

Incidence économique de la politique d'octroi de permis en Belgique

Avril 2024

Frank Vastmans
chercheur spécialisé dans le marché du logement
dep. Economics KU Leuven

Veillez faire référence à la présente publication de la manière suivante :

Vastmans, F. (2023). Impact économique de la politique d'octroi des permis d'urbanisme en Belgique. Louvain : Dept. Economics KU Leuven, commandé par la FEGC.

Pour de plus amples informations sur la présente publication : frank.vastmans@kuleuven.be

La présente publication reflète l'opinion de l'auteur et non pas celle de la Fédération des Entrepreneurs Généraux de la Construction. La Fédération n'est pas responsable de l'utilisation qui peut être faite des données figurant dans la présente publication.

Aucune information de cette publication ne peut être reproduite et/ou publiée au moyen d'impression, photocopie, microfilm, ou autre moyen quelconque, sans autorisation écrite préalable de l'éditeur.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

La présente publication est également disponible sur : www.fegc.be

Table des matières

Résumé	6
Introduction	13
1. Durées et probabilités d'octroi de permis	16
1.1 Description des données sources et génération de l'ensemble de données de recherche.	17
1.1.1 Trajet principal et recours administratifs	18
1.1.2 Recours judiciaires	19
1.1.3 La demande de permis par rapport au train de permis	20
1.2 La durée et la probabilité d'obtention d'un permis dans le détail	24
1.2.1 Commentaire des diverses étapes du processus d'obtention de permis	26
1.2.2 Taille et poids des projets immobiliers	28
1.2.3 Les différents moments de décision, probabilité et durée d'obtention du permis	31
1.2.4 La durée totale d'un projet	38
1.3 Conclusion intermédiaire	42
2. Impact de la complexité (réglementaire) et de la localisation du projet	45
2.1 Cadre méthodologique	47
2.1.1 Analyses des prix hédoniques (à titre d'exemple)	47
2.1.2 Description de l'équation de régression	48
2.2 Discussion des résultats	49
2.2.1 Résultats relatifs à la complexité du projet	51
2.2.2 Résultats relatifs à la complexité réglementaire	53
2.2.3 Résultats relatifs à la localisation (caractéristiques du quartier et effets de la commune)	56
2.3 Un indice de permis à l'avenir ?	62
2.4 Conclusion intermédiaire	65
3. Incidence économique du trajet d'octroi de permis en Belgique	67
3.1 Approche des flux de trésorerie actualisés et variables contextuelles	67
3.1.1 Concept	67
3.1.2 Contexte	68
3.2 Comparaison de trois scénarios de base par rapport au cas de référence	73
3.2.1 Scénario de base	73
3.2.2 Scénario 1 an de retard	73
3.2.3 Scénario homme-mois de travail supplémentaire	74
3.2.4 Scénario de densité inférieure/programme réduit	75
3.2.5 Outil de scénario	76
3.3 Extension du calcul à toute la Belgique	79
3.3.1 Incidence économique d'une durée réduite d'un mois	80
3.3.2 Incidence économique d'une réduction de 10 % de la probabilité de recours judiciaire	81
3.3.3 Incidence économique de l'augmentation de la probabilité d'obtention d'un permis	82
3.4 Conclusion intermédiaire	84
4. Incidence sociale du trajet d'obtention de permis	86
5. Conclusion	89
Références	103

RÉSUMÉ

La question étudiée dans le cadre de la présente étude est limpide. La durée d'obtention d'un permis d'urbanisme pour la construction de logements, ainsi que l'incertitude liée à l'obtention en fin de compte d'un permis, entraînent un coût. À combien celui-ci s'élève-t-il ?

Pour le calculer, il faut répondre à deux premières questions. Combien de temps prend une demande de permis ? Quelle est la probabilité qu'une suite positive soit donnée à la demande ?

Répondre à ces questions est toutefois complexe.

Il faut, tout d'abord, de bonnes données pour analyser cette problématique. La Région flamande a pu fournir les données nécessaires pour les trois régions. Il s'agit des données administratives du guichet environnement flamand (Omgevingsloket), opérationnel numériquement depuis 2017. En concertation avec les chercheurs, le département Omgeving Vlaanderen a utilisé ces données pour établir des statistiques détaillées et des analyses statistiques approfondies.

Qu'est-ce qui ressort des statistiques élaborées sur la base de ces données administratives ? Le secteur de la construction indique que la probabilité de recours est très élevée (>40 %) et a augmenté ces dernières années. Sur la base des données administratives, nous constatons qu'un recours administratif est introduit contre 3 % des demandes de permis d'urbanisme. Comment expliquer cette différence ?

1) Taille du projet

La première différence concerne la taille et le poids d'un projet immobilier. 65 % des demandes de permis ont trait à la construction d'une maison. La probabilité que celles-ci fassent l'objet d'un recours administratif est de 1 %. Il est par contre beaucoup plus probable que les projets immobiliers concernant plus de 20 unités de logement (< 4 % des demandes) fassent l'objet d'un recours administratif (19 %). Une première recommandation est donc de présenter les statistiques descriptives d'un permis par taille de projet ou par unité de logement, et non pas par permis. Un projet de 10 unités de logement compte alors 10 fois plus qu'un projet de 1 logement dans le calcul de la probabilité que la demande de construction d'une unité de logement soit approuvée. Les demandes de permis pour 1 logement (65 %) ne représentent que 16,9 % du nombre total d'unités de logement pour lesquelles un permis est demandé. Les demandes de permis pour les projets d'au moins 20 unités de logement (4 % des demandes) représentent quant à eux 40,9 % du nombre total d'unités de logement. Nous donnons donc ci-dessous les chiffres pour les projets d'au moins 20 unités de logement, que nous qualifions de « grands » projets.

2) Probabilité de ne pas obtenir de permis

Le processus à l'issue duquel un permis n'est pas délivré compte plusieurs étapes. On considère souvent la probabilité qu'un permis soit explicitement refusé. Mais il arrive aussi qu'une demande ne soit pas approuvée pour des motifs implicites. Il peut ainsi être évident, dès le trajet préliminaire, que le permis demandé pour un projet n'est pas réaliste. Dans ce cas, le développeur de projet ne soumettra pas la demande. Ce trajet préliminaire n'a pas été analysé dans cette étude, parce que l'on ne dispose, dans le guichet environnement flamand, que de points de données à partir de l'introduction de la demande. Ce trajet préliminaire est par contre étudié par IDEA Consult (2023). Une fois la demande introduite, il est possible qu'un permis ne soit pas accordé parce que la demande n'est pas complète ou qu'elle est irrecevable. Il en va ainsi de 13,7 % des demandes relatives à de grands projets. Un permis peut également être retiré par le développeur de projet lui-même, par exemple parce que trop de plaintes sont déposées au cours de l'enquête publique et qu'il décide alors, de manière anticipée, de redessiner le projet pour le réintroduire (18,3 % des demandes relatives à de grands projets). Le permis peut ensuite être explicitement refusé par la commune (trajet

principal/première instance). Il en va ainsi de 12,9 % des demandes relatives à de grands projets. À l'issue du trajet principal, 55,1 % des demandes relatives à de grands projets sont approuvées.

Si un permis n'est pas obtenu pour un grand projet dans le cadre du trajet principal, le développeur de projet introduit dans 51 % des cas un recours administratif (dernier ressort). Si l'on considère les grands projets obtenant un permis, un recours administratif est introduit par des parties externes dans 19 % des cas, et la probabilité de refus dans ce cadre est de 27 %.

Nous ne disposons que d'informations partielles pour les recours judiciaires car ceux-ci ne sont pas intégrés au guichet environnement flamand. Nous œuvrons à une meilleure coordination entre les données du conseil flamand du contentieux des permis (RvVB) et celles du guichet environnement flamand. Par ailleurs, les recours entre le RvVB et le Conseil d'État (C.E.) sont bien reliés. On peut dresser un tableau de la probabilité de recours judiciaires sur la base de ces données partielles et du résultat du webscraping et du text mining effectués par les chercheurs. Cela a été possible pour la période de septembre 2022 à août 2023.

S'il ressort du statut de la demande après le recours administratif que le projet a obtenu un permis, il y a 49 % de chances qu'un recours soit introduit auprès du RvVB, auquel cas le permis sera finalement refusé dans 48 % des cas. On peut supposer que la probabilité qu'un recours judiciaire soit ensuite introduit auprès du C.E. est plus faible. Sur la base de toutes les demandes (pas seulement celles visant à l'obtention d'un permis d'urbanisme), nous obtenons une probabilité de 10 %, avec aussi une petite probabilité que l'arrêt soit annulé.

Un refus implicite peut aussi frapper un permis qui a certes été octroyé mais contre lequel les parties qui s'y opposent menacent d'introduire un recours. Dans certains cas, le permis ne sera donc pas exécuté. Plus souvent, comme l'indique le secteur de la construction, les parties opposées au permis font pression pour obtenir une compensation financière. Ce genre de situation peut se produire durant une procédure de recours (désistement d'instance) mais aussi avant. Il est donc difficile de déterminer la probabilité qu'un projet n'obtienne pas de permis.

Si l'on parle de non-obtention de permis, le chiffre « explicite » (probabilité de refus) est donc largement inférieur au chiffre total (qui comprend les refus implicites). Pour un développeur de projet, c'est le chiffre total qui compte. Lorsque l'on consulte les données administratives, il est donc préférable d'examiner non seulement les refus mais aussi la probabilité de ne pas obtenir de permis de manière générale.

3) Probabilités et probabilités conditionnelles

Quelles sont les probabilités de recours judiciaire ? Après un recours administratif, la probabilité de recours judiciaire est de 49 %. C'est un pourcentage élevé. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'un recours judiciaire est presque toujours précédé d'un recours administratif, et que la probabilité de recours administratif est de 19 %. La probabilité qu'un projet fasse l'objet d'un recours administratif ET judiciaire est donc plus faible, à savoir près de 10 % ($49\% \times 19\%$). Mais il s'agit d'une sous-estimation, étant donné qu'un projet peut consister en plusieurs demandes de permis. La probabilité de recours judiciaire pour un projet est donc plus élevée et peut être estimée à 13 %.

4) Train de permis

Une dernière raison pour laquelle la probabilité de ne pas obtenir de permis pour un projet est plus élevée que ce qui ressort des données administratives est la distinction entre l'approbation d'une demande de permis et celle d'un projet immobilier (train de permis). Un projet immobilier peut consister en diverses demandes de permis. Ces demandes peuvent être complémentaires. Outre le permis d'urbanisme, mettons qu'un permis doit être demandé pour un lotissement, des travaux de voirie, ou bien qu'il faille attendre un PES communal. Mais il peut aussi s'agir d'une « même » demande, introduite à plusieurs reprises parce que des permis n'ont pas été obtenus antérieurement.

Le train de permis n'existe toutefois pas du point de vue administratif : aucun lien n'est fait entre les demandes de permis relatives au même projet dans le guichet environnement flamand. Omgeving Vlaanderen a développé un algorithme avancé pour partitionner (regrouper en clusters) les demandes de permis, mais des recherches supplémentaires s'imposent encore pour déterminer dans quelle mesure l'image qui se dégage ainsi est complète. Un partitionnement (regroupement en clusters) effectué par les chercheurs n'a pas non plus donné les résultats escomptés.

Le risque qu'un projet n'obtienne pas de permis est donc sous-estimé dans cette étude, étant donné qu'il existe également une probabilité de ne pas obtenir les permis complémentaires.

Pour calculer la durée d'un projet, nous avons par contre pris en compte la probabilité de ne pas obtenir de permis et la réintroduction d'une même demande. Nous avons fait l'hypothèse que chaque projet n'obtenant pas de permis est réintroduit, en intégrant le temps nécessaire pour ajuster la demande. Cela permet de se faire une idée approximative de la durée.

5) Durée

L'hypothèse précédente, selon laquelle les projets qui n'obtiennent pas de permis sont réintroduits, a naturellement pour conséquence que la somme de toutes les durées des demandes de permis liées à un projet dépasse la durée d'une demande individuelle.

Un projet parcourt différentes étapes. La première est le trajet préliminaire. On estime, sur la base de l'étude d'IDEA Consult (2023), que celle-ci dure 2 ans. La durée moyenne des autres étapes peut être déduite de données administratives (guichet environnement flamand et service flamand des collèges de droit administratif (Dienst van de Bestuursrechtscollèges ou DBRC)). Elle est de 138 jours pour le trajet principal des grands projets, 157 jours pour le recours administratif, 564 jours pour le recours devant le conseil flamand du contentieux des permis (RvVB), et 395 jours pour le recours devant le Conseil d'État (C.E.). Dans le pire des cas, lorsque la demande de permis aboutit devant le C.E., on parvient à une durée potentielle de 65,5 mois. Toutefois, comme indiqué précédemment, toutes les demandes ne font pas l'objet d'un recours. Si l'on veut calculer la durée totale moyenne d'une demande de permis, la durée moyenne d'une procédure de recours doit dès lors être multipliée par la probabilité de recours.

La durée moyenne de traitement d'une demande qui débouche sur l'obtention d'un permis est de 193 jours. La durée moyenne de traitement d'une demande qui ne débouche pas sur l'obtention d'un permis est de 158 jours. C'est légèrement plus court. On peut l'expliquer par le fait que la décision d'incomplétude ou d'irrecevabilité ou le retrait de la demande surviennent dès le début du processus. Ces demandes n'obtenant pas de permis sont toutefois réintroduites. Sur la base des résultats d'IDEA Consult (2023), nous estimons également que cela implique un peu plus de 5 mois de temps de préparation supplémentaire. En additionnant ces étapes et en pondérant avec les probabilités d'obtenir ou non un permis, nous obtenons une durée totale (du trajet préliminaire au permis final) de 40 mois.

Coût économique

Se pose, par ailleurs, la question du coût économique qu'entraînent, pour les développeurs de projet, divers éléments du processus d'obtention de permis. Nous l'avons estimé sur la base d'une analyse de scénario. Pour cela, nous avons recouru à l'approche des flux de trésorerie actualisés (DCF), appliqué à une simplification du projet de référence utilisé dans une étude sur la densification en Flandre (« Verdichten in Vlaanderen », Atelier Romain et IDEA Consult 2022).

L'évolution de la valeur actuelle nette du projet a été analysée pour 3 scénarios :

- durée supérieure ;
- charges et coûts supplémentaires (investissement en euros, on distingue pour faire simple 3 postes de coûts de main-d'œuvre qui peuvent être externalisés en interne comme en externe :

le back-office, la consultation des parties prenantes (technique, voisinage) et l'assistance juridique) ;

- réduction du programme/densité inférieure (moins de chiffre d'affaires).

Dans les conditions actuelles du marché, l'incidence d'un allongement de la durée du traitement d'une demande est beaucoup plus importante qu'il y a 5 ans, étant donné que les coûts de construction ont augmenté plus fortement et que la hausse des taux d'intérêt exerce une pression sur les prix du logement (chiffre d'affaires) et accroît les coûts de financement. Un allongement de la durée détériore donc encore le climat d'investissement déjà défavorable actuellement dans le secteur de la construction. Dans un scénario à long terme où les prix des logements et les coûts de construction évoluent parallèlement, nous avons établi qu'un retard d'un an réduisait de 2 824 euros la valeur actuelle nette de la construction d'une unité de logement. Cela implique que si la durée de la procédure d'obtention d'un permis pouvait être raccourcie d'un mois, pour l'ensemble de la Belgique, cela augmenterait la valeur actuelle nette des projets de construction de 12,1 millions d'euros. Ou, inversement, qu'une prolongation d'un mois réduirait la valeur actuelle nette des projets immobiliers de 12,1 millions d'euros.

Il existe toutefois deux façons de réduire la durée d'un mois. La première consiste à raccourcir la durée des différentes procédures. La seconde à augmenter la probabilité que la demande soit approuvée. Nous avons vu que la non-obtention d'un permis entraîne un retard de 312 jours. Dès lors, si l'on parvient à réduire de 10 % la probabilité de ne pas obtenir de permis, la durée moyenne diminue aussi d'un mois. Si un permis n'est pas obtenu, la redéfinition et la réintroduction du projet génèrent par ailleurs souvent des coûts supplémentaires. Il est aussi probable que le projet contienne moins d'unités de logement et génère dès lors moins de ventes.

Il résulte de cette étude que les probabilités d'obtenir un permis et les durées du processus d'obtention d'un permis ont un effet majeur sur la valeur d'un projet immobilier, en tenant compte des caractéristiques et paramètres spécifiques (complexité, contexte, localisation...) qui peuvent caractériser un tel projet.

Explication de la probabilité et de la durée de non-obtention

Nous expliquons la probabilité de non-obtention d'un permis sur la base de 3 types de caractéristiques : la complexité du projet, la complexité réglementaire et l'évaluation tribuataire du contexte/la localisation :

- La complexité du projet se rapporte au fait que la taille du projet, la construction d'appartements, la démolition et la reconstruction, réduisent la probabilité d'obtention d'un permis (et allongent souvent les durées de traitement) ;
- La complexité réglementaire se rapporte au fait que le nombre d'avis, de questions, de modifications, d'enquêtes publiques réduisent la probabilité d'obtention d'un permis. Par ailleurs, la taille du projet est nettement moins déterminante si la complexité réglementaire et la complexité du projet sont reprises dans le modèle. C'est logique. Ce n'est pas tant la taille du projet mais la réglementation applicable aux grands projets qui détermine, dans une plus forte mesure, la probabilité d'obtention d'un permis. Il est, par ailleurs, plus probable d'obtenir un permis s'il existe un PES et, dans une moindre mesure, un PPA, qu'à défaut de tout plan. Le fait que la parcelle ait déjà été lotie joue également de manière positive sur la probabilité d'obtention d'un permis. Plus les plans sont clairs, plus la probabilité d'obtention d'un permis est grande ;

- L'évaluation contextuelle et, plus précisément, la localisation du projet, ne sert pas à tenter de comprendre l'influence des instruments réglementaires mais, plutôt, les principes de bon aménagement du territoire, les éléments plus interprétatifs auxquels d'autres parties prenantes peuvent recourir pour que le projet n'obtienne pas de permis. Il s'agit d'un critère d'opportunité ou de légalité. Quelle est l'influence du quartier et de la politique locale sur le processus d'obtention de permis ?

Les résultats sont en grande partie conformes aux conclusions de la littérature. Dans les quartiers comptant une proportion plus élevée de diplômés de l'enseignement supérieur, avec une part plus importante de propriétaires-résidents, ou bien densément peuplés, la probabilité d'obtention d'un permis est plus faible. Elle est plus élevée dans les quartiers comptant plus d'habitants non-européens. Ce sont les effets « Not-In-My-Back-Yard » (NIMBY) qui diffèrent selon les caractéristiques des riverains.

L'effet de la commune a également été estimé : dans quelles communes la probabilité d'obtention d'un permis est-elle supérieure ou inférieure à la moyenne pour un projet standard comparable ? Il est important de noter à cet égard que la probabilité d'obtention d'un permis dans une commune dépend fortement du type de projet réalisé. La probabilité moyenne d'obtenir un permis dans une commune ne permet donc pas de mesurer l'influence de la politique locale. Cette probabilité est en effet tout autant influencée par le type de projets. Une correction est apportée à cet égard, dans l'analyse, de manière à ce que la différence entre les communes pour un même type de projet puisse être mesurée.

Selon l'hypothèse « Homevoter » (Fischel 2001), les préoccupations relatives à la valeur résidentielle constituent la motivation centrale de la politique locale. Ortalo-Magné (2014) a poussé un peu plus loin la réflexion : « this vicious cycle between ownership and urban growth generates a tension between the common housing policy objectives of affordability for all and homeownership for most » (ce cercle vicieux entre la propriété et la croissance urbaine génère une tension entre les objectifs communs de la politique du logement que sont l'accessibilité pour tous et l'accession de la plupart à la propriété). Nos résultats vont dans le même sens : c'est précisément dans les communes où les prix des logements sont élevés et augmentent plus vite que la moyenne que la probabilité d'obtention d'un permis est la plus faible.

