logement : la mobilité résidentielle), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Loris, I. (2009), « Particulier bezit meeste bouwgrond » (La majeure partie des terrains appartient à des particuliers), *Ruimte*, vol. 4, VRP Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (Association flamande pour l'aménagement du territoire), Anvers.
- Meeus, B., P. De Decker et P. Claessens (2013), *De geest van suburbia* (L'esprit suburbain), Éditions Garant.

- OCDE (2014), *Études économiques de l'OCDE : Canada 2014*, Éditions OCDE, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-can-2014-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2014-fr).
- OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2013*, Éditions OCDE, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-bel2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel2013-fr).
- OCDE (2011a), « Le logement et l'économie : Des politiques à rénover », dans OCDE, *Réformes économiques 2011 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2011-46-fr>.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2011*, Éditions OCDE, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-bel-2011-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2011-fr).
- Slack, E. et R. Bird (2014), « The Political Economy of Property Tax Reform », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 18, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en>.
- Van Ewijk, C. et M. van Leuvensteijn (2009), *Homeownership and the Labour Market in Europe*, Oxford University Press.
- Vastmans, F., E. Buyst, R. Helgers et S. Damen (2014), *Woningprijzen: woningprijzen-mechanisme en markt-evenwichten. De logica, nood en valkuilen van betaalbaarheid als woningprijzen determinant* (Prix des logements : le mécanisme de formation des prix du logement et les déséquilibres du marché. Logique, nécessité et inconvénients de la capacité de financement en tant que déterminant des prix des logements), Steunpunt Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Vlaamse Woonraad (2012), « Advies over de regionalisering van de woonbonus » (Conseils sur la régionalisation de l'avantage fiscal accordé au titre des emprunts hypothécaires), *Advies*, vol. 2012, n° 12, Conseil flamand du logement.
- Winters, S. (2013), « Twenty Five Years of Housing Finance and Regulation in Belgium », document présenté à la Conférence de l'ENHR « Overcoming the Crisis: Integrating the Urban Environment », Tarragone, 19-22 juin.
- Winters, S. et K. Heylen (2013), « How Housing Outcomes Vary Between the Belgian Regions », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 28, Springer.
- Winters, S. et D. Vermeir (2013), « The Evolution of the Private Rental Market in Flanders », document présenté à la Conférence de l'ENHR « Overcoming the Crisis: Integrating the Urban Environment », Tarragone, 19-22 juin.
- Zimmer, H. (2012), « Inadéquations sur le marché du travail », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, septembre.