L'incidence sociale du trajet d'obtention de permis et de la hausse des prix des logements

Vastmans et Dreesen (2021) ont déjà souligné le « glissement de terrain » que génère en Flandre la croissance du groupe des diplômés de l'enseignement supérieur. En moyenne, environ 50 % des jeunes font aujourd'hui des études supérieures. Il en va encore plus ainsi dans les pôles urbains dynamiques. Certains de ces jeunes retournent chez leurs parents ou vont vivre ailleurs après leurs études, mais une part croissante d'entre eux commencent à chercher un logement dans ce pôle urbain. Cela signifie que la demande de logements se déplace (et que les zones résidentielles historiques sont obsolètes). Cette demande de logements n'est, par ailleurs, pas mesurée en termes de prévisions du nombre de ménages dans une zone déterminée sur la base des évolutions historiques des ménages. Les évolutions historiques des ménages ne reflètent en effet pas la demande, mais le résultat de l'offre et de la demande. Les prévisions restreintes du nombre de ménages dans et autour de ces pôles urbains dynamiques s'expliquent donc principalement par l'offre historiquement limitée. Cette demande de logements (ou plutôt cette demande excédentaire par rapport à l'offre) est mieux illustrée par le niveau des prix du logement et l'évolution des prix. Et c'est précisément dans ces pôles régionaux flamands, où la demande est forte et les prix des logements augmentent plus vite, que l'on constate que la probabilité d'obtention d'un permis est plus faible. Cela a diverses conséquences pour la société.

Le coût social le plus important n'est pas tant une potentielle pénurie de logements que la mauvaise allocation, le décalage de ceux-ci par rapport à la demande. En cas de pénurie, les gens partent vivre ailleurs. Ils s'installent dans des logements qui ne sont pas réalisés dans un trajet de densification centrale, mais dans des zones résidentielles éloignées. Cela entraîne des problèmes liés au caractère abordable du logement dans et autour de ces pôles urbains dynamiques, diminue les rendements spatiaux et augmente les déplacements entre le domicile et le lieu de travail. On l'oublie souvent, cela génère aussi un coût économique important. Il existe en effet aussi un décalage entre l'emploi et le logement, ce qui réduit la productivité du travail (Hsieh et Moretti 2019).

Bien que nous n'ayons pas analysé l'augmentation totale des nouvelles constructions mais la probabilité d'obtention d'un permis (ce qui n'est pas la même chose), les résultats de cette étude confirment les conclusions de la littérature internationale.

Et bien qu'elle ne fournisse pas de recommandations concrètes concernant des procédures spécifiques, elle permet de tirer des conclusions plus générales.

Les projets de densification sont plus coûteux que ceux d'expansion. L'actualisation de l'offre souhaitée de logements entraîne des ajustements qui suscitent des résistances et réduisent la probabilité d'obtention d'un permis. Le coût social des projets d'expansion est toutefois largement plus élevé. Plusieurs initiatives visent à remédier à ce problème. On les retrouve également dans les plans stratégiques flamands (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Mobiliteitsvisie 2040,...). Une recommandation importante de cette étude est que les incitants octroyés aux autorités locales soient ajustés de telle sorte que ces dernières soient aussi désireuses d'atteindre cet optimum global que de défendre leur intérêt local.

Un indice de permis pour la Flandre

La littérature scientifique fait souvent référence au *Wharton residential land use regulation index* (WRLURI) développé aux États-Unis. Il s'agit d'un indice qui cartographie les prescriptions en matière d'utilisation des sols et d'aménagement du territoire, sur la base d'une enquête exhaustive menée en 2006 et en 2018. Gyourko (2021) est parvenu à la conclusion que la complexité a également augmenté aux États-Unis.

Bien que les données du guichet environnement flamand ne contiennent pas toutes les informations reprises dans cette enquête, il est possible de mettre au point un indice similaire. Son contenu serait un peu plus restreint. Étant basé sur des données administratives existantes, il serait par contre moins coûteux à établir et pourrait également être mis à jour annuellement. Les données du guichet environnement ouvrent également plus de possibilités de recherche étant donné qu'il s'agit de microdonnées. Les analyses effectuées permettent, par exemple, d'estimer la probabilité d'obtention d'un permis et la durée de ce processus, en fonction des caractéristiques du projet et de sa localisation. Les développeurs pourraient ainsi mieux estimer les risques liés à un projet. Ce genre d'information pourrait également servir de base à des évaluations politiques permettant de vérifier l'incidence de nouvelles réglementations sur la politique d'octroi de permis.

INTRODUCTION

Obtenir un permis d'urbanisme prend facilement quelques mois. Pendant cette période, le développeur ne sait pas si le projet qu'il envisage pourra bien aller de l'avant. La durée d'obtention d'un permis ainsi que l'incertitude liée à l'obtention, en fin de compte, du permis ont un coût. L'objectif de cette mission est d'estimer ce coût de la manière la plus précise possible. Il en résulte trois questions de recherche, analysées en quatre chapitres dans ce rapport.

La première question porte sur la durée et la probabilité d'obtention de permis. La seconde a trait à leurs conséquences économiques. La dernière question de recherche concerne l'importance de la durée et de la probabilité d'obtention de permis pour les autres parties prenantes.

Question de recherche 1 : Nous analysons tout d'abord la durée de la procédure d'obtention de permis. Quelle est la durée moyenne d'octroi d'un permis, quelle est l'ampleur des variations à cet égard, et quels éléments expliquent les incertitudes liées à cette durée (objections, ...) ? Nous étudions également la probabilité qu'un projet n'obtienne pas de permis. Pour ce faire, nous ne nous contentons pas d'estimer la probabilité qu'un permis soit refusé. Nous vérifions 1) quelles sont les données disponibles aux différents niveaux de pouvoir (local, régional et fédéral) concernant la durée des différentes phases d'obtention d'un permis et, dans la mesure du possible, 2) nous demandons et traitons celles-ci.

- **Durée moyenne :** Combien de temps la procédure d'obtention de permis dure-t-elle (dans son ensemble) ?
- **Variation de la durée :** Dans quelle mesure la durée d'octroi d'un permis varie-t-elle et quelle est son degré d'incertitude ? Quelles sont les principales explications de ces variations et incertitudes ?
- **Probabilité de ne pas obtenir de permis :** Quelle est la probabilité qu'un permis ne soit pas délivré ?

Dans le **chapitre 1**, nous commençons par dresser un tableau des durées probables d'obtention d'un permis, pour différentes catégories de projets et pour les différentes étapes de la procédure d'obtention de permis (trajet principal, recours administratifs, recours judiciaires : conseil flamand du contentieux des permis et Conseil d'État). Dans un second temps, nous nous penchons sur la différence entre les données administratives d'un permis et, d'autre part, l'idée que l'on se fait dans la pratique du trajet d'obtention de permis pour l'ensemble du projet, avant d'examiner la manière de les rapprocher.

Dans le **chapitre 2**, nous analysons plus en détail les probabilités et les durées d'obtention de permis. La question centrale à cet égard est de savoir comment la complexité (réglementaire) et la localisation du projet peuvent expliquer ces probabilités et durées d'obtention de permis. La taille du projet et la nécessité de démolir un bâtiment existant sont des exemples d'éléments qui compliquent un projet. Si l'on considère la complexité réglementaire, des éléments tels que le nombre d'avis, de demandes et de modifications entrent en ligne de compte. En ce qui concerne la localisation, nous étudions tout d'abord ce qu'est l'effet de localisation. Cette donnée permet de mesurer comment la probabilité d'obtention

d'un permis pour un projet présentant la même complexité (réglementaire) peut varier d'une région à l'autre. Ici, nous pouvons examiner comment jouent les effets « pas de ça chez moi » (Not in My Backyard, NIMBY).

Question de recherche 2 : Quel est le coût économique pour les développeurs de projet des inefficacités qui affectent la durée d'obtention d'un permis ?

Cette question de recherche vise à identifier les coûts (économiques) qui vont de pair avec différents scénarios : 1) des durées plus courtes, 2) une plus grande variation des durées, et 3) la non-réalisation (partielle) d'un projet. Nous calculons le coût de ces scénarios de manière analytique, en nous basant sur la valeur actuelle nette des projets. Nous élaborons un projet standard et examinons comment sa valeur évolue, toutes choses étant égales par ailleurs, en fonction des scénarios susmentionnés.

Dans un deuxième temps, nous extrapolons le coût des différents scénarios (durée plus longue, variation plus importante, probabilité de non-réalisation) pour les différents projets standards en vue de déterminer le coût total de la politique d'octroi de permis en Belgique.

Dans le **chapitre 3**, nous calculons l'impact des différents scénarios sur un projet standard en utilisant la méthode du Discounted Cash Flow. Les données pour le projet standard reposent sur le type de référence utilisé dans l'étude « Verdichting in Vlaanderen, kostprijs in Hindernissen (2022) ».

Question de recherche 3 : Quel est le coût économique des inefficacités qui affectent la durée d'obtention d'un permis pour d'autres parties prenantes telles que les autorités publiques, les maîtres d'ouvrage ? Pour les autorités publiques il s'agit de la perte de revenus tirés du précompte immobilier, des intérêts perdus sur les revenus provenant d'autres impôts comme la TVA,... Nous résumons les conclusions de la littérature scientifique et essayons d'estimer l'importance de ces différents coûts.

Un tableau général de l'impact de la politique d'octroi de permis sur la société est dressé à cette fin au **chapitre 4**. Pour ce faire, nous nous appuyons sur la littérature et sur les résultats des chapitres précédents.

Il est également important d'indiquer ce qui n'a pas été étudié.

La proposition de projet initiale incluait l'estimation de la probabilité de non-réalisation ; pas seulement celle de non-obtention d'un permis. Autrement dit, la probabilité que moins d'unités de logement soient réalisées en raison de la politique d'octroi de permis. Cela s'est toutefois révélé impossible avec les données disponibles et dans le délai imparti. Les données relatives aux demandes de permis ne sont recueillies qu'à partir de l'introduction de celles-ci. Les bases de données administratives ne contiennent aucun point de données sur le trajet préliminaire ni sur la probabilité qu'un projet potentiel n'aboutisse pas à l'introduction d'une demande de permis. Compte tenu de l'importance du trajet préliminaire pour le tableau d'ensemble, la Fédération des Entrepreneurs Généraux de la Construction (FEGC) a chargé IDEA Consult d'examiner de manière plus détaillée cet élément dans le cadre d'une étude. L'idée était de dégager ainsi un tableau d'ensemble du trajet d'octroi de permis (voir le rapport de l'« Étude sur l'incidence économique des trajets d'octroi de permis »).

Diverses parties prenantes ont par ailleurs été impliquées tout au long de l'étude. Elles y ont apporté une contribution précieuse à différents égards. Nous tenons à les remercier pour leurs nombreuses suggestions et observations.

1. DURÉES ET PROBABILITÉS D'OCTROI DE PERMIS

Dans le secteur de la construction, des chiffres circulent selon lesquels 40 à 50 % des projets immobiliers feraient l'objet d'un recours, alors qu'il ressort des statistiques officielles de l'autorité flamande¹ qu'il en va ainsi pour moins de 5 % de toutes les décisions². Le chiffre de 50 % avancé par le secteur de la construction est-il largement surestimé ? Ou bien les deux sources mesurent-elles quelque chose de différent ? Que mesurent les statistiques officielles de l'autorité flamande, d'une part, et la réponse à l'enquête, de l'autre ? Cet exemple montre bien que certains points méritent toute notre attention et que les chiffres peuvent être interprétés de différentes manières.

Les différences ont trois causes principales, sur lesquelles nous reviendrons plus en détail dans la suite de ce chapitre.

La première différence a trait à **la taille et à la pondération d'un projet immobilier**. 65 % des demandes de permis ont trait à la construction d'une maison. Moins de 4 % concernent des projets immobiliers de plus de 20 unités de logement. Pourquoi les demandes relatives à plus de 20 unités sont-elles plus importantes que celles concernant un seul logement, même si leur part est moindre ? Pour répondre à cette question, il faut examiner l'offre que représentent ces demandes. De combien d'unités de logement parlons-nous ? Cela change complètement la donne : seulement 16,5 % des unités de logement pour lesquelles un permis est demandé le sont dans le cadre d'une demande portant sur un seul logement, alors que plus de 40 % des unités de logement pour lesquelles un permis est demandé font partie de projets de plus de 20 unités de logement. La forte proportion de demandes concernant un seul logement (pour lesquelles la probabilité de recours administratif est de 1 %) influe fortement sur les statistiques officielles liées à la probabilité moyenne de recours. Si l'on considère les projets de plus de 20 unités de logement, la probabilité de recours administratif est de 19 %. C'est ce dernier chiffre qui est le plus important.

Il faut ensuite faire la **distinction entre l'approbation d'une demande de permis et celle d'un projet immobilier (train de permis)**. Un projet immobilier peut consister en diverses demandes de permis. Ces demandes peuvent être complémentaires (permis d'urbanisme, de lotir, lié à des travaux de voirie, ...). Il faut toutefois encore plus tenir compte du fait qu'une « même » demande de permis est souvent réintroduite à plusieurs reprises avant qu'une suite positive ne lui soit donnée. Cela a naturellement pour conséquence que la somme de toutes les durées des demandes de permis liées à un projet dépasse celle d'une demande individuelle. Cela contribue aussi au fait qu'il soit plus probable qu'un projet donne lieu à un recours, comparé à un permis individuel.

Un dernier élément a trait à la distinction entre **une probabilité générale et une probabilité spécifique de ne pas obtenir de permis**. Un premier point important à cet égard est la distinction entre les motifs implicites et explicites pour lesquels un permis n'est pas délivré :

- un premier motif pour lequel le permis n'est pas délivré est que la demande est incomplète ou irrecevable ;

¹ <https://omgevingsloketrapportering.omgeving.vlaanderen.be/beroepen>

² [Is de zure burger de oorzaak van bouwvertragingen ? | De Standaard](#)

- un permis peut également être retiré par le développeur de projet lui-même, par exemple parce que trop de plaintes ont été déposées lors de l'enquête publique et qu'il décide dès lors, de manière anticipée, de retravailler le projet avant de le réintroduire ;
- le permis peut ensuite être explicitement refusé par la commune (trajet principal) ou dans le cadre d'un recours administratif (souvent au niveau de la province) ou judiciaire (RvVB et C.E.).

Il n'est pas facile, par ailleurs, de parler de probabilités. Quelles sont les probabilités de recours judiciaire ? Un recours judiciaire succède à un recours administratif. Mesure-t-on dès lors la probabilité de recours judiciaire après le recours administratif ? Ou alors mesure-t-on la probabilité de recours judiciaire avant l'introduction d'une demande de permis (qui peut déjà être refusée durant le trajet principal, ce qui réduit la probabilité) ?

Deux éléments n'ont, par ailleurs, pas été mesurés dans cette étude. Durant le trajet préliminaire, un refus implicite peut également avoir été exprimé dans la phase de consultation. Cela peut avoir pour conséquence qu'un permis ne soit même pas déposé. Impossible de déduire cette situation des données.

Un développeur peut aussi être confronté à un refus implicite lorsqu'un permis est délivré mais que les parties qui s'y opposent menacent d'introduire un recours. Dans ce cas, le permis n'est pas exécuté. Plus souvent encore, comme l'indique le secteur de la construction, les parties qui s'opposent au projet demandent une compensation financière contre l'abandon de leur recours. Cela peut avoir lieu durant une procédure de recours (désistement d'instance) mais aussi avant. Il est donc difficile de déterminer la probabilité qu'un projet n'obtienne pas de permis.

Dans le premier chapitre de cette étude, nous projetons de tenir compte le plus possible des éléments susmentionnés, dans la mesure où les données le permettent. Pour y parvenir, nous examinons tout d'abord les sources de données disponibles.

1.1 Description des données sources et génération de l'ensemble de données de recherche.

Si les résultats comprennent des statistiques générales, comme le pourcentage d'obtention de permis, la durée moyenne, etc., les questions de recherche de cette mission requièrent des données plus détaillées. Nous parlons de microdonnées pour désigner les données relatives à des demandes de permis individuelles, pour lesquelles des informations sont disponibles pour chaque étape intermédiaire du trajet de demande de permis. Sans ces données, les résultats généraux ne peuvent être calculés.

Nous avons donc vérifié quelles données étaient disponibles pour l'étude avant d'entamer celle-ci. Dans le cadre d'une étude scientifique objective, la qualité des données est appréciée selon divers critères : la validité, la fiabilité, l'actualité, l'exhaustivité, l'exactitude et la pertinence. L'ensemble de données le plus approprié en l'espèce est constitué par les demandes de permis officielles elles-mêmes. Nous avons donc demandé à chacune des trois régions si elles pouvaient fournir celles-ci. Finalement, nous avons pu réaliser l'analyse (et ne l'aurions pas pu autrement) avec les données du guichet environnement flamand d'Omgeving Vlaanderen qui satisfaisaient en grande partie à chacun des critères susmentionnés.

(malgré le fait qu'il reste des éléments à affiner dans cet ensemble de données, dont certains sont discutés dans le rapport). Les exigences en matière de données sont donc relativement élevées et chronophages. Les autres régions n'ont pas pu fournir les données disponibles dans les délais impartis ou pas de manière suffisamment détaillée. Le présent rapport fournit déjà une structure et un cadre permettant d'encore optimiser à l'avenir les rapports et les analyses concernant les permis.

Les données du guichet environnement flamand concernent principalement le trajet principal et les recours administratifs, qui sont abordés en premier lieu. Le trajet principal est appelé « première instance » (« eerste aanleg » en néerlandais) dans la réglementation. Le recours administratif est qualifié de « dernier ressort » (« laatste aanleg » en néerlandais). Comme les notions de première instance et de dernier ressort ont une connotation juridique et pour éviter toute confusion avec les recours judiciaires, nous utilisons généralement les notions de trajet principal et de recours administratif dans cette étude.

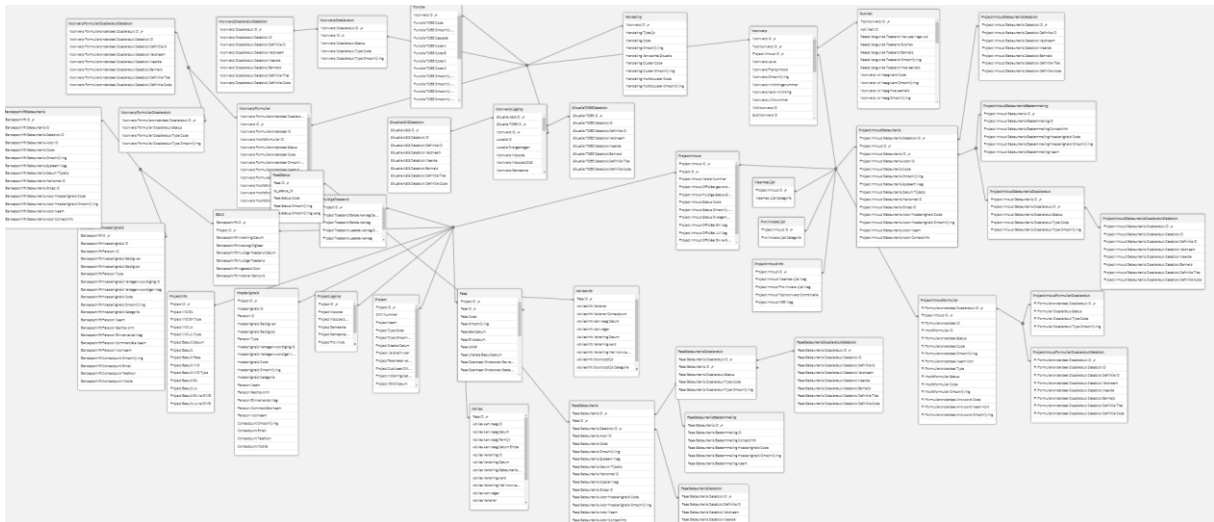
Nous envisageons ensuite deux extensions : d'une part, comment les recours judiciaires peuvent-ils être inclus dans l'ensemble de données et, d'autre part, comment les demandes de permis appartenant à un même projet peuvent-elles être regroupées ? L'estimation de la durée du trajet préliminaire est également reprise, sur la base de l'étude d'IDEA Consult (2023).

1.1.1 Trajet principal et recours administratifs

- Résumé : Omgeving Vlaanderen
 - Permis d'environnement numériques depuis 2017 (2018 complet) ;
 - Seules les constructions nouvelles résidentielles sont examinées (la construction ou la reconstruction, pas la rénovation) ;
 - Source unique, microdonnées mais « inexploitées » ;
 - Convertir les données administratives en données utiles pour la recherche constituait un grand défi ;
 - Merci à Omgeving Vlaanderen !

Il importe en premier lieu de mentionner que le guichet environnement flamand, opérationnel depuis 2017, est une base de données administratives, pas une base de données statistiques. On peut le comparer à un système ERP (Enterprise Resource Planning) dans le monde de l'entreprise, plutôt qu'à un système BI (Business Intelligence). Tout ce travail de traduction des données sources extraites d'une base de données complexe en un ensemble de données utilisable pour l'analyse statistique a été largement réalisé par Omgeving Vlaanderen, en vue de la réalisation de cette étude. Nous tenons à remercier tout particulièrement Katleen Vermeiren à cet égard. Pour donner une idée de la complexité de cet exercice, nous donnons ci-dessous une vue d'ensemble des tableaux du guichet environnement flamand et de leurs interconnexions. Viennent s'y ajouter les relations croisées au sein d'un même tableau, qui ne sont pas visibles.

Illustration 1 Illustration de la complexité et de la multitude des tableaux de données du guichet environnement flamand



Le fait que cette base de données ne soit pas conçue, en première instance, pour des analyses statistiques entraîne par ailleurs une difficulté complémentaire. Elle sert en effet tout d'abord au traitement des demandes de permis numérique. Ce n'est que dans un second temps qu'elle est élargie, par exemple en y enregistrant des références croisées à des recours judiciaires (provenant de la base de données d'un autre département, c'est-à-dire non intégrée). Ce travail est en cours de réalisation. Les recours administratifs sont quant à eux repris dans l'étude de manière standardisée. Une description détaillée des données du guichet environnement figure à l'annexe 1.

1.1.2 Recours judiciaires

Résumé :

- Tableau partiel des recours judiciaires sur la base du web scrapping et du text mining effectués par les chercheurs, des données du guichet environnement flamand et de celles fournies par le service flamand des collèges de droit administratif.
- Les deux organismes travaillent d'arrache-pied pour mieux connecter, dans un proche avenir, le guichet environnement flamand et les bases de données judiciaires.

L'entrée en vigueur du code flamand d'aménagement du territoire (VCRO) en 2009 a également donné lieu à la constitution du conseil flamand du contentieux des permis (Raad voor vergunningsbetwisting ou RvVB), qui se penche sur les recours contre les décisions des députations ou de l'autorité flamande (Vlaamse overheid). La constitution de cette juridiction a été inspirée par le souci de disposer, dans un délai raisonnable, de décisions rapides, de qualité et juridiquement fondées sur les recours introduits. Ce conseil est un collège de droit administratif, et sa constitution génère une séparation entre (d'une part) l'exécutif régional, qui établit la politique, la planification et le cadre réglementaire dans lequel les permis sont délivrés, et (d'autre part) l'organe qui examine les décisions relatives à ces permis pour s'assurer qu'elles sont conformes à ce cadre (source : Dienst van de Bestuursrechtcolleges. (2018). Rapports annuels du RvVB. (<http://www.dbrc.be/jaarverslagen>))

La manière de connecter le guichet environnement flamand aux recours judiciaires a encore été étudiée durant la recherche. On peut voir dans le guichet environnement flamand si un recours a été introduit devant le RvVB. Il n'y a malheureusement pas de lien systématique vers la décision rendue en fin de compte par le RvVB. Depuis 2020, un module spécifique dans le guichet environnement flamand permet d'enregistrer soi-même une nouvelle décision, une fois que le RvVB s'est prononcé. Cet enregistrement n'est souvent effectué que lorsqu'une nouvelle décision doit également être prise. Dans la base de données judiciaire, le numéro d'environnement (« OMV-nummer ») est désormais conservé dans l'application informatique. Elle ne peut par contre pas encore être exportée sous forme de liste avec les décisions. On relève ici encore une différence entre l'application administrative et son utilisation à des fins statistiques. On œuvrera dès lors, dans le futur, à la possibilité d'exporter les données du guichet environnement flamand. Depuis septembre 2022, le numéro d'environnement figure dans le texte de l'écrasante majorité des arrêts, de manière relativement standardisée. Cela a permis aux chercheurs d'utiliser le web scrapping (téléchargement de tous les arrêts) puis le text mining (détection du numéro d'environnement) pour générer une liste où ce lien était disponible. Il a ensuite été possible d'y associer les décisions qui nous avaient été fournies par le service des collèges de droit administratif.

Nous avons également essayé d'extraire des informations supplémentaires des arrêts en recourant au text mining, mais cet exercice est relativement complexe. Le service des collèges de droit administratif s'est livré à un exercice similaire et est parvenu à la conclusion que les résultats n'étaient pas assez clairs. À titre d'exemple, nous avons constaté que 2,5 % des arrêts contenaient le mot « certificat d'urbanisme ». Mais cette information ne nous permet pas de savoir dans quelle mesure un certificat d'urbanisme a été demandé dans les 97,5 % de permis/arrêts restants. Le service des collèges de droit administratif a également essayé, par le passé, d'extraire des informations structurées des arrêts en recourant au text mining. Il est aussi parvenu à la conclusion que cela demeurerait très difficile en l'état actuel des choses.

Le service des collèges de droit administratif nous a également fourni une liste de décisions du RvVB faisant aussi l'objet d'un recours devant le Conseil d'État (C.E.). Cela nous permet de nous faire une idée de la proportion de recours qui aboutissent devant le C.E. après avoir été soumis au RvVB. Nous ne pouvons toutefois pas la relier directement aux permis pour l'instant étant donné que nous ne pouvons le faire que pour les décisions rendues par le RvVB en 2023 (septembre 2022-août 2023). Aucun arrêt du C.E. rendu suite à ces décisions n'est encore disponible, étant donné que le délai moyen entre la décision du RvVB et celle du C.E. dépasse un an. On peut donc s'attendre à ce que les permis introduits en 2022 fassent l'objet d'une décision du RvVB en 2023 et du C.E. en 2024.

Recommandation : Comme indiqué, l'administration flamande œuvre actuellement à intégrer les données relatives aux permis et les recours judiciaires. Notre unique recommandation est que cette intégration remonte aussi loin que possible dans le temps. L'évolution du nombre de recours judiciaires pourrait ainsi être précisément déterminée.

1.1.3 La demande de permis par rapport au train de permis

Résumé :

- Pourquoi le partitionnement (clustering) est-il important ?

- Il permet de déterminer la durée du projet, qui dépasse celle d'obtention du permis
- Un projet peut comprendre :
 - divers permis fonctionnels (urbanisme, voirie, etc.) ;
 - une demande n'obtenant pas de permis et réintroduite (même fonction).
- Le cluster de permis ne constitue cependant pas une donnée administrative.
- Le département Omgeving utilise un algorithme pour déterminer les clusters de projets.
 - Il le fait sur la base des éléments suivants :
 - identité géographique (sur la base des contours du projet) ;
 - identité temporelle ;
 - demandeur ;
 - fonction (contenu fonctionnel/ classification) ;
 - action (contenu textuel).
 - Est-ce trop restrictif ?
- Voici l'algorithme de clustering élaboré par les chercheurs :
 - Identité géographique : sur la base des parcelles cadastrales qui se trouvent dans les contours ;
 - Les résultats ne sont pas assez précis.
- Approche finale : nous faisons l'hypothèse qu'une suite positive est donnée en définitive à chaque demande. La durée d'une demande de permis est alors constituée par la somme de la durée d'une demande approuvée et de la durée de la demande non approuvée, cette dernière étant multipliée par un facteur tenant compte de la probabilité de non-approbation.

1.1.3.1 Administrativement

Sur le plan administratif, il est impossible d'établir un lien entre différentes demandes de permis. En d'autres termes, une même demande de permis peut être bien suivie, mais il n'existe aucune base juridique ni possibilité de relier diverses demandes de permis dans le guichet environnement flamand. La base de données contient donc toutes les informations détaillées sur une demande de permis individuelle, mais pas de lien vers d'autres demandes. Il n'est dès lors pas facile de déterminer quelles demandes ont trait au même projet.

1.1.3.2 Approche d'Omgeving Vlaanderen

L'approche d'Omgeving Vlaanderen comportait divers aspects.

Sur la base des contours spatiaux des permis, l'administration a comparé si l'emplacement des permis correspondait. Il y a différentes manières de le faire. On peut imposer que les contours soient

parfaitement identiques (coïncidence à 100 %) ou se limiter à une correspondance de 85 %. Comparer des polygones constitue un défi du point de vue informatique.

Suivre le permis au fil du temps en est un autre. Divers éléments jouent en effet un rôle à cet égard. Un permis qui a été refusé ou qui a été déclaré incomplet ou irrecevable peut assez vite être réintroduit moyennant un petit ajustement. L'algorithme détecte principalement ceux-ci après la période où ils sont déclarés incomplets/irrecevables ou après le trajet principal (plutôt après 100 jours). Par contre, et c'est là que les choses se compliquent, les permis qui n'ont pas été obtenus et qui requièrent potentiellement un ajustement plus important, y compris un nouveau tracé des contours du projet, ne sont en grande partie pas regroupés en clusters par l'algorithme. Il arrive aussi que le projet soit temporairement reporté, que le terrain soit revendu, etc. Les demandes de permis ayant la plus forte incidence pour le demandeur du permis (long retard, probabilité de ne pas obtenir à plusieurs reprises le permis) sont donc les plus difficiles à regrouper en clusters. Se limiter aux clusters évidents donnerait une image favorablement déformée de la problématique.

Une autre possibilité consiste à regrouper en clusters sur la base du nom du demandeur. Le demandeur peut clairement être identifié sur la base du numéro de registre national ou du numéro de la Banque-Carrefour des Entreprises ; à condition d'être connu. Il peut par contre changer en cas de réintroduction d'une demande de permis. 33 % des demandes de permis émanent par ailleurs de plusieurs demandeurs.

Il est également possible d'utiliser un algorithme pour regrouper en clusters sur la base de la fonction (car un permis a souvent plusieurs fonctions). Pour vérifier si une même demande de permis a été introduite à plusieurs reprises, la similitude de fonction est suffisamment pondérée dans l'algorithme de clustering. Par contre, si l'on souhaite regrouper en clusters des permis complémentaires, c'est-à-dire ayant une fonction différente (urbanisme, voirie,...) mais relatifs au même projet, on ne pondérera pas la similitude de fonction. Deux sortes de clusters sont donc envisageables : ceux qui montrent à quelle fréquence la « même » demande de permis a été introduite, et ceux qui révèlent combien de types différents de demande de permis ont été introduits.

1.1.3.3 Approche des chercheurs

Les chercheurs ont essayé d'utiliser une approche différente pour le clustering en fonction de l'emplacement sur la base des contours spatiaux. À cet effet, ils ont pris, pour chaque permis, les points d'angle des contours. Ceux-ci ont ensuite été déplacés de 5 mètres vers le centroïde du polygone. Nous avons ensuite calculé à quelle CapaKey (numéro de parcelle cadastrale) ce point appartenait. Nous disposons ainsi d'une liste des parcelles cadastrales auxquelles se rapportent le permis. Il convient toutefois de noter que, dans le cas de nouvelles constructions, les parcelles sont souvent modifiées à la suite d'une fusion/scission. Il faut donc tenir compte d'aspects spatiaux mais aussi temporels dans le cadre de cet exercice.

Comme cette approche n'a pas donné le résultat escompté, les parcelles cadastrales environnantes n'ont pas pu être suffisamment identifiées et n'ont donc pas été reprises dans l'étude. Nous entendions initialement inclure dans l'ensemble de données les caractéristiques des logements construits sur ces parcelles environnantes, qui pourraient en partie expliquer la probabilité d'obtention d'un permis. À titre d'exemple, la densité d'un projet peut constituer un facteur explicatif, mais on peut supposer que

la densité relative d'un projet (par rapport à celle des parcelles adjacentes) est un facteur encore plus important.

Recommandation : Il est probablement parfois plus précis de travailler avec des contours qu'avec des parcelles cadastrales existantes, étant donné que certains projets ne couvrent pas l'intégralité des parcelles cadastrales. Il serait toutefois intéressant de savoir s'il est aussi possible d'inclure les parcelles cadastrales qui se trouvent entièrement ou partiellement à l'intérieur des contours, ainsi que celles qui bordent les contours. Peut-être est-il possible de le faire en batch au moyen d'analyses SIG.

Compte tenu de la densification et des défis que celle-ci entraîne, il est intéressant de connaître les parcelles attenantes et de les inclure, comme un indicateur de l'endroit où le projet est bâti. Dans l'analyse actuelle, nous le faisons sur la base des caractéristiques des quartiers, qui sont disponibles via des variables au niveau du secteur statistique (environ 9 000 en Flandre).

1.1.3.4 Approche finale :

Sur la base de l'analyse effectuée par Omgeving Vlaanderen, 29 % de toutes les demandes de permis comportant au moins 20 unités de logement sont regroupées en clusters. Si nous considérons le nombre de demandes de permis comptant au moins 20 unités de logement qui n'obtiennent pas de permis, nous constatons qu'il n'y a de cluster que pour 35 % d'entre elles. Cela voudrait dire que la majorité des demandes n'obtenant pas de permis ne sont pas réintroduites. Autrement dit, l'algorithme sous-estime la proportion des demandes de permis regroupées en clusters et/ou une grande proportion des demandes n'obtenant pas de permis NE SONT PAS réintroduites ultérieurement.

Même si l'algorithme ne génère pas de sous-estimation, et que la proportion de demandes n'obtenant pas de permis qui ne sont pas réintroduites est bel et bien réduite, la question se pose de savoir si nous ne devrions pas traiter autrement ces demandes n'obtenant pas de permis. On peut en effet s'attendre à ce que certaines de ces demandes de permis soient reportées pour une période plus longue, que les terrains soient revendus, etc. Il s'agit donc sans doute de projets qui évoluent dans le temps et ne peuvent dès lors pas être reliés. Ce que l'on entend par « un même projet » n'est pas toujours clair. Cela peut avoir pour conséquence que ce sont justement les projets qui durent le plus longtemps qui ne sont pas repris dans le calcul de la durée. Un développeur de projet peut par ailleurs décider d'attendre avant de réintroduire le projet, parce que cela lui convient mieux, en fonction de son évaluation des conditions actuelles et futures du marché.

Pour faire face à cette difficulté, et comme nous voulons également estimer la durée d'un projet sur la base des durées d'obtention de permis, nous faisons l'hypothèse qu'un projet refusé sera réintroduit. Il en va aussi fréquemment ainsi dans la pratique. La formule suivante s'applique :

La durée totale d'un projet =

$$(durée PO) + \left(\frac{\text{probabilité de non-obtention}}{\text{probabilité d'obtention}} \right) * (durée PNO)$$

Durée PO = durée d'obtention d'un permis

Durée PNO = durée de non-obtention d'un permis

Il est apparu, lors de la présentation des résultats intermédiaires, que la différence entre la durée d'un projet et la durée d'obtention d'un permis n'était pas claire. Seule la durée d'obtention d'un permis peut

en fait être calculée sur la base des données. Mais les spécialistes du secteur considèrent, à juste titre, que cette donnée est trop restreinte. Comme un développeur de projet réfléchit en termes de durée de projet et pas d'obtention de permis, il importe en effet de donner une bonne idée approximative de la durée d'un projet, plutôt qu'une idée exacte de la durée d'obtention d'un permis. D'où le recours à la formule précédente pour déterminer la durée approximative du projet sur la base des différents résultats d'un permis (durées et probabilités d'octroi ou non).

Il est facile d'illustrer la formule au moyen d'un exemple :

Supposons que nous constatons, sur la base des données, que la durée d'une demande obtenant un permis comme celle d'une demande n'obtenant pas de permis sont de 180 jours (6 mois, une demi-année). Si nous ne considérons que la demande approuvée, on pourrait conclure que la durée est de six mois. Mais il est question ici de permis individuel, pas de projet. Si la probabilité de ne pas obtenir de permis pour un projet est de 50 %, la durée du projet est de 2*180 jours (presque 1 an) en application de la formule susmentionnée :

$$(180) + \left(\frac{0,5 (\text{probabilité de non-obtention})}{0,5 (\text{probabilité d'obtention})} \right) * (180) = 180 + 1 * 180 = 360 \text{ jours}$$

Ou, pour le dire autrement, une probabilité moyenne d'obtenir un permis de 50 % correspond à un scénario dans lequel, pour chaque projet, le premier permis a 100 % de chance de ne pas être obtenu, et le second 100 % de chance de l'être. Pour chaque projet, 2 permis sont demandés, dont l'un n'est pas obtenu et l'autre si. La durée de traitement de la demande de permis sans issue favorable est de 180 jours, comme celui de la demande de permis dont l'issue est favorable, ce qui donne 360 jours.

Pour le lecteur plus au fait des mathématiques, nous indiquons que la formule repose sur des probabilités/événements indépendants. Bien que l'on puisse supposer que ces probabilités ne sont pas entièrement indépendantes (la probabilité de non-obtention d'un permis dépend d'une éventuelle non-obtention antérieure), il s'agit d'une approche correcte pour calculer la durée de traitement. Les probabilités sont en effet calculées comme s'il s'agissait d'événements indépendants. Les probabilités de ne pas obtenir de permis, évoquées dans le reste de ce chapitre, peuvent diverger de celles de ne pas obtenir de permis lors de la première introduction d'un permis. La probabilité de ne pas obtenir de permis peut en effet être supérieure pour un permis introduit une première fois que pour un permis qui l'est une seconde fois.

1.2 La durée et la probabilité d'obtention d'un permis dans le détail

Divers éléments doivent être pris en compte pour calculer la durée et la probabilité d'obtention d'un permis. Nous le faisons progressivement, en quatre parties :

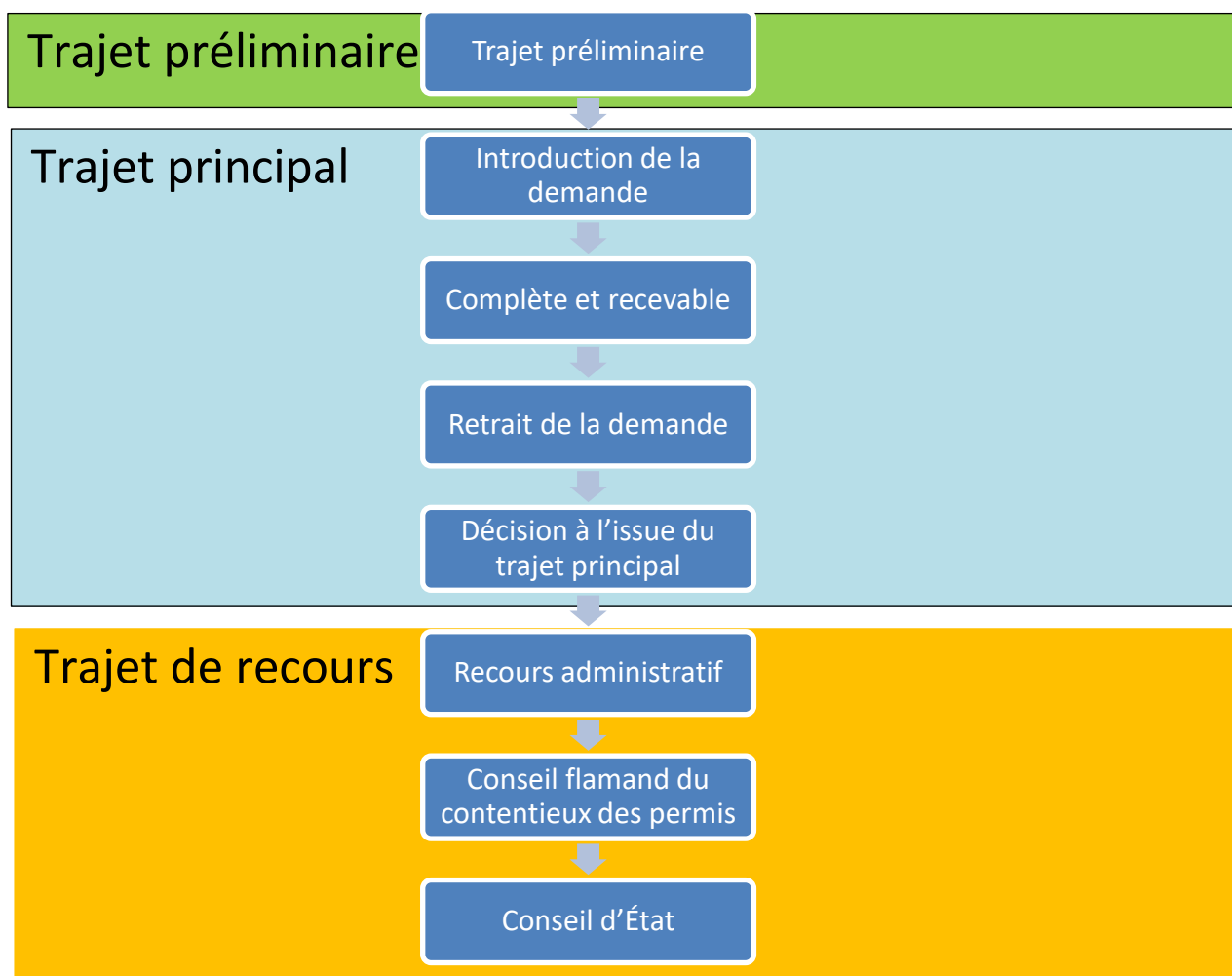
- 1) Nous esquissons d'abord les **étapes** du trajet d'octroi de permis ;
- 2) Nous examinons ensuite dans quelle mesure ces durées et la probabilité d'obtention d'un permis diffèrent en fonction de la **taille et du poids d'un projet immobilier** ;
- 3) Nous détaillons ensuite les **différentes décisions** du projet de permis afin de déterminer sur cette base la **probabilité que le permis ne soit pas obtenu** (et obtenu), ainsi que la durée du

trajet. Ce n'est en effet pas seulement les recours qui entraînent la non-obtention du permis pour un projet.

- 4) Dans une dernière étape, nous calculons la **durée totale du projet** (pas seulement celle d'obtention d'un permis individuel), pour les projets comptant au moins 20 unités de logement. Nous le faisons sur la base de l'hypothèse précédemment formulée que chaque projet pour lequel un permis n'est pas obtenu est ensuite réintroduit.

1.2.1 Commentaire des diverses étapes du processus d'obtention de permis

Illustration 2 Récapitulatif des étapes du processus d'obtention de permis *



* Dans la réglementation, la notion de première instance est utilisée au lieu de celle de trajet principal, et celle de dernier ressort au lieu de celle de recours administratif.

1.2.1.1 Le trajet préliminaire (la phase allant de l'acquisition jusqu'à et y compris l'introduction de la demande de permis)

La présente recherche est effectuée sur la base des données des permis. Les demandes de permis ne contiennent aucune information sur le trajet préliminaire. IDEA Consult a dès lors été chargée

d'élaborer, effectuer et analyser une enquête visant à cartographier le trajet préliminaire pour que la durée et les coûts de celui-ci puissent être calculés, comme une composante du trajet d'obtention de permis. Son enquête porte sur les phases d'acquisition, d'étude et de conception, et relie celles-ci à la phase d'obtention du permis.

Lors de la description et de l'analyse des résultats, IDEA Consult a constaté que certaines étapes divergeaient de manière importante selon le type de projet : lotissements et construction d'habitat groupé, construction d'appartements et développements à usage mixte. Elle n'a par contre pas observé de différences significatives entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne, ni entre les répondants francophones et néerlandophones.

Cela prouve, dans une certaine mesure, que les résultats de cette étude, qui reposent sur les données du guichet environnement flamand, sont potentiellement généralisables à toute la Belgique.

L'étude du trajet préliminaire permet aussi de comprendre un autre élément important, à savoir que certains projets prennent déjà fin durant le trajet préliminaire.

Selon près de deux tiers des répondants, les étapes qui doivent être entreprises au cours du trajet préliminaire prennent en tout de 1 à 2 ans, et même plus pour un tiers d'entre eux. La durée moyenne du trajet préliminaire, qui est de 2 ans, dépasse donc légèrement celle de la procédure de permis elle-même, telle que calculée dans ce chapitre.

1.2.1.2 Le trajet principal (de l'introduction de la demande de permis à l'obtention d'une décision positive ou négative) concernant la demande de permis

Les délais maximaux dans lesquels une décision sur une demande de permis doit être rendue sont limités dans le temps.

Résumé :

- **Type:**
 - Procédure ordinaire (105-120 jours), cette procédure comprend une enquête publique ;
 - Procédure simplifiée (60 jours) ;
 - (Procédure abrégée, communication 20 jours).
- **Extension:**
 - Incomplet et irrecevable (C&R), (+ 30 jours) ;
 - Boucle administrative et de modification (+ 60 jours).
- **Fin anticipée :**
 - Incomplet et/ou irrecevable (C&R) ;
 - Retrait d'une demande de permis.

Pour certaines demandes, une enquête publique est organisée afin de savoir si les citoyens ont des objections contre des plans déterminés. Les objections soulevées durant l'enquête publique ne conduisent pas automatiquement à un refus de la demande. Il appartient au collège des bourgmestre et échevins de se prononcer à cet égard.

Outre la décision concernant le permis (accordé ou refusé), deux points de décision supplémentaires ont été repris dans le trajet principal : le retrait du permis (par le demandeur) et le caractère incomplet et/ou irrecevable de la demande (par l'autorité compétente).

Retrait de la demande de permis :

La demande est souvent retirée si certains éléments laissent penser que le permis ne sera probablement pas accordé dans les prochaines étapes (trajet principal et/ou recours). Cela peut notamment découler des résultats de l'enquête publique ou du cycle d'avis. Le développeur de projet anticipe la probabilité de non-obtention du permis. Il retravaille le projet avant de réintroduire une demande de permis. Notez que la boucle administrative permet d'ajouter un avis manquant au dossier afin d'éviter qu'une toute nouvelle demande doive être introduite en raison d'erreurs de procédure (IDEA Consult 2021).

Caractère irrecevable / incomplet

On parle de demande incomplète lorsque le dossier n'est pas correctement constitué parce qu'il y manque des documents. Il peut toutefois encore être complété à la demande de l'autorité publique. De plus, le projet (pas le dossier) doit être complet. Tous les aspects du projet sont introduits dans une seule demande de permis conjointe³. Les autorités locales essaient d'éviter les demandes incomplètes et/ou irrecevables en demandant, en cas d'ambiguïtés ou de lacunes, des informations supplémentaires ou en encourageant le demandeur à retirer le dossier au motif que celui-ci ne permet pas, dans sa forme actuelle, d'obtenir un permis (IDEA Consult 2021).

1.2.2 Taille et poids des projets immobiliers

Si l'on ne pondère pas la probabilité moyenne d'obtenir un permis en tenant compte du nombre d'unités de logement, les demandes introduites pour des projets de plus grande envergure (≥ 20 unités de logement) ne comptent presque pas, étant donné qu'elles ne représentent que 3,7 % des demandes. Si on pondère, par contre, cette probabilité en tenant compte du nombre d'unités de logement (pondération en fonction de la taille du projet), on obtient une image complètement différente. On constate dans ce cas que **40,9 % des unités de logement pour lesquelles un permis est demandé font partie d'un projet de plus de 20 unités de logement.**

³ <https://www.schulinck.be/vraagvandeweek/verschil-volledigheid-en-ontvankelijkheid-vergunningsaanvraag/>

Tableau 1 La proportion de permis en fonction de la taille des projets, non pondérée et pondérée en tenant compte du nombre d'unités de logement

Taille du projet (unités de logement)	Sans pondération (% demandes de permis)	Avec pondération (% unités de logement)
1	65,1 %	16,9 %
2	11,3 %	5,9 %
3-9	15,1 %	19,7 %
10-19	4,8 %	16,6 %
20-49	2,9 %	22,0 %
50-99	0,6 %	10,5 %
100-500	0,2 %	8,4 %
>=20	3,7 %	40,9 %

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

Recommandation : Mieux vaut calculer la probabilité d'obtention d'un permis pour le nombre d'unités de logement pour lesquelles un permis est demandé que par permis obtenu. Cela permet de se faire une idée plus précise de la réalité. Une autre façon de procéder est de donner la probabilité par classe de taille de projets, comme dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 La probabilité d'obtention d'un permis dans le trajet principal en fonction de la taille des projets, non pondérée et pondérée par le nombre d'unités de logement

Taille du projet (unités de logement)	Probabilité de décision positive (trajet principal)
1	81,5 %
2	74,8 %
3-9	62,7 %
10-19	55,2 %
20-49	53,2 %
50-99	53,8 %
100-500	50,0 %
>=20	53,1 %

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

La probabilité qu'un permis soit intégralement accordé durant le trajet principal dépend fortement de la taille du projet : 81 % pour un projet d'une maison et 50 % pour un projet de plus de 100 unités de logement.

Si on considère la proportion d'unités de logement effectivement réalisées, en fonction de la taille du projet, l'importance des projets de plus grande envergure est légèrement plus faible (voir tableau ci-

dessous). Il convient de tenir compte à cet égard du fait que la probabilité que les projets de plus grande envergure obtiennent un permis est inférieure. Une demande sera donc introduite à plusieurs reprises pour ce genre de projet.

Tableau 3 La proportion en fonction de la taille des projets, non pondérée et pondérée par le nombre d'unités de logement, pour les projets ayant obtenu un permis *

Taille du projet (unités de logement)	Sans pondération (% de demandes)	Avec pondération (% unités de logement)
1	70,5 %	23,2 %
2	11,2 %	7,4 %
3-9	12,4 %	20,1 %
10-19	3,4 %	14,9 %
20-49	2,0 %	19,1 %
50-99	0,4 %	8,8 %
100-500	0,1 %	6,5 %
>=20	2,5 %	34,4 %

* Le projet, à la fin du trajet principal, est « entièrement approuvé ».

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

1.2.3 Les différents moments de décision, probabilité et durée d'obtention du permis

1.2.3.1 Le trajet principal (de l'introduction de la demande de permis à l'obtention d'une décision positive/négative)

La probabilité que le permis ne soit pas obtenu durant le trajet principal (première instance) est relativement faible. Même pour les grands projets, elle n'est que de 13 % à 14 % (en ce compris les refus implicites). Cela ne signifie toutefois pas qu'il y ait une forte probabilité que le projet soit entièrement approuvé. Il en va ainsi pour les petits projets mais, pour les grands projets, deux autres éléments entrent en jeu : le retrait de la demande de permis (19 %) et le caractère incomplet et/ou irrecevable de la demande de permis (17 %).

Tant la complexité (réglementaire) du projet (qui conduit, dans une large mesure, au caractère incomplet et irrecevable) que les oppositions au projet plus tributaires du contexte (par exemple, sur la base des résultats de l'enquête publique), sans oublier le retrait potentiel de la demande de permis, jouent donc un rôle important. Cela montre, en tout état de cause, qu'il convient de prendre non seulement en considération le refus d'un permis, mais aussi toutes les étapes intermédiaires qui déterminent si un projet obtient ou non un permis.

Il convient également de relever que, s'il existe de grandes différences entre les petits (1-2 unités de logement) et les grands projets (>20), la différence entre les grands et les très grands projets (>100) est plutôt limitée. Les chiffres sont assez similaires, à une exception près : la complexité supérieure des très grands projets peut expliquer la probabilité légèrement plus élevée que ceux-ci soient déclarés incomplets et irrecevables.

Tableau 4 Issue du trajet principal en fonction de la taille du projet

Issue du trajet principal	> 100 unités de logement	> 20 unités de logement	1 à 2 unités de logement
Délai de décision échu	1,2 %	0,6 %	0,4 %
Retrait	18,8 %	17,6 %	6,9 %
Incomplet et/ou irrecevable	17,1 %	13,2 %	5,4 %
Refus tacite	1,2 %	0,8 %	0,1 %
Permis - Partiel	0,0 %	2,3 %	2,6 %
Permis - Complet	50,0 %	53,1 %	80,5 %
Refus	11,8 %	12,4 %	4,1 %

*

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

Étant donné que les durées de traitement sont assorties de limites, nous constatons que celles-ci ne diffèrent que légèrement. Les grands projets sont généralement soumis aux délais des procédures ordinaires (105-120 jours). Les petits projets suivent aussi parfois la procédure simplifiée (60 jours). La durée moyenne est parfois prolongée parce qu'un dossier était incomplet et a pu être complété (30 jours), ainsi qu'en raison de boucles administratives et de modification (60 jours).

Tableau 5 Durées du trajet principal en jours selon l'issue de celui-ci

Issue de la première instance	> 100 unités de logement	> 20 unités de logement	1 à 2 unités de logement
Retrait	66	93	53
Incomplet et/ou irrecevable	27	30	28
Permis - Complet	146	138	84
Refus	151	149	100

*

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

1.2.3.2 Le trajet ultérieur (phase du recours administratif) : (de l'obtention d'une décision positive/négative à l'obtention d'un permis exécutoire contre lequel aucune possibilité de recours n'est plus envisageable) : probabilité et durée des possibilités de recours administratif

Si une personne est d'avis que la décision relative à une demande de permis est erronée, elle peut introduire un recours contre celle-ci. Il peut s'agir du demandeur qui ne se range pas à la décision négative, ou d'une autorité (instance compétente pour donner un avis ou autorité de contrôle) qui considère que la décision positive va à l'encontre de sa politique, ou d'un tiers (voisin, association, etc.) qui est lésé par la décision (RURA 2021⁴).

La législation prévoit deux types de recours : un recours administratif auprès de l'autorité supérieure, puis un recours juridictionnel auprès de juges (le RvVB, conseil flamand du contentieux du permis, et éventuellement aussi le Conseil d'État). En cas de recours devant l'autorité supérieure, qualifié de recours administratif, l'instance de recours statue sur la totalité de la demande et traite du fond de celle-ci. Elle ne se limite donc pas à vérifier le respect des dispositions légales, comme le fait le Conseil d'État, mais aussi l'intégration du projet dans son environnement.

Un recours administratif n'est introduit que si le permis est approuvé ou refusé, pas si la demande a été retirée ou si elle a été déclarée incomplète et/ou irrecevable pendant le trajet principal.

Nous effectuons une distinction selon la décision rendue durant le trajet principal. Si le projet a été initialement approuvé et qu'un recours administratif est ensuite introduit, c'est généralement contre la réalisation du projet approuvé. Cela constitue une indication que le voisinage ou d'autres groupes d'intérêt introduisent un recours.

Si le projet est initialement refusé et qu'un recours est introduit, on peut supposer que le demandeur souhaite que son projet soit malgré tout approuvé dans le cadre du recours.

Probabilité de recours administratif par des parties externes

Le tableau suivant illustre la probabilité de recours par des parties externes à l'encontre d'un projet approuvé, en fonction de la taille du projet. Il reflète également la probabilité que la demande soit refusée dans le cadre du recours.

⁴ <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/47141>

Il ressort clairement de la première colonne que la probabilité qu'un recours administratif soit introduit à l'issue du trajet principal s'élève à 3 %. Cependant, comme nous l'avons indiqué, cette moyenne donne une image déformée de la réalité : ainsi, la probabilité de recours affectant des projets comptant une seule unité de logement est seulement de 1 %, alors que la probabilité de recours administratif à l'encontre de projets comptant plus de 50 unités de logement s'élève à 23 %.

Il est aussi possible de conclure que la probabilité qu'une décision positive dans le trajet principal se transforme en refus dans le cadre d'un recours administratif est beaucoup plus faible pour les grands projets : 27 % en moyenne pour les projets de plus de 20 unités de logement. Pour les projets plus petits (2 à 20 unités de logement), nous constatons que la probabilité de refus est beaucoup plus élevée (41 %). Cela peut s'expliquer par le fait que les projets plus importants sont élaborés de manière plus professionnelle et qu'ils sont mieux étayés.

Tableau 6 Probabilité de recours administratif et issue d'un projet initialement approuvé

Taille du projet (unités de logement)	% de recours	% de changement de décision (le permis approuvé est refusé)
1	1 %	28 %
2	3 %	42 %
3-9	7 %	41 %
10-19	12 %	41 %
20-49	18 %	33 %
50-99	23 %	12 %
100-500	22 %	(0 %)*
total	3 %	35 %
>20	19 %	27 %

* Le chiffre est faible pour les projets de plus de 100 unités, à savoir 14 permis accordé et aucun refus. Par zéro il faut entendre « une faible probabilité ».

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

Probabilité de recours administratif du développeur de projet lui-même

Si le trajet principal débouche sur une décision négative, le développeur de projet peut introduire un recours contre celle-ci. Il ressort du tableau suivant que la probabilité d'un tel recours est de 51 % pour les projets comptant plus de 20 unités de logement, alors qu'elle n'est que de 25 % pour les projets plus petits. Nous constatons par ailleurs qu'en dernier ressort la décision initiale de refus de ces projets plus importants est inversée dans 36 % des cas. Ceci est conforme à l'observation faite précédemment, selon laquelle les grands développeurs professionnels sont mieux à même d'évaluer si leur projet a une chance ou non d'obtenir une décision positive.

Tableau 7 Probabilité de recours administratif et issue d'un projet initialement refusé

Taille du projet (unités de logement)	% de recours	% de changement de décision (une demande refusée est approuvée)
1	21 %	44%
2	25%	37%
3-9	40 %	30 %
10-19	46 %	26 %
20-49	50 %	37 %
50-99	67 %	33 %
100-500	42 %	38 %
total	33 %	34 %
>20	51 %	36 %

*

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

La durée d'un recours administratif pour les projets comptant au moins 20 unités de logement est de 157 jours, alors qu'elle est d'environ 100 jours pour les petits projets. Il s'agit du nombre de jours écoulés entre la date de la décision rendue à l'issue du recours administratif et la date de la décision initiale prise dans le cadre du trajet principal.

Tableau 8 Durée* du recours administratif (dernier ressort) en fonction de la taille du projet

Taille du projet (unités de logement)	Durée (jours)
1	99
2	104
3-9	116
10-19	135
20-49	155
50-99	164
100-500	158
total	118
>20	157

* Nombre de jours entre la date de la décision du recours administratif et celle de la décision de première instance.

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

1.2.3.3 Le trajet ultérieur (phase de recours juridictionnel) : probabilité et durée du recours devant le RvVB et le Conseil d'État

1.2.3.3.1. Données sources

Avant de procéder à une analyse similaire à celle des recours administratifs, nous passons brièvement en revue les données que nous avons utilisées dans le cadre de cette analyse.

En ce qui concerne les données collectées par les chercheurs eux-mêmes :

Aucun numéro de permis d'environnement n'a été trouvé pour une centaine d'arrêts, soit près de 10 % d'entre eux, durant l'exercice 2023 (septembre 2022-août 2023).

Plusieurs décisions ont par ailleurs trait à un même permis d'environnement. Il y a plusieurs causes à cela. Citons les arrêts interlocutoires, rendus dans l'attente d'un arrêt définitif. Il arrive aussi que différentes parties prenantes introduisent un recours pour le même permis, ce qui donne lieu à des décisions différentes. Dans ce cas, nous avons appliqué la règle selon laquelle la décision antérieure était annulée si au moins un des arrêts prononçait l'annulation de la décision antérieure⁵.

C'est ainsi que nous avons dénombré, pour l'exercice 2023, 778 permis d'environnement sur lesquels le RvVB s'est prononcé au cours de l'exercice 2023.

Nous avons ensuite constaté que 25 % de ces décisions (soit 198 d'entre elles), une fois le lien établi avec les permis d'environnement, avaient trait à la « construction ou reconstruction de logements » et avaient été principalement introduites en 2021 et 2020 (années civiles).

En ce qui concerne les données du guichet environnement flamand :

Le lien que nous avons établi s'est par ailleurs avéré réaliste, comme nous avons pu le vérifier. Depuis 2020, le guichet environnement flamand contient en effet un champ relatif aux recours introduits devant le RvVB. La décision rendue n'est par contre pas indiquée.

Tableau 9 Nombre et proportion des demandes de permis faisant l'objet d'un arrêt du RvVB*

Année d'introduction de la demande de permis	Nombre RvVB	Proportion RvVB (par rapport au nombre total)
2018	123	0,8 %
2019	162	0,9 %
2020	154	1,0 %
2021	167	0,9 %
2022	21	0,2 %

* Comme indiqué.

Source : Département Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

⁵ En effet, si un autre arrêt rejette concomitamment le recours en annulation c'est que celui-ci a été jugé irrecevable ou bien non-fondé.

Cela illustre le fait que les deux sources de données correspondent. La statistique selon laquelle 1 % des demandes de permis aboutiraient à un recours devant le RvVB n'est au reste pas pertinente, tenant compte du fait qu'un grand nombre de « petites » demandes de permis sont déjà approuvées dans le cadre du trajet principal.

1.2.3.3.1 Probabilité d'une procédure devant le conseil flamand du contentieux des permis

Pour calculer la probabilité qu'un permis fasse l'objet, à la suite d'un recours administratif, d'un recours devant le RvVB, nous utilisons le champ du guichet environnement qui indique qu'un recours a été introduit devant le RvVB. Pour calculer la probabilité de l'issue d'un tel recours, nous recourons aux arrêts de 2023 compilés par les chercheurs.

Il ressort du tableau suivant qu'il n'y a pas moins de 49 % de chance qu'un recours soit introduit devant le RvVB contre la décision positive de l'organe administratif de recours (pour les projets >20 unités de logement). C'est un chiffre très élevé. Sans doute celui que l'on retrouve parfois dans les médias. Apportons-y une nuance : ce pourcentage n'a trait qu'aux demandes de permis approuvées suite à un recours administratif, pas à toutes les demandes de permis. Comme, par ailleurs, la probabilité de recours administratif tourne aussi autour de 20 % pour les grands projets, cela ne signifie pas que la probabilité (estimée au moment de l'introduction de la demande de permis) qu'un grand projet fasse l'objet d'un recours devant le RvVB est de 50 %.

La probabilité de recours auprès du RvVB en cas de refus par l'organe de recours administratif est de 13 %. Elle est nettement plus basse pour les projets de plus de 20 unités. Il ressort de ce qui précède que les développeurs s'adressent nettement moins rapidement au RvVB si leur permis est refusé dans le cadre d'un recours administratif. Cette probabilité contraste fortement avec celle (49 %) qu'un recours soit introduit devant le RvVB si la procédure de recours administratif aboutit à une décision positive (en faveur du demandeur de permis). On pourrait en déduire que ce sont principalement les tiers qui initient une procédure de recours devant le RvVB.

Tableau 10 Probabilité de recours devant le RvVB en fonction de l'issue du recours administratif et de la taille du projet*.

Taille du projet	approuvé dans le cadre du recours administratif	refusé dans le cadre du recours administratif
1	21%	10%
2	27%	7%
3-9	30 %	8%
10-19	48 %	9%
20-49	50%	15%
50-99	46%	7%
100-500	50%	0%
total	32 %	9%
>20	49 %	13 %

* Seuls les permis initialement introduits dans les années 2019-2021 sont inclus.

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

Si l'on se base ensuite sur les décisions rendues en 2023, on constate que les demandes de permis **approuvées dans le cadre du recours administratif ont 53 % de chances d'être annulées par le RvVB. Cette proportion est relativement indépendante de la taille du projet**⁶. La probabilité d'annulation d'une décision négative de l'organe de recours administratif dans le cadre d'un recours devant le RvVB est, en moyenne, de 24 %. En raison du nombre restreint d'observations (la probabilité de recours devant le RvVB suite à une demande de permis refusée est en effet réduite), nous ne montrons pas la ventilation en fonction de la taille du projet.

Notez que le taux d'annulation est en fait encore supérieur à 53 %. 47 % des requêtes d'annulation n'ont pas été refusées pour un motif légitime. Il existe aussi des désistements (éventuellement avec médiation), ainsi que d'autres motifs (irrecevabilité, ...). Si l'on mesure le nombre d'annulations par rapport au nombre de dossiers effectivement évalués sur le fond (c'est-à-dire les dossiers déclarés recevables par le conseil flamand du contentieux des permis), on obtient le taux d'annulation et celui-ci est plus élevé.

Tableau 11 Probabilité d'annulation de la décision de l'organe administratif de recours par le RvVB, classée selon l'issue et la taille du projet*

Taille du projet	approuvé dans le cadre du recours administratif	refusé dans le cadre du recours administratif **
1	56%	
2	42%	
3-9	56%	
10-19	55%	
20-49	50%	
50-99	33%	
100-500	50%	
total	53%	24%
>20	48 %	

* Seulement les arrêts de 2023, ** Trop peu d'observations pour la sous-classe.

Source : DBRC + Département Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

Il arrive aussi que l'on s'adresse directement au RvVB suite à la décision rendue dans le cadre du trajet principal. C'est notamment possible parce qu'une déclaration d'incomplétude ou d'irrecevabilité constitue une « décision prise en dernier ressort ». La proportion de ces arrêts est toutefois négligeable.

Bien que les chiffres soient peu élevés, il est également intéressant d'examiner la décision rendue dans le cadre du trajet principal. On pourrait s'attendre à ce qu'une demande refusée en première instance puis approuvée dans le cadre du recours administratif soit plus susceptible de faire l'objet d'un recours

⁶ En outre, un nombre restreint d'arrêts ont uniquement trait à l'introduction d'une demande de suspension. De ce fait, aucune information sur le recours en annulation n'y est liée. Analyser cette question n'a pas été facile.

judiciaire qu'une demande approuvée à la fois dans le cadre du trajet principal et du recours administratif. Ce n'est le cas que dans une mesure limitée. 24 % des demandes approuvées à l'issue du recours administratif ne l'ont pas été dans le cadre du trajet principal. Cela monte même à 30 % devant le RvVB. Ce pourcentage est légèrement plus élevé, ce qui signifie qu'une décision initiale négative dans le cadre du trajet principal va de pair avec une probabilité plus élevée de recours judiciaire. C'est prévisible, mais aussi limité. La probabilité d'annulation est à peu près identique (environ 50 %) dans les deux cas (permis obtenu ou non durant le trajet principal/en première instance). Elle semble toutefois plus élevée pour les grands projets n'ayant pas obtenu initialement de permis, durant le trajet principal. Mais le nombre de cas est très restreint et il conviendrait, à l'avenir, d'étudier de manière plus approfondie la question.

1.2.3.3.2 Durée de la procédure devant le conseil flamand du contentieux des permis

Considérons maintenant la durée du recours devant le RvVB. Nous constatons à cet égard que, pour les demandes introduites en 2019 et 2020, 564 jours (soit environ 1,5 an) s'écoulent en moyenne entre la décision finale dans le cadre du recours administratif et celle rendue par le RvVB. Pour les arrêts prononcés en 2023, nous avons trouvé 571 jours pour les arrêts d'annulation.

1.2.3.3.3 Probabilité et durée d'un recours devant le Conseil d'État

Les recours devant le Conseil d'État jouent un rôle moins important. Pour les étudier, nous utilisons une liste des décisions du RvVB ayant aussi fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État (C.E.), qui nous a été fournie par le service flamand des collèges de droit administratif.

Sur la base de ces résultats, nous constatons qu'environ 10 % des décisions du RvVB font l'objet d'un recours devant le C.E.. La probabilité d'annulation est plus limitée et tourne autour de 13 %. La durée (395 jours en moyenne) est légèrement plus courte. Il ressort du rapport d'activité (2019-2020) du Conseil d'État⁷ que 12,6 mois s'écoulent entre l'introduction d'une requête et l'arrêt définitif. Cette moyenne générale est donc conforme à celle des arrêts concernant la construction de logements.

1.2.4 La durée totale d'un projet

Il est assez complexe d'exprimer la durée moyenne d'un projet : (1) il existe différents types de projets, (2) le processus d'obtention du permis compte diverses étapes qui peuvent ou non être parcourues, et (3) nous devons prendre en compte le fait que, si un permis n'est pas obtenu, une nouvelle demande est introduite pour que le projet soit malgré tout approuvé.

La première complexité est résolue en se concentrant uniquement sur les projets les plus importants, à savoir ceux qui comptent au moins 20 unités de logement, et en calculant la durée de traitement moyenne pour ces derniers.

Sur la base des données mentionnées précédemment, nous pouvons représenter les différentes étapes possibles de la procédure d'obtention du permis, dont la probabilité et la durée sont connues (voir

⁷ [pfile \(vlaamsparlement.be\)](https://vlaamsparlement.be)

illustration suivante). Le nombre total de scénarios est très important. Il n'est pas utile de les exposer de manière détaillée. Les différences importantes sont nombreuses : La procédure d'obtention du permis s'achève au bout de 30 jours si elle n'est pas complète et recevable, mais elle peut également durer 5,5 ans si un recours est déposé devant le Conseil d'État. Toutefois, cette probabilité est plus faible, car elle dépend de celle d'un recours administratif et de celle d'un recours devant le RvVB. La probabilité de recours dépend aussi du parcours.

Le développeur considèrera surtout la probabilité qu'un recours en annulation devant le RvVB soit introduit après l'approbation du permis dans le cadre du recours administratif. Comme indiqué précédemment, ce chiffre est d'environ 50 %, et c'est probablement ce pourcentage que les médias présentent parfois comme la probabilité de recours. Des décisions de refus de permis sont aussi prises à l'issue d'un recours administratif, mais celles-ci sont moins pertinentes pour le développeur. La probabilité qu'il introduise ensuite un recours devant le RvVB est en effet réduite. Mais cela fait par contre baisser la probabilité moyenne de recours devant le RvVB, si l'on ne distingue pas le recours administratif du recours juridictionnel. Dans l'illustration suivante, on peut donc calculer la probabilité de chaque scénario en multipliant toutes les probabilités. Les probabilités sont en effet des données conditionnelles. La formule ci-dessous (où \cap signifie « et » et $|$ « à condition que ») permet de calculer la probabilité que la demande soit approuvée à l'issue d'un recours administratif, après qu'une décision positive a été prise dans le cadre du trajet principal :

p (probabilité d'une décision positive après le trajet principal \cap probabilité de recours adm. \cap probabilité d'une décision positive après un recours adm.)

= p (probabilité d'une décision positive après le trajet principal) * p (probabilité de recours adm. | décision positive après le trajet principal) * p (probabilité d'une décision positive après un recours adm. | recours adm. | décision positive après le trajet principal)

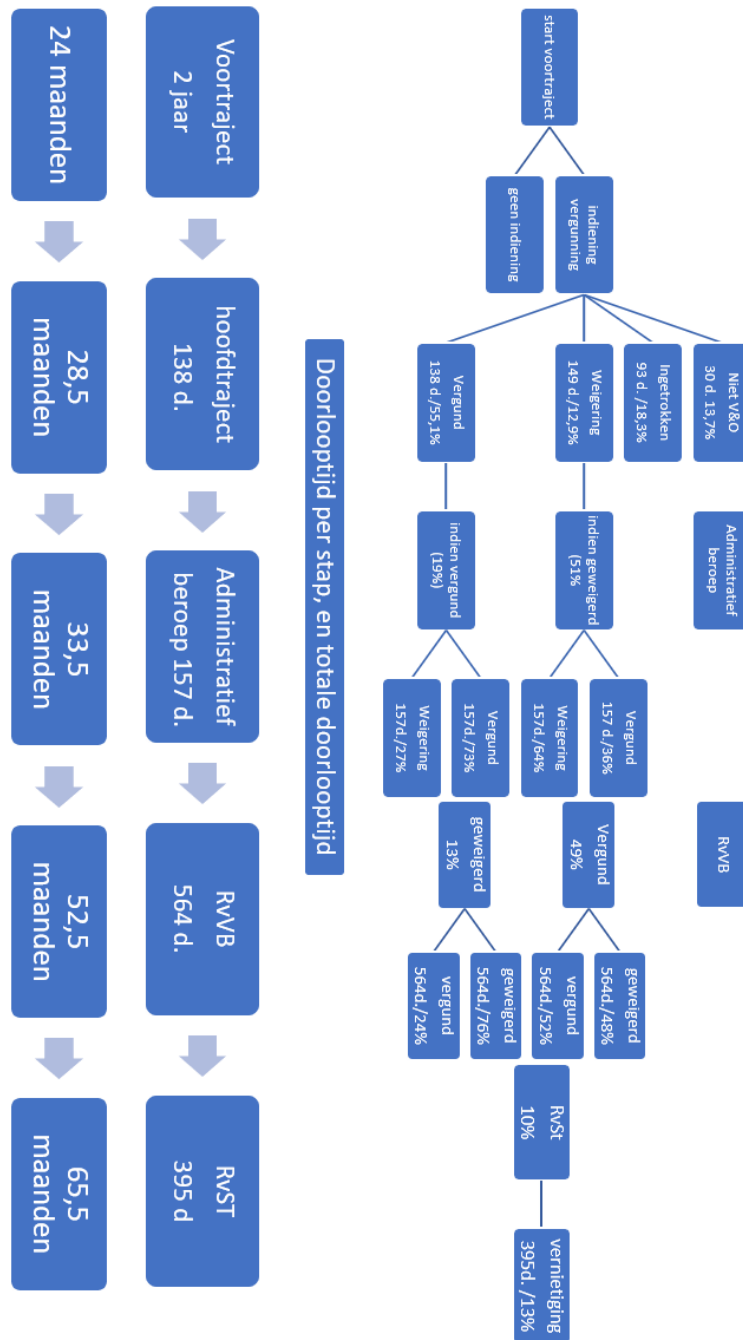
Sur la base de l'illustration suivante, nous constatons que la probabilité qu'un permis soit accordé immédiatement dans le trajet principal (sans faire l'objet d'un recours) est de 44 %⁸, c'est-à-dire la probabilité d'obtention du permis multipliée par celle de l'absence de recours :

(55,1 % * 81 %, soit 55 % * (1-19 %)).

Ce chiffre correspond assez bien aux conclusions de l'étude d'IDEA Consult (2023) : « *Seuls 31 % des répondants supposent qu'il ne faudra pas réviser la demande de permis d'urbanisme ou d'environnement. C'est surtout pour la construction d'appartements que les répondants pensent le plus souvent que cela sera bien nécessaire.* »

⁸ Attention : cette probabilité de 44 % déterminée sur la base de la banque de données des permis constitue une moyenne. La probabilité pour les demandes de permis introduites pour la première fois est sans doute différente. On peut en effet s'attendre à ce que le pourcentage soit légèrement inférieur pour les demandes de permis introduites pour la première fois et qui ne doivent pas faire l'objet d'ajustements.

Illustration 3 Récapitulatif du processus décisionnel du trajet d'obtention d'un permis



* Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket + DBRC + IDEA Consult (2023), traitement interne

L'analyse précédente permet de calculer la durée totale moyenne d'obtention d'un permis. **Comme nous l'avons déjà indiqué, celle-ci ne correspond toutefois pas à la durée totale d'un projet.** Si les demandes sont plus souvent incomplètes ou irrecevables, en raison de la complexité croissante, la durée moyenne de traitement diminuera, mais aussi la probabilité d'obtention d'un permis.

Si l'on considère uniquement les demandes de permis approuvées à l'issue du trajet individuel, ce qui est le cas de 52,6 % des demandes introduites, la durée moyenne de traitement est de 193 jours.

À titre de comparaison, Gyourko (2021) constate que, aux États-Unis, 111 à 252 jours s'écoulent entre l'introduction d'une demande de permis et la date de la décision, selon que la demande est introduite dans un endroit peu ou très réglementé, où au moins trois entités peuvent opposer leur veto au permis. Il est bien entendu difficile de comparer des pays, mais la donnée mesurée semble bien être la même, et les chiffres correspondent aussi raisonnablement à ceux de la Flandre.

Notons toutefois qu'ils ne tiennent pas non plus compte de la durée de traitement des demandes antérieures qui n'ont pas obtenu de permis et qui sont réintroduites ultérieurement.

La probabilité moyenne de ne pas obtenir de permis est de 47,4 %. La durée moyenne de traitement d'une demande de permis dont l'issue est négative est de 158 jours. Elle est légèrement inférieure à celle du traitement d'une demande de permis approuvée. Les courtes durées de traitement des demandes retirées, incomplètes et irrecevables, ont à cet égard plus d'incidence que les demandes qui n'obtiennent pas de permis durant la phase de recours.

Nous supposons par ailleurs que ces dernières sont toutes réintroduites. Elles ne le sont toutefois pas immédiatement après la non-obtention du permis. La demande de permis doit en effet être adaptée. Nous supposons ici que l'adaptation en cas de demande incomplète ou irrecevable requiert le moins de travail, à savoir 3 mois supplémentaires. Dans les autres cas de non-obtention du permis, nous supposons que ce travail prend 6 mois.

En moyenne, le retard résultant de la non-obtention du permis est d'un peu plus de 5 mois. Cela correspond aux réponses données à l'étude d'IDEA Consult (2023) dont il ressort qu'une nouvelle demande de permis d'environnement ou une demande modifiée entraîne souvent une prolongation de 3 à 6 mois, et pour 31 % des répondants de 6 à 12 mois.

La durée moyenne de traitement des projets pour lesquels un permis n'est pas obtenu, y compris les ajustements requis pour l'introduction d'une nouvelle demande, est donc de 312 jours, soit un peu moins de 11 mois.

Si nous utilisons ensuite la formule expliquée précédemment, nous constatons **que la durée moyenne du trajet principal est de 16 mois (474 jours), à partir du moment où la première demande de permis est introduite.**

Si l'on ajoute à cela la durée moyenne du **trajet préliminaire de 2 ans**, on obtient une durée moyenne (trajet préliminaire et trajet principal confondus) de **40 mois, soit près de 3,5 ans.**

$$\begin{aligned}
& \text{Durée totale d'un projet (trajet préliminaire compris)} = \\
& \quad \text{durée d'un permis obtenu (193)} \\
& \quad + \frac{\text{probabilité de non – obtention, 47,4\%}}{\text{probabilité de obtention, 52,6\%}} * \text{durée d'un permis non – obtenu (312)} \\
& \quad \quad + \text{trajet préliminaire (2 ans)} \\
& \quad \quad = 40 \text{ mois}
\end{aligned}$$

Comme nous l'avons déjà indiqué, de nombreuses différences se cachent derrière cette moyenne. C'est la raison pour laquelle le chapitre suivant est consacré à la façon dont la probabilité et la durée d'obtention du permis diffèrent en fonction d'un ensemble plus complet de caractéristiques du projet et de sa localisation.

1.3 Conclusion intermédiaire

Si l'on donne des chiffres, il est important de les expliquer. Dans cette étude, nous prenons en considération les demandes de permis pour les logements résidentiels issues du guichet environnement d'Omgeving Vlaanderen, qui a pu fournir des chiffres suffisamment détaillés pour cette étude.

Deuxième élément important : il n'est pas judicieux de parler de demande de permis moyenne. 65 % des demandes concernent 1 logement. Mais leur signification économique est limitée puisqu'elles ne représentent que 16,9 % des logements pour lesquels un permis est demandé. Ce sont les grands projets de plus de 20 unités de logement qui génèrent le plus de logements (40 % du total), malgré le fait qu'ils représentent moins de 4 % des demandes. C'est la raison pour laquelle nous nous concentrons principalement sur les chiffres de ces plus grands projets. La probabilité moyenne de 3 % de recours administratif dans le cadre d'une demande de permis n'a donc pas de valeur informative, étant donné qu'elle est fortement biaisée par les demandes pour un seul logement, exposées à une probabilité de recours administratif de 1 %. La probabilité de recours administratif pour les projets de plus de 20 unités de logement est de 19 %.

Par ailleurs, la non-obtention de permis (et sa probabilité) n'est pas limitée aux refus. Il est, en premier lieu, possible qu'une demande ne soit pas introduite parce qu'il ressort clairement des négociations préliminaires que le projet n'obtiendra pas de permis. Ensuite, au cours du trajet principal, les permis peuvent être déclarés incomplets ou irrecevables par l'autorité délivrante, ou la demande retirée par celui qui l'a introduite. Il s'agit aussi de motifs de non-obtention du permis, cachant parfois un refus implicite. Leur proportion est nettement plus élevée que celle des demandes explicitement refusées.

Si une décision négative est rendue à l'issue du trajet principal, la probabilité de recours administratif est élevée (51 %). Les demandeurs utilisent donc, dans une plus grande mesure, cette possibilité de recours. La probabilité de recours devant le conseil flamand du contentieux des permis est en revanche

élevée (49 %) si une décision positive est rendue à l'issue du recours administratif formé par d'autres parties prenantes. Qui plus est, le conseil flamand du contentieux des permis décide dans 48 % des cas de refuser le permis.

Sur la base de données globales incomplètes, la probabilité de recours devant le Conseil d'État est faible (10 %). La décision antérieure, faisant l'objet de ce recours, n'est par ailleurs annulée que dans 13 % des cas. Ces étapes sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau 12 Récapitulatif des probabilités et des durées du processus décisionnel dans le trajet d'obtention d'un permis

Trajet principal - demande de permis				
Issue	Pas C&R	Retrait	Refus	Octroi
Ventilation	13,70 %	18,30 %	12,90 %	55,10 %
Durée	30	93	149	138
Trajet ultérieur - recours administratif (durée 157 jours)				
Situation initiale	Refus		Octroi	
Probabilité de recours	51 %		19 %	
Issue	Refus	Octroi	Refus	Octroi
Ventilation	64 %	36 %	27 %	73 %
Trajet ultérieur - RvVB (durée 564 jours)				
Situation initiale	Refus		Octroi	
Probabilité de recours	13 %		49 %	
Issue	Refus	Octroi	Refus	Octroi
Ventilation	76 %	24 %	48 %	52 %
Trajet ultérieur - C.E. (durée 395 jours)				
Probabilité de recours		10 %		
Probabilité d'annulation		13 %		

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket + DBRC + IDEA Consult (2023), traitement interne

Si l'on considère la durée de traitement de la demande de permis, nous constatons que celle-ci dépend fortement du fait que des procédures de recours aient ou non été entamées. Dans le pire des cas, il faut compter 3,5 ans. On ne tient pas compte ici de la durée du trajet préliminaire (estimée à 2 ans, sur la base de l'étude d'IDEA Consult) ni du fait que la demande peut être réintroduite en cas de décision négative (auquel cas la durée afférente doit encore être ajoutée).

Ceci est un élément important concernant les durées. La durée de traitement d'un projet est donc supérieure à celle d'une seule demande de permis. Étant donné qu'il est impossible, sur la base des données disponibles, de relier avec suffisamment de précision des demandes de projets similaires, nous avons fait l'hypothèse que chaque demande qui ne débouchait pas sur un permis était réintroduite, de manière à représenter une partie du train de permis (toutes les demandes liées à un même projet). Nous prenons donc en compte les demandes de permis dont le contenu est identique, mais pas encore les permis complémentaires (travaux de voirie, ...).

Il ressort de l'analyse que la probabilité de non-obtention d'un permis détermine dans une large mesure la durée totale de traitement.

La probabilité qu'une demande de permis soit approuvée est de 52,6 % et la durée de traitement de la demande est alors de 193 jours. Nous constatons toutefois que la durée moyenne de traitement d'un projet est de 474 jours. Comment s'explique cette différence ? Elle vient du fait qu'il y a 47,6 % de chance de ne pas obtenir de permis et que les demandes n'obtenant pas de permis sont réintroduites. La durée totale de traitement est donc la somme de trois durées : 1) la durée de non-obtention du permis (158 jours), 2) la durée de préparation requise pour introduire une nouvelle demande modifiée (154 jours), et 3) la durée jusqu'à l'obtention du permis (193 jours). On parvient à une durée moyenne de 474 jours si l'on procède à une pondération ajustée de ces durées de traitement (plutôt que de simplement les additionner).

2. IMPACT DE LA COMPLEXITÉ (RÉGLEMENTAIRE) ET DE LA LOCALISATION DU PROJET

Nous avons exposé dans le chapitre précédent la mesure dans laquelle la probabilité et la durée d'obtention du permis dépendent de la taille du projet. Celle-ci constitue certes un paramètre important. Plusieurs autres éléments entrent toutefois en jeu et déterminent la probabilité et la durée totale d'obtention d'un permis. Nous les classons en deux grandes catégories :

- (1) la complexité (réglementaire) et ;
- (2) l'évaluation tributaire du contexte d'un bon aménagement du territoire.

Nous ne disposons pas de données directes concernant la dépendance du contexte. Nous pouvons toutefois en faire une estimation sur la base de la différenciation spatiale, en utilisant la localisation comme variable contextuelle

Dans le code flamand d'aménagement du territoire (le VCRO, depuis 2009), une distinction est opérée entre les instruments réglementaires et non réglementaires. On retrouve les instruments réglementaires, qui déterminent l'offre de logements de manière plus explicite, à différents niveaux politiques. L'émancipation des communes et le principe de subsidiarité ont aussi renforcé le poids des communes (Gommers et Cloet, 2019). Ces instruments comprennent les plans régionaux, les PGA, les PPA, les PES, les prescriptions en matière de lotissement et les règlements d'urbanisme. Ils contiennent des prescriptions réglementaires.

(1) Complexité (réglementaire)

Nous considérons ces instruments réglementaires comme une sorte d'indication de la complexité (réglementaire). Il s'agit principalement de règles bien définies. Ce n'est donc pas tant leur interprétation que leur complexité qui est source de difficultés et d'ambiguïté. La complexité d'une demande de permis a augmenté pour deux raisons :

- 1) la complexité du développement de projet a augmenté ;
- 2) la complexité de la réglementation (d'un même projet) s'est accrue au fil du temps.

Il s'agit de deux éléments distincts. Le premier est ce que l'on appelle un effet de composition. La réalisation de nouvelles constructions est devenue plus complexe qu'il y a 40 ans parce que la proportion des maisons dans les nouvelles constructions s'est fortement réduite tandis que celle des projets d'appartements s'est accrue. La complexité de la demande de permis a donc augmenté parce que les projets sont devenus plus importants.

La législation est aussi devenue plus complexe. De plus en plus de règles s'appliquent en sus du VCRO (permis d'environnement et rapport d'effets sur l'environnement (VLAREM & MER), plans de déplacements (MOBER)).

(2) Évaluation tributaire du contexte/de la localisation :

Il existe également des instruments non réglementaires. Bien que ceux-ci ne soient pas contraignants, ils contribuent à l'interprétation du « bon aménagement du territoire », l'un des motifs d'évaluation des permis d'environnement (Fierens 2023). Des instruments tels que les schéma de structure et/ou les plans stratégiques, les PES en cours d'élaboration, les plans directeurs et les développements souhaités ont donc implicitement une incidence sur la politique en matière de permis.

Pour clarifier les choses, l'auteur du décret a précisé ce qui suit dans une note explicative⁹: « La relation entre le critère dit de légalité (prescriptions) et le critère d'opportunité (bon aménagement du territoire) doit donc être respectée. »

Le critère d'opportunité (bon aménagement du territoire) est davantage tributaire du contexte. Il est également plus sujet à interprétation. Les données que nous utilisons sont liées à la localisation du projet. Nous supposons à cet égard que les décisions dans le cadre du processus d'obtention de permis divergent au niveau régional, compte tenu de la marge d'interprétation et des différentes caractéristiques des parties prenantes impliquées (quartier, politique locale,...).

Aux États-Unis, comme en Belgique, les autorités locales sont responsables de la procédure d'obtention des permis. Elles peuvent donc retarder la procédure d'obtention du permis et refuser d'accorder celui-ci. Il s'agit également d'un processus partiellement politique. Les politiciens cherchent à se faire réélire en défendant les intérêts de divers électeurs et parties prenantes locales (Trounstine, 2018 ; Anzia, 2020).

En ce sens, Fischel (2001) a constaté que les propriétaires influencent souvent la politique locale en vue de limiter l'offre environnante. Kahn (2011) a également constaté que moins de permis étaient accordés dans les communes libérales de Californie que dans d'autres villes similaires. Cela ne signifie toutefois pas que seule la politique joue un rôle à cet égard. C'est aussi ce que concluent Ouasbaa et al. (2022). Il ressort de leur étude que l'offre augmente dans les communes californiennes où des politiciens actifs dans le secteur immobilier (développeurs, constructeurs, courtiers) sont représentés au conseil communal. Ces chercheurs ont par ailleurs constaté **que l'augmentation des prix dans ces communes était aussi inférieure de 1,7 % à celle observée dans les autres communes.**

La distinction entre la complexité réglementaire et les évaluations tributaires du contexte comporte donc diverses dimensions : (1) critère de légalité par rapport à celui d'opportunité, (2) prescriptions détaillées spécifiques par rapport à des principes généraux, (3) clair et délimité par rapport à vague et susceptible d'interprétation. Cela conduit également à un choix stratégique : faut-il moins légiférer, ce qui peut accroître l'importance de l'évaluation interprétative, ou au contraire plus légiférer, ce qui complexifie encore le processus d'obtention de permis ?

⁹ https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-11/Beleidsmatig%20gewenste%20ontwikkelingen_0.pdf

2.1 Cadre méthodologique

Pour comprendre comment la complexité réglementaire et la localisation affectent la probabilité et la durée d'obtention de permis, nous utilisons une approche qui mesure les deux éléments. En ce qui concerne la complexité (réglementaire), l'ensemble de données contient à la fois des données sur la complexité du projet (taille, démolition, ...) et sur la complexité réglementaire (nombre d'avis requis, ...).

En ce qui concerne la localisation, il est important de réaliser que la **complexité (réglementaire) diffère également en fonction de ce critère**. Comment mesurer l'effet de l'évaluation tributaire du contexte ? S'il est plus probable qu'un projet de complexité (réglementaire) identique obtienne un permis dans une commune/quartier que dans un(e) autre, cela constitue une indication que l'évaluation tributaire du contexte diffère entre les communes.

L'évaluation tributaire du contexte est donc mesurée comme un effet de localisation pour un type identique de projet. Cet effet de localisation peut ensuite s'expliquer par les caractéristiques des communes et des quartiers où se situe ce projet. Il ressort des publications en la matière que les effets Not In My Backyard (NIMBY) jouent principalement dans les quartiers caractérisés par une proportion plus élevée de propriétaires-résidents et de diplômés de l'enseignement supérieur. Est-ce aussi le cas en Flandre ?

2.1.1 Analyses des prix hédoniques (à titre d'exemple)

Il existe une certaine similitude, en termes de méthodologie, avec les analyses des prix hédoniques. Ces dernières expliquent le prix du logement sur la base de ses caractéristiques et de sa localisation. On recourt pour cela à des modèles de régression. Ceux-ci permettent d'estimer de manière optimale les coefficients de localisation et les coefficients des caractéristiques du logement : il n'y a pas de distorsion (parfois l'estimation du modèle est un peu trop haute, parfois un peu trop basse), et les coefficients sont estimés de manière à ce que l'erreur soit minimale.

Nous illustrons ce qui précède au moyen d'un simple exemple (fictif) : une analyse des prix hédoniques dans le cadre de laquelle le prix d'un logement est expliqué sur la base du nombre de chambres à coucher et de la commune où se trouve l'appartement.

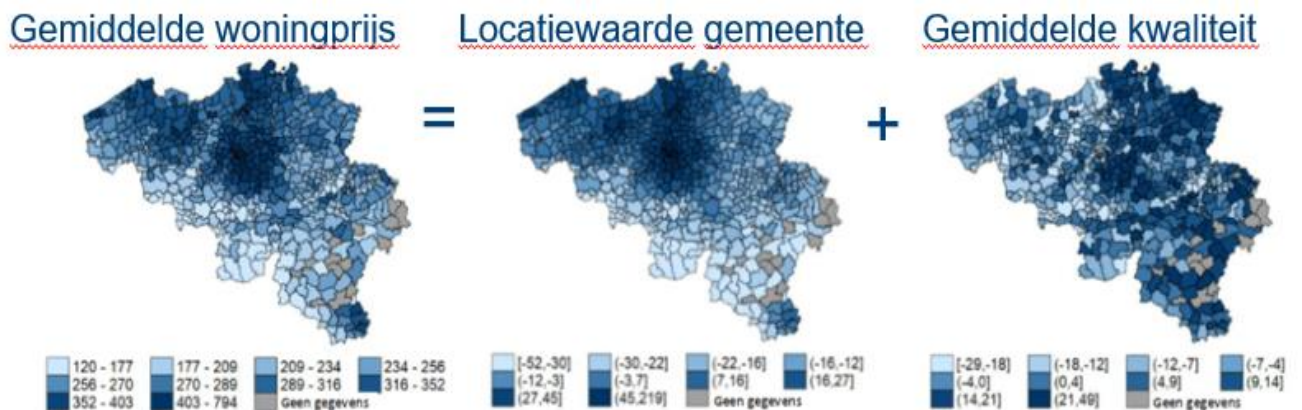
Prix du logement = 200 000 * coefficient pour le nombre de chambres à coucher * coefficient de localisation de la commune

Si le coefficient pour 2 chambres à coucher est de 20 %, et que le coefficient de localisation de la commune indique que le prix du logement dans cette commune est 5 % plus cher que la moyenne flamande, le modèle estime le prix du logement à 231 000 euros ($200\,000 * 1,1 * 1,05$).

La manière dont le prix moyen du logement en Belgique peut être décomposé en un effet de localisation et un effet de qualité est illustré ci-dessous. L'effet de localisation est assez graduel. Si l'on considère par contre l'effet de qualité, de plus grandes différences sont observables entre des communes voisines. Cela s'explique par le fait que, dans les villes, les maisons sont souvent plus anciennes et plus petites. Mais on discerne aussi clairement quelques axes industriels plus anciens (Anvers-Alost, Charleroi-Liège) sur l'illustration de la qualité du logement qui figure à droite. Nous constatons par ailleurs que la population est plus jeune, mais le parc immobilier aussi plus récent, dans l'est de la Belgique.

Des modèles de régression et des méthodes connexes ont souvent été utilisés dans la littérature pour analyser la probabilité d'obtention d'un permis. Les chercheurs considèrent toutefois que cela n'a pas encore été fait à l'échelle à laquelle aspire la présente étude. En termes de cadre méthodologique, nous adoptons la même optique que Reusens (2023) : « A new framework to disentangle the impact of changes in dwelling characteristics on house price indices » (un nouveau cadre pour démêler l'impact de l'évolution des caractéristiques du logement sur les indices de prix du logement). Il convient cependant de relever que cette étude ne prenait pas encore en compte la mesure de l'évolution dans le temps parce que les années disponibles dans l'ensemble de données étaient encore insuffisantes pour cela. Un problème spécifique se pose pour les données relatives aux permis : il ne faut pas seulement tenir compte de la date d'introduction de la demande de permis mais aussi de celle où prend fin la procédure d'obtention du permis, parfois plusieurs années plus tard.

Illustration 4 Décomposition du prix du logement par analyse des prix hédoniques, en fonction de la localisation et de la qualité du logement



Source : Reusens et al. 2023

2.1.2 Description de l'équation de régression

Nous effectuons deux ensembles d'équations de régression. Dans le premier ensemble, nous analysons la probabilité qu'une demande soit approuvée. Nous examinons ensuite plus en détail la durée de traitement des demandes entièrement approuvées. La probabilité et la durée d'obtention d'un permis sont expliquées sur la base du même ensemble de caractéristiques liées à la complexité (réglementaire) et à la localisation.

Nous recourons à la régression linéaire standard pour les deux analyses¹⁰. L'avantage de cette approche est que les coefficients peuvent être interprétés assez facilement. Si l'on considère la probabilité d'obtention d'un permis, cela signifie que les coefficients donnent l'incidence en points de pourcentage sur la probabilité d'obtention d'un permis. Si l'on considère la durée, le coefficient indique l'incidence en nombre de jours sur la durée. Nous montrons par ailleurs ici les résultats de la régression pondérée, dans le cadre de laquelle l'observation d'un permis est pondérée par le nombre d'unités de logement concernée. Les nombreuses observations de petites demandes ont ainsi un poids limité. Pour que les plus grands projets ne pèsent pas trop lourd, une pondération maximale de 40 a été fixée.

Il est aussi important de noter que les coefficients d'une caractéristique dépendent des caractéristiques qui sont reprises pour le reste du modèle. Si une caractéristique est omise du modèle, les coefficients de toutes les autres caractéristiques du modèle changent. Le coefficient dépend donc des spécifications du modèle. Cela a une incidence majeure pour certaines caractéristiques dont la multicolinéarité est élevée. Autrement dit, ces caractéristiques montrent des tendances similaires à la caractéristique omise du modèle. Elles mesurent donc souvent la même chose, d'où la notion de multicolinéarité : « nombreuses-ensemble-sur la même ligne ». Dans les analyses des prix hédoniques, par exemple, l'effet d'une chambre à coucher supplémentaire sera beaucoup plus limité si la surface habitable est déjà reprise dans le modèle. Dans ce cas, la taille de la maison s'explique en effet par deux variables. Par ailleurs, si les analyses de régression permettent de distinguer des liens, il ne s'agit pas forcément de liens de cause à effet.

2.2 Discussion des résultats

Nous discutons ici des principales caractéristiques d'un projet qui expliquent la probabilité et la durée d'obtention d'un permis. Nous le faisons pour trois ensembles distincts de caractéristiques : 1) caractéristiques du projet, 2) caractéristiques de complexité réglementaire, et 3) caractéristiques de localisation. Aux caractéristiques de localisation viennent s'ajouter les caractéristiques du quartier (comme la proportion de propriétaires). Des variables indicatrices communales sont également reprises dans le modèle. Cela permettra, dans le cadre d'une prochaine étape, d'examiner en quoi la politique communale d'octroi de permis diffère pour des projets similaires.

Nous expliquons :

- A) la probabilité que le permis soit accordé à l'issue de la procédure (recours administratif compris) ;

¹⁰ D'un point de vue méthodologique, on pourrait opter pour une régression logistique pour estimer les probabilités. Si l'on recourt à une régression linéaire, le modèle peut en effet donner une probabilité inférieure à zéro et supérieure à 1. Étant donné que ce modèle n'est pas utilisé pour estimer des probabilités spécifiques (et que l'on peut également utiliser 0 comme limite inférieure et 1 comme limite maximale pour ces cas, ce qui résout le problème), et comme les coefficients sont plus faciles à interpréter, nous optons pour la régression linéaire. Il existe des remarques méthodologiques, qui ne constituent pas nécessairement un problème : <https://thestatsgeek.com/2015/01/17/why-shouldnt-i-use-linear-regression-if-my-outcome-is-binary/> Dans le cadre d'un test, les estimations de la régression logistique se sont avérées dans une très faible mesure plus précises que celles basées sur l'approche linéaire. Mais il est plus avantageux, dans le cadre de cette étude, de pouvoir interpréter les coefficients, ce qui est plus difficile pour les odds-ratios dans les régressions logistiques.

- B) la durée du trajet pour les demandes dont l'issue est positive. Si nous incluons également les demandes ne débouchant pas sur un permis dans l'analyse de la durée, le grand nombre de celles-ci au début de la procédure (retirées, incomplètes ou irrecevables) conduirait à des durées plus courtes et donnerait dès lors une image déformée.

Il est également important d'indiquer qu'il s'agit de la durée de traitement d'une demande de permis, pas du projet. L'incidence des caractéristiques sur la durée totale du projet ne peut pas être calculée à défaut de données. Mais comme cela ressort du chapitre précédent, la probabilité de non-obtention d'un permis entraîne un allongement de la durée du projet, étant donné que la demande doit être réintroduite. En ce sens, la probabilité de ne pas obtenir de permis explique également la durée totale du projet.

Trois ensembles d'équations de régression sont par ailleurs calculés pour les deux analyses :

- 1) dans le premier ensemble, seule la complexité du projet est incluse comme variable explicative dans le modèle ;
- 2) dans le deuxième, la complexité réglementaire est également reprise dans le modèle ;
- 3) dans le troisième, le plus complet, nous incluons toutes les variables, y compris les caractéristiques du quartier et les variables indicatrices de la commune.

Tous les résultats sont récapitulés dans le

Tableau 13. Nous allons maintenant revenir sur ceux-ci par sous-aspect, en indiquant aussi comment les résultats doivent être interprétés.

Tableau 13 Incidence de la complexité (réglementaire) et de la localisation sur la probabilité et la durée d'obtention de permis, résultats de régression pour trois modèles, Région flamande

	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
	PROBABILITÉ D'OBTENTION D'UN PERMIS			DURÉE		
COMPLEXITÉ DU PROJET						
Taille du projet (nombre de logements)						
1	0%	0 %	0 %	0	0	0
2	-3%	-2 %	-3 %	-1	1	2
3-9	-11%	-6 %	-7 %	12	4	5
10-19	-17%	-9 %	-10 %	30	8	9
20-49	-18%	-10 %	-11 %	46	20	19
50-99	-19%	-6 %	-8 %	58	35	31
100-500	-20%	-7 %	-7 %	61	36	31
Appartements						
(pas que des maisons)	-14 %	-12 %	-10 %	16	2	-2

Démolition de bâtiments						
Construction détachée	-5 %	-5 %	-4 %	14	3	3
Construction mitoyenne	-7 %	-8 %	-7 %	19	6	6
Mélange	-5 %	-5 %	-5 %	26	7	8
COMPLEXITÉ RÉGLEMENTAIRE						
Réglementation du permis						
Nombre d'avis	-0,9 %	-1,2 %			3	4
Nombre de questions	-2,1 %	-2,8 %			14	15
Nombre de modifications	1,2 %	1,3 %			4	3
Enquête publique	-3,6 %	-3,7 %			45	44
Réglementation de la parcelle						
Parcelle située à						
Pas de plan ou plan inconnu	0,0 %	0,0 %			-1	0
Plan général d'aménagement	8,3 %	4,0 %			-8	-18
Plan particulier d'aménagement	3,2 %	2,4 %			-3	-4
PES (communal)	4,4 %	4,8 %			-7	-4
Déjà loti	4,9 %	4,8 %			-5	-6
LOCALISATION						
Caractéristiques du quartier						
Densément peuplé			-3 %			1
% population active			13 %			-6
% européens			-58 %			-52
% non-européens			32 %			45
% diplômés de l'enseignement supérieur			-22 %			24
% titulaires d'un doctorat			-91 %			-279
% de propriétaires			-6 %			1
Inondable			-2 %			2
Effets de la commune : voir carte						

* Voir l'annexe pour l'output brut et les significations (presque tous les coefficients représentés sont significatifs).

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

2.2.1 Résultats relatifs à la complexité du projet

Trois variables sont incluses en ce qui concerne la complexité du projet : la taille du projet (en nombre de logements), une variable qui indique si des appartements sont en cours de construction et une

variable de démolition qui indique s'il y a également une demande de démolir un bâtiment. Une distinction est faite entre le type de bâtiment démoli (bâtiment détaché, bâtiment mitoyen ou un mélange des deux).

2.2.1.1. Facteurs affectant la probabilité d'obtention d'un permis (voir tableau 12)

A. Probabilité (1)

Comme nous nous y attendions, il ressort des résultats de la colonne de probabilité (1) qu'il est moins probable que les grands projets obtiennent un permis, comparés aux maisons. Il ressort du tableau que la probabilité d'obtention d'un permis pour une maison est la catégorie de référence (dans ce cas, l'impact sur la probabilité est de 0 %). Pour les plus grands projets (+20 logements), on observe des coefficients de -18 à -20 %. Ces coefficients reflètent la diminution (en points de pourcentage) de la probabilité d'obtention d'un permis. Bien que les différences soient importantes, elles sont inférieures aux probabilités figurant au chapitre 1 (81 % de chance d'obtenir un permis pour une maison contre 50 % pour un projet de plus de 100 unités de logement, soit -31 %). Cela illustre la différence entre une analyse de régression et une statistique descriptive. L'analyse de régression explique la probabilité. La taille du projet explique dans une large mesure, mais pas entièrement, cette probabilité. D'autres caractéristiques y contribuent aussi. Nous observons ainsi que la probabilité d'obtention d'un permis diminue de 14 % pour la construction d'appartements. La démolition d'un bâtiment entraîne également une probabilité inférieure de 5 %, et même de 7 % s'il s'agit de constructions mitoyennes.

B. Probabilité (2)

L'incidence d'une variable explicative dépend donc fortement des autres variables explicatives du modèle. Si on ajoute les variables de la complexité réglementaire « probabilité (2) » au modèle, on voit que cela joue encore plus. La probabilité d'obtention d'un permis diminue en fonction de la taille du projet, mais moins fortement. Un projet comptant entre 20 et 49 unités de logement a 10 % de chances de moins d'obtenir un permis qu'une demande introduite pour une maison. **Chose étonnante, la probabilité d'obtention d'un permis pour les projets d'au moins 50 unités de logement est plus élevée que pour ceux qui en comptent 20 à 49.**

Cela peut éventuellement s'expliquer par le fait que ces grands projets ont un plus grand impact spatial, avec un (re)aménagement plus important de l'espace (public). **Il semble donc que, pour les projets de plus grande envergure, la complexité réglementaire, abordée au point suivant, a plus d'incidence que la complexité liée à la taille du projet.** Nous suggérons d'ores et déjà d'approfondir les recherches pour déterminer si cet élément peut être mieux cartographié.

C. Probabilité (3)

Si nous reprenons ensuite la localisation dans le modèle (caractéristiques du quartier et effets de la commune), les coefficients de la complexité du projet ne changent que dans une mesure très limitée par rapport aux coefficients de la « probabilité (2) ». Cela indique que l'incidence de la complexité sur la probabilité d'obtention d'un permis est généralisée et similaire dans toute la Flandre, de sorte qu'elle ne varie pas entre les communes et les quartiers.

2.2.1.2. Facteurs affectant la durée du processus d'obtention du permis (voir tableau 12)

La durée de traitement d'une demande de permis pour un grand projet (+20 unités) est plus longue de 46 à 61 jours à celle pour une maison (cf. chapitre 1). La construction d'un appartement ou la nécessité de démolir un bâtiment provoquent, chacune, une augmentation de deux semaines de la durée de traitement.

Dans le chapitre 1, nous avons déjà indiqué que la durée du trajet principal d'octroi d'un permis pour 1 à 2 logements était de 84 jours, et de 138 jours pour les projets de plus de 20 unités. Les durées de traitement dépendent dans une large mesure de la procédure (procédure ordinaire ou abrégée). Si nous ajoutons ensuite la complexité réglementaire, nous voyons que l'incidence de la caractéristique du projet change à nouveau. L'impact de la démolition d'un bâtiment diminue également de manière drastique.

Ces éléments sont discutés plus en détail au point suivant « Résultats relatifs à la complexité réglementaire ».

2.2.2 Résultats relatifs à la complexité réglementaire

Complexité réglementaire de la procédure d'obtention du permis

Pour la complexité réglementaire, nous utilisons 4 variables différentes qui donnent une indication de la complexité réglementaire dans le trajet principal. Nous commentons d'abord les valeurs moyennes de ces variables, puis les coefficients. L'incidence sur la probabilité d'obtention d'un permis est le produit des deux (coefficient*valeur).

- En moyenne, un peu plus d'**1 avis** doit être demandé par permis. Pour les projets de plus de 20 unités de logement, ce nombre s'élève à au moins 5 avis (voir tableau ci-dessous) ;
- Une **question** supplémentaire est par ailleurs posée par l'autorité délivrante dans un peu moins de la moitié des demandes de permis, ce qui peut constituer une indication que la description de la demande de permis n'est pas claire. Le nombre moyen est légèrement plus élevé pour les grands projets, mais ici aussi la moyenne de 0,38 n'a qu'une incidence plutôt limitée.
- L'introduction de **modifications** du contenu du projet est également limitée. Un nombre légèrement plus élevé de modifications sont introduites pour les projets plus importants. Habituellement, la modification de la demande n'est pas de nature à déclencher la procédure flamande de « boucle de changement », sur laquelle nous reviendrons (cette dernière conduit en effet à une enquête publique supplémentaire) ;
- À partir de 10 unités de logement, il est plutôt normal qu'une **enquête publique** soit menée. À cet égard, il faut tenir compte du fait que plusieurs enquêtes publiques par permis sont menées dans 10 % des cas pour les projets de plus grande envergure (par exemple en raison d'une boucle de changement).

Tableau 14 Nombre moyen d'avis, de questions, de modifications et d'enquêtes publiques par demande de permis approuvée en fonction de la taille du projet

Taille du projet (unités de logement)	Avis	Questions	Modifications	Enquête publique
1	0,78	0,36	0,24	0,39
2	1,28	0,37	0,27	0,38
3-9	2,88	0,43	0,38	0,57
10-19	4,27	0,47	0,52	0,88
20-49	5,35	0,54	0,63	0,90
50-99	5,98	0,47	0,66	0,82
100-500	7,19	0,47	0,64	0,82
total	1,32	0,38	0,28	0,44

*

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

Si nous nous penchons maintenant sur les résultats du

Tableau 13, nous constatons qu'un avis supplémentaire réduit de 1 % (-0,9 % -1,2 %) la probabilité d'obtention d'un permis. **Comme le nombre d'avis est nettement plus élevé dans le cadre des grands projets, la probabilité d'obtention d'un permis pour les grands projets générant au moins cinq avis est réduite de 5 %.** Comme indiqué précédemment, il semble que la complexité réglementaire joue plus, pour les grands projets, que le nombre d'unités de logement en tant que tel.

Il en va de même pour l'enquête publique. Une **enquête publique**, plus fréquente pour les grands projets, **entraîne une diminution de 3,6 %/3,7 % de la probabilité d'obtention d'un permis.** L'impact est plus important que celui d'une demande d'avis, mais la différence moyenne du nombre d'enquêtes en fonction de la taille du projet est plus faible que la différence du nombre d'avis entre les projets. **L'enquête publique a bien une incidence considérable sur la durée de traitement (+ 45 jours).** Ceci est évidemment lié au fait que c'est la procédure ordinaire qui est d'application.

Si une **question** est posée au sujet du permis, **la probabilité d'obtention d'un permis est plus faible (-2,5 %) et la durée de traitement s'allonge de deux semaines.**

Si une **modification** est demandée, **la durée de traitement est aussi légèrement plus longue mais, surtout, la probabilité d'obtention d'un permis est plus élevée.** Cela laisse penser que les modifications apportées en temps voulu ont un effet positif sur le processus d'obtention du permis. Le lien de cause à effet n'est toutefois pas toujours évident. Des modifications peuvent en effet aussi être apportées à une demande de permis alors que celui qui l'a introduite et l'autorité délivrante ne prévoient pas, par ailleurs, de motifs de refuser le permis.

Réglementation de la parcelle/du plan

Nous tenons aussi compte de la réglementation de la parcelle¹¹. Le département Omgeving Vlaanderen s'est efforcé de classer le type de réglementation (PPA, PES, PGA, ...) applicable à la parcelle faisant l'objet de la demande de permis d'environnement. Pour ce faire, il a calculé la proportion de chaque type de réglementation dans les contours du projet. Les chercheurs ont ensuite assigné un type de réglementation particulier à chaque parcelle au moyen de règles d'assignation logiques. Nous ne retenons ici que les trois types les plus importants :

(1) le PES communal ;

(2) le PPA et ;

(3) le type pour lequel aucun plan n'est disponible ou n'a pu être calculé.

Les autres plans étaient moins fréquents, le petit nombre d'observations conduisant à des coefficients moins fiables.

On peut penser que plus les plans sont clairement délimités, moins il y a d'ambiguïtés concernant le permis et la destination/affectation de la parcelle. Cela semble effectivement être le cas.

Par rapport à l'absence de plan, un PPA augmente la probabilité d'obtention d'un permis de 2,4 %, et un PES communal de 4,8 %. En outre, si le morceau de terrain est déjà loti, la probabilité d'obtention d'un permis augmente encore de 4,8 %. Les durées de traitement diminuent en moyenne de quelques jours.

Le **plan général d'aménagement** influe aussi positivement sur la probabilité, mais moins clairement en raison de sa plus faible proportion (il n'est tout simplement pas significatif dans « probabilité (3) »).

De manière générale, on peut cependant dire que des plans clairs conduisent à (une probabilité plus élevée) de(s) permis clairs. Il convient également de tenir compte du fait que l'élaboration d'un PES est un processus chronophage, avec les probabilités de recours que cela implique¹². Il existe par ailleurs deux types de PES : 1) les PES plus généraux « axés sur l'offre » qui reposent sur les plans de politique du logement, etc. et 2) les PES « spécifiques au projet ». Bien que la commune soit responsable de ces derniers, les développeurs y sont souvent déjà partiellement associés.

L'impact de la complexité réglementaire est-il moins important pour la durée de traitement ?

Une autre constatation importante est que la complexité réglementaire, exception faite de l'enquête publique, a un impact plus limité sur la durée de traitement. La complexité du projet lui-même, principalement sa taille (nombre d'unités de logement), détermine dans une plus large mesure la durée de traitement. Si l'on considère la probabilité d'obtention d'un permis, nous avons constaté que l'incidence de la complexité de la réglementation est supérieure et celle de la taille du projet moindre.

¹¹ [Géoportail des plans et règlements spatiaux \(pas pour toutes les communes flamandes\) \(vlaanderen.be\)](https://www.vlaamsparl.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1740840)

¹² <https://www.vlaamsparl.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1740840>

2.2.3 Résultats relatifs à la localisation (caractéristiques du quartier et effets de la commune)

Les différences entre les communes sont estimées par des effets de commune distincts (variables indicatrices). Chaque commune reçoit donc une valeur estimée distincte. Le modèle comprend aussi des variables de quartier. Les différences entre les quartiers d'une même commune sont expliquées par ces caractéristiques de quartier.

2.2.3.1 Caractéristiques des quartiers

L'équation de régression originale incluait la variable continue de la densité de population. Pour des raisons de lisibilité, nous l'avons traduite par la caractéristique « densément peuplé » dans l'output. Nous avons calculé à cette fin le coefficient de densité de population pour la différence entre un quartier de 5 000 hab./km² et un autre de 1 000 hab. /km². Il est plus difficile d'obtenir un permis (probabilité inférieure de 3 %) dans les quartiers densément peuplés. Une explication logique pourrait être que les zones densément peuplées ne veulent pas se densifier davantage¹³.

Nous abordons ensuite certaines caractéristiques exprimées en %. Il s'agit donc de la proportion de la population avec une caractéristique déterminée qui vit dans ce quartier. Cette proportion peut théoriquement varier de 0 à 100 %, mais elle variera peu d'un quartier à l'autre, dans la plupart des cas. Ainsi, la part moyenne des Européens (3,9 %) et des non-Européens (5,4 %) est relativement faible. La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur est en moyenne de 26 %, celle des propriétaires de 80 % et celle des personnes en âge de travailler qui sont actives de 90 %. La proportion d'habitants titulaires d'un doctorat n'est en moyenne que de 0,5 %. Cette proportion est également importante pour interpréter correctement le coefficient. La proportion de personnes titulaires d'un doctorat a un impact négatif très important sur l'obtention d'un permis. Théoriquement, la probabilité diminue de 91 % si tous les habitants du quartier sont titulaires d'un doctorat ; chose que l'on n'observe pas dans la pratique.

L'impact est mieux exprimé comme suit : la probabilité d'obtention d'un permis est inférieure de 2,7 % (3 % * -91 %) dans les quartiers où 3 % des résidents ont un doctorat, par rapport aux quartiers où personne n'a de doctorat. Si nous comparons deux quartiers, comptant respectivement 50 et 10 % de diplômés de l'enseignement supérieur, nous constatons que l'incidence de ce groupe est plus importante, à savoir -8,8 % (40 % * -22 %), bien que le coefficient des diplômés de l'enseignement supérieur soit moindre. Ceci illustre le fait que la taille des coefficients doit être considérée en combinaison avec la taille des variables.

Les résultats sont conformes aux attentes. Il n'est guère surprenant que les diplômés de l'enseignement supérieur jouent un rôle plus actif dans la politique locale, qu'ils soient mieux informés de la législation applicable, et qu'ils connaissent mieux les possibilités de recours. La différence entre l'incidence de la

¹³ La densité relative d'un projet pourrait constituer une variable intéressante. Celle-ci mesurerait la densité du projet par rapport à celle des logements/parcelles attenants. On peut en effet supputer que la densité relative est plus importante. Indépendamment de la densité absolue du projet, il est possible que l'on veuille comparer le projet à la densité raisonnable de ce quartier spécifique, à savoir la densité actuelle. Cela n'a toutefois pas été possible dans le cadre de cette étude parce que la densité des parcelles environnantes n'a pas pu être facilement calculée.

proportion de citoyens européens (-58 %) et non européens (+32 %) s'explique de la même manière. L'impact positif de la proportion de personnes actives sur la probabilité d'obtention du permis ne peut être expliqué de manière univoque. Le fait qu'une proportion plus élevée de propriétaires ait un impact négatif sur la probabilité d'obtention d'un permis est également conforme à la littérature.

2.2.3.2 Effets de la commune

Les effets de la commune sont également cruciaux. Ceux-ci reflètent les probabilités différentes d'obtention d'un permis au niveau communal pour un projet similaire, présentant la même complexité (réglementaire) au niveau régional. Ils expliquent aussi les différences entre les quartiers d'une même commune à cet égard.

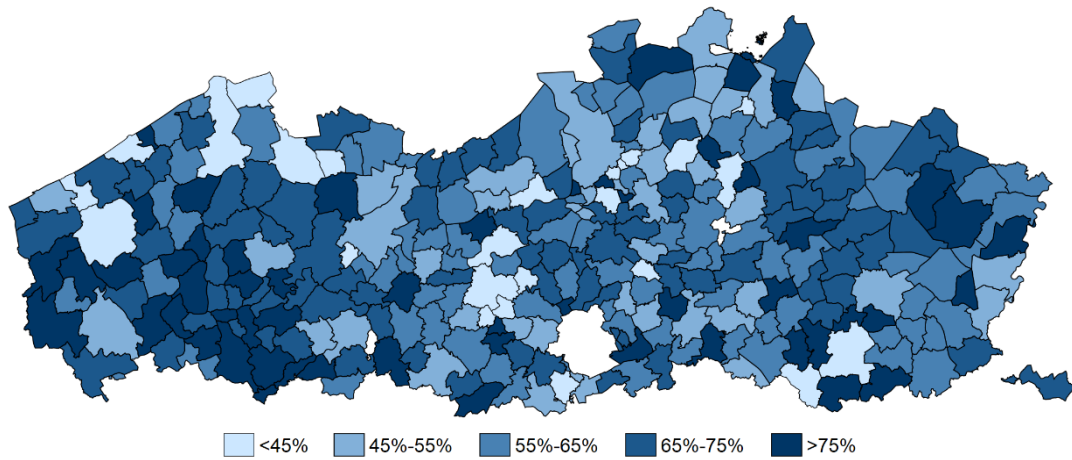
Ces différences ont plusieurs explications, mais elles sont surtout étroitement liées à la politique locale et à la composition de la population du quartier. Cette population contribue d'ailleurs souvent indirectement à façonner la politique locale et/ou peut directement faire valoir ses positions dans le cadre de recours. Dans les illustrations suivantes, nous montrons comment la probabilité d'obtention d'un permis dans une commune peut être ventilée en deux sous-aspects : l'effet de complexité (réglementaire) et l'effet de localisation. Nous ne montrons que la probabilité d'obtention d'un permis pour les projets complets et recevables, de sorte que la probabilité de non-obtention d'un permis pour cause d'incomplétude ou d'irrecevabilité n'est pas reprise dans l'analyse. La probabilité moyenne d'obtention du permis est dès lors plus élevée que dans les résultats précédents, pour lesquels les demandes incomplètes et irrecevables étaient considérées comme non-obtenues. Nous montrons par ailleurs les probabilités pour tous les projets (et pas seulement pour ceux qui comptent plus de 20 unités de logement) mais pondérées par le nombre d'unités de logement.

La probabilité d'octroi d'un permis dans une commune est égale à :

- (1) la probabilité d'obtention du permis tenant compte de l'incidence de la complexité (réglementaire). Celle-ci est calculée spécifiquement pour cette commune en prenant la moyenne pondérée des caractéristiques des projets dans cette commune. On parle également d'effets de composition parce qu'ils ont trait à la composition différente des projets. Pour procéder à ce calcul, nous additionnons la valeur de chaque variable de complexité (réglementaire) avec son coefficient respectif, pour toutes les variables liées à la complexité (réglementaire). Une moyenne est ensuite calculée pour chaque commune, en prenant le nombre d'unités de logement par demande comme facteur de pondération.
- + L'effet de la commune¹⁴, qui exprime la mesure dans laquelle la probabilité d'obtenir un permis pour un projet standard dans cette commune diffère de la moyenne.

¹⁴ Pour établir ces cartes, nous avons exclu les variables de quartier de l'analyse de régression. L'effet de la commune mesure donc l'intégralité de l'effet de localisation.

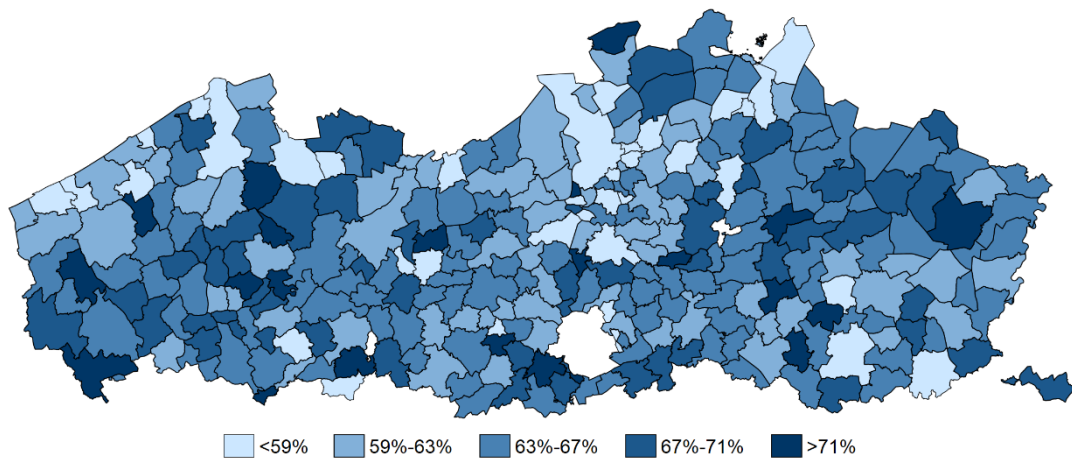
Illustration 5 Probabilité d'obtention d'un permis



*

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

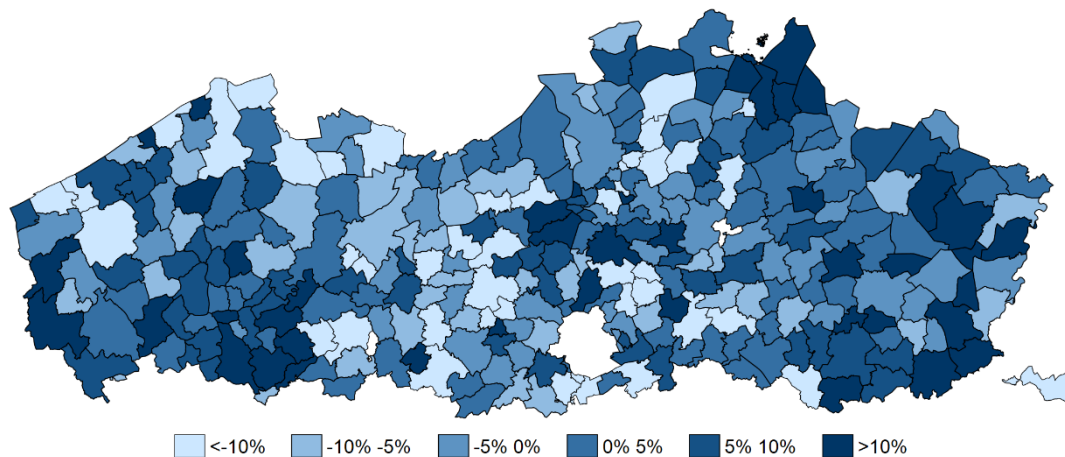
Illustration 6 Probabilité d'obtention d'un permis résultant des différences de complexité (réglementaire) des projets dans la commune



*

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

Illustration 7 Probabilité d'obtention d'un permis pour un projet standard de complexité réglementaire identique dans la commune



*

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

Dans l'**Illustration 5**, nous observons que les probabilités d'obtenir un permis sont faibles dans les capitales provinciales. Il en va de même dans la périphérie des grandes villes (en ce compris Bruxelles), à la Côte et dans le sud du Limbourg. Les probabilités sont les plus élevées dans le reste de la Flandre-Occidentale et dans la Campine limbourgeoise et anversoise.

L'**Illustration 6** montre dans quelle mesure cela s'explique par l'effet de composition différent de la complexité (réglementaire) du projet. La complexité (réglementaire) des projets (et donc aussi l'incidence) est grande à la Côte, dans les pôles urbains, dans un large cercle autour d'Anvers, ainsi que dans quelques communes du sud du Limbourg. La probabilité d'obtention d'un permis y est dès lors réduite. Les communes résidentielles avec une proportion plus élevée de maisons (y compris celles au sud de Bruxelles et à l'est de l'axe Anvers-Bruxelles-Louvain) se caractérisent par une moindre complexité (réglementaire) et donc une plus grande probabilité d'obtention de permis.

Illustration 7 montre l'**effet de localisation communal** sur la probabilité d'obtention d'un permis, qui reflète souvent l'effet de la politique locale et de la population locale sur le processus d'obtention de permis. On observe de fortes similitudes avec la valeur de localisation de l'**Illustration 4** issue de la comparaison des prix hédoniques.

Des cartes similaires ont été créées pour la durée de traitement. Pour établir celles-ci, la durée moyenne d'obtention d'un permis dans chaque commune est divisée entre la durée en fonction de la complexité du projet moyen dans cette commune et l'effet de la commune, qui exprime la manière dont la durée de traitement d'une même demande diffère d'une commune à l'autre. Les illustrations figurent à l'annexe 2 (Durées de traitement communales).

2.2.3.3 Explication des effets de la commune

Si les effets de localisation susmentionnés sont expliqués au moyen des valeurs de localisation de Reusens et al. (2023) nous observons **une corrélation positive avec les communes caractérisées par des**

effets de localisation-prix élevés ainsi qu’avec les communes où ces effets de localisation ont augmenté les 10 dernières années. Paradoxalement, ce sont précisément ces régions (où la demande dépasse l’offre (Vastmans et Dreesen 2021), partiellement en raison d’une migration des diplômés de l’enseignement supérieur vers les pôles urbains et régionaux) où une offre supplémentaire s’impose.

Politique locale

Nous avons déjà montré, par ailleurs, que les caractéristiques de la population locale du quartier ont également une influence sur la probabilité d’obtention d’un permis. Pour examiner l’influence de la politique locale, nous testons une hypothèse similaire à celle de Kahn (2011), qui a constaté que les communes libérales de Californie accordaient moins de permis que d’autres communes similaires. La raison n’en a pas été étudiée. Cela ne va pas de soi, car on pourrait tout autant s’attendre à ce que les partis conservateurs prennent au contraire plus de temps pour délivrer des permis, en vue de préserver l’environnement résidentiel actuel et l’importance du droit de propriété. Le droit de développer le terrain contrebalance vraisemblablement ces considérations. On peut supposer que les partis libéraux tiennent davantage compte des externalités potentielles, avec une restriction de l’étalement urbain et la préservation des espaces ouverts comme thèmes centraux.

Pour déterminer l’influence de la politique sur le processus d’obtention de permis, nous avons consulté la base de données des mandats au sein des autorités locales¹⁵ et vérifié quel parti disposait parmi ses attributions du mandat lié à l’aménagement du territoire/la planification territoriale, au niveau de la commune. Cette information n’était pas disponible pour toutes les communes. Il arrive aussi que les communes soient gouvernées par leurs propres partis politiques qui n’appartiennent pas à un parti national.

Les résultats entre les différentes spécifications du modèle étaient toutefois trop variables pour se prononcer de manière valable à cet égard. Leur interprétation était aussi compliquée. Il y a un lien, mais pas nécessairement de cause à effet. Nous avons ainsi constaté que dans les communes où un mandataire CD&V comptait l’aménagement du territoire parmi ses attributions, la probabilité d’obtention d’un permis était en moyenne plus élevée. Mais il n’y a pas nécessairement de lien de cause à effet. Le facteur explicatif peut être le caractère un peu plus rural de la commune. L’une des forces de l’étude menée par Kahn (2021) aux États-Unis était que l’une de ses analyses mesurait les changements au fil du temps. Les résultats de la recherche avaient dès lors un lien de causalité plus puissant. Plus le vote libéral augmente dans une commune, moins le nombre de permis accordé est grand. Impossible de vérifier s’il en va de même en Flandre avec les données actuelles, étant donné qu’il n’y a pas eu de nouvelles élections depuis le lancement du guichet environnement. Il ressort en tout cas des résultats de la recherche que la politique locale joue également un rôle dans le processus d’obtention de permis.

Pour illustrer le fait qu’un lien dépend des autres variables du modèle, prenons le % de **surface bâtie** dans une commune (cette variable inclut les jardins dans la surface bâtie et diffère du % de revêtement). Il existe une corrélation négative entre la probabilité d’obtention d’un permis (effet de la commune, ajusté en fonction de la complexité) et le % de surface bâtie dans une commune (Tableau 15, modèle 1). Ce n’est pas surprenant si l’on suppose que les communes ayant un pourcentage plus élevé de surface bâtie souhaitent dans une plus grande mesure conserver l’espace non bâti. Si l’augmentation du prix

¹⁵ [Mandatendatabank Vlaanderen \(banque de donnée des mandats en Flandre\)](#)

des logements est également reprise comme explication dans le modèle, nous observons toutefois une corrélation négative très forte entre l'augmentation des prix dans la commune et la probabilité d'obtention d'un permis, tandis que le % de surface bâtie n'est plus significatif (Tableau 15, modèle 2). Si nous ajoutons le coefficient de localisation (la différence de prix d'un logement standard entre les communes) (Tableau 15, modèle 3), nous voyons que le % de surface bâtie a même un effet positif non-significatif.

Tableau 15 Signification du % de surface bâtie pour la probabilité d'obtention d'un permis en fonction d'autres variables du modèle

Variables du modèle	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3	
	Coef.	Sign.	Coef.	Sign.*	Coef.	Sign.
% surface bâtie	-0.088	***	-0.057		0.049	
Augmentation du prix			-0.584	***	-0.362	*
Coefficient de localisation					-0.001	***

* Signification statistique : * = $p < 0,1$ (pas significatif), ** $p < 0,05$ (significatif), *** $p < 0,01$ (très significatif).

Source :

Construire là où le besoin est important

Cependant, il est encore plus important de constater que la probabilité d'obtention d'un permis est plus faible dans les communes chères et où les prix augmentent plus fortement. Les résultats d'une analyse de régression montrent un lien à cet égard, mais pas de causalité. Cela ne signifie donc pas que la hausse des prix des logements explique la probabilité réduite d'obtenir un permis. **L'inverse semble plus plausible, à savoir que la hausse des prix des logements s'explique par la probabilité réduite d'obtenir un permis.** Mais ici aussi, nous remarquons que les deux éléments (hausse des prix des logements et baisse de la probabilité d'obtention d'un permis) peuvent s'expliquer par un troisième facteur. L'impact social de celui-ci peut être important et fait l'objet du dernier chapitre.

2.3 Un indice de permis à l'avenir ?

Dans le chapitre précédent, nous avons indiqué qu'il était intéressant de représenter séparément la probabilité et la durée d'obtention d'un permis en fonction de la taille du projet.

Dans ce chapitre, nous avons également repris d'autres caractéristiques du projet dans l'analyse. Nous ne l'avons pas fait de manière descriptive, par exemple en discutant de chaque caractéristique séparément et en montrant des statistiques par taille de projet (par exemple, le nombre moyen d'avis par permis). Nous nous sommes concentrés sur le pouvoir explicatif, la relation avec la probabilité et la durée d'obtention d'un permis. Une analyse de régression multiple a été réalisée à cette fin dans ce chapitre. On mesure ainsi l'impact de la caractéristique sur la probabilité d'obtention d'un permis, en tenant compte des autres caractéristiques qui contribuent à déterminer la probabilité d'obtention d'un permis, en une seule étape. Une telle analyse peut être encore affinée à l'avenir, en tenant compte notamment des caractéristiques des parcelles environnantes. Mais la structure de base de l'analyse présente divers avantages. Nous les décrivons et comparons les possibilités avec celles qu'offre l'indice Wharton aux États-Unis.

Indice basé sur des données administratives

Le cadre d'analyse de ce chapitre permet de ventiler la probabilité d'obtention d'un permis en fonction de la complexité (réglementaire) et de la localisation. L'analyse actuelle ne prend pas encore en compte l'évolution dans le temps. Ce sera possible à l'avenir, lorsque plusieurs années de données seront disponibles. Cela pourra avoir lieu de manière très similaire au dessein de l'indice des prix hédoniques, qu'on retrouve dans Reusens et al. (2023) « *A new framework to disentangle the impact of changes in dwelling characteristics on house price indices* » (un nouveau cadre pour démêler l'impact de l'évolution des caractéristiques du logement sur les indices de prix du logement).

En appliquant un tel cadre, on peut non seulement mesurer dans quelle mesure la complexité (réglementaire) et la localisation déterminent la probabilité d'obtention d'un permis, mais également l'évolution au fil du temps. Ce cadre permet dès lors de cartographier les causes de la diminution dans le temps de la probabilité d'obtention d'un permis. Observons-nous une augmentation de la complexité (réglementaire) des projets (par exemple, plus d'avis) ? Ou bien constatons-nous que le nombre d'avis reste identique, mais que le coefficient d'un avis a plus de poids, ce qui réduit la probabilité d'obtention de permis ? Un suivi est aussi possible pour la politique locale. Constate-t-on que la probabilité d'obtention de permis pour un projet déterminé est réduite dans une commune ? Comment l'expliquer (par exemple, avant et après les élections) ? Ces éléments et (de manière plus détaillée) les caractéristiques sous-jacentes influençant la complexité réglementaire pourraient ainsi faire l'objet d'un suivi dans le temps. À l'instar du cadre proposé par Reusens et al. (2023), **cette méthodologie pourrait être appliquée au suivi de l'évolution du processus d'obtention de permis**. Les chercheurs n'ont pas pu déterminer, sur la base de la littérature scientifique, si une telle approche était déjà utilisée dans d'autres pays. **Un tel modèle pourrait aussi permettre de déterminer la probabilité d'obtention de permis d'un projet en introduisant les caractéristiques de complexité (réglementaire) et en les multipliant ensuite par les coefficients correspondants.**

Ce processus de suivi pourrait en outre être raisonnablement simple, puisque les données sont déjà disponibles, bien qu'un processus de traitement des données brutes soit encore nécessaire.

Pour Omgeving Vlaanderen, un tel outil serait également intéressant pour évaluer les politiques. À titre d'exemple, l'efficacité de la boucle administrative et de modification pour la prise en compte des remarques et l'augmentation de la probabilité d'obtention de permis, entraînant une réduction de la durée de traitement. **L'impact des modifications réglementaires peut ainsi être examiné, de même que les éventuelles différences régionales.**

Wharton residential Land Use Regulation Index (WRLURI)

L'indice WRLUR sert à cartographier et analyser les prescriptions en matière d'utilisation des sols et d'aménagement spatial dans différentes villes et régions des États-Unis. L'objectif est d'évaluer l'impact de la réglementation sur les marchés du logement, l'accessibilité et le développement urbain. L'indice mesure donc à la fois la rigueur et la complexité du processus (limitation de l'offre, restrictions en matière de densification, processus d'obtention de permis). Des informations relatives à bon nombre d'éléments pris en considération dans l'indice WRLUR peuvent aussi être extraites du guichet environnement. Le concept de l'indice Wharton est toutefois différent, parce qu'il repose sur des enquêtes. Le développement d'un tel indice est plus coûteux, mais il a l'avantage d'incorporer plus que des données sur les permis. La littérature académique considère par exemple aussi les prescriptions explicites de la politique d'aménagement du territoire qui peuvent limiter l'offre (l'affectation du sol par exemple). Cet élément n'est pas examiné dans notre étude. Les données issues des demandes de permis ne mesurent en effet pas de quelle manière les prescriptions explicites limitent l'offre parce que nous pouvons partir de l'hypothèse qu'un permis ne sera pas introduit si l'on sait à l'avance que le projet ne sera pas autorisé en raison de prescriptions explicites clairement connues. Cet élément est par contre repris dans l'indice Wharton aux États-Unis.

L'indice Wharton repose sur une enquête approfondie. Il n'est donc pas réalisé annuellement. Après la première enquête, réalisée en 2006 (WRLURI2006), il n'a été intégralement actualisé qu'une seule fois, en 2018 (WRLURI2018). L'une des questions que se posaient les chercheurs (Gyourko et al. 2019, 2021) était de savoir si la crise financière de 2008 avait entraîné un assouplissement de la réglementation en matière de construction de logements. Il s'est avéré que ce n'était pas le cas : « *important areas, many (but certainly not all) local regulatory regimes were strengthened over the past decade. On average, the approval process became more cumbersome, as reflected in the number of bodies with veto rights over projects, and land use policy became more stringent, as evidenced by increasing density controls on the intensive and extensive margins (i.e., more extensive adoption of minimum lot sizes and increases in minimums among places that had them before).* » (dans des zones importantes, bon nombre de régimes réglementaires locaux (mais certainement pas tous) ont été renforcés durant la dernière décennie. En moyenne, la procédure d'approbation est devenue plus lourde, comme cela ressort du nombre d'organismes disposant de droits de veto sur les projets, et la politique d'utilisation des sols est devenue plus stricte, comme le montre l'augmentation des contrôles de densité sur les marges intensives et extensives. On entend par là l'adoption croissante de tailles minimales des parcelles et l'augmentation des minima dans les endroits qui en disposaient auparavant.) Historiquement, la taille minimale des parcelles (« minimum lot sizes ») est une exigence fréquemment utilisée aux États-Unis. Si l'on considère les maisons détachées, celles-ci doivent généralement être construites sur un minimum de 3 acres (12 ares). Cette exigence affecte considérablement le caractère abordable des logements aux États-Unis.

La complexité augmente, mais pas partout. Gyourko et al. (2019) ont ainsi observé que le nombre d'avis augmentait aux États-Unis, mais pas pour les projets « by right », pour lesquels aucun *rezoning* ne

s'imposait. La densification qualitative entraîne un coût supplémentaire, alors qu'il n'en va pas ainsi des possibilités de logement standard historiques, qui n'ont justement pas, dans une plus large mesure, de rendement spatial optimal. Cela génère un coût supplémentaire pour le développeur (voir, par exemple, Atelier Romain et IDEA Consult 2022) mais aussi pour la société. Nous reviendrons plus en détail sur cette constatation d'ordre général dans le dernier chapitre, consacré à l'incidence sur la société de la procédure d'obtention de permis.

2.4 Conclusion intermédiaire

Dans le cadre de ce chapitre, nous nous sommes intéressés de plus près aux explications de la probabilité et de la durée d'obtention d'un permis, en effectuant une analyse de régression multiple. Outre les caractéristiques du projet (taille, etc.), deux éléments ont été examinés : la complexité réglementaire et les évaluations tributaires du contexte.

La complexité réglementaire est plutôt déterminée par les instruments réglementaires, la dépendance du contexte par des instruments non réglementaires (comme un « bon aménagement du territoire »). La distinction entre la complexité réglementaire et les évaluations tributaires du contexte comporte donc diverses dimensions : (1) critère de légalité par rapport à celui d'opportunité, (2) prescriptions détaillées spécifiques par rapport à des principes généraux, (3) clair et délimité par rapport à vague et susceptible d'interprétation, (4) global par rapport à local.

Complexité réglementaire

Nous avons constaté, au premier chapitre, que les projets de plus grande envergure avaient une probabilité réduite d'obtenir un permis. Pourquoi en va-t-il ainsi ? Nous avons constaté que la complexité réglementaire de ces projets était plus grande : il y a plus d'avis, de questions, de modifications et d'enquêtes publiques pour ce genre de demandes. Et cela explique une moindre probabilité d'obtention d'un permis. La complexité réglementaire est souvent liée à l'envergure du projet, mais pas nécessairement. Les résultats du modèle indiquent qu'un projet de plus grande envergure qui requiert moins d'avis est plus susceptible d'obtenir un permis qu'un projet légèrement plus petit qui requiert plus d'avis. L'incidence de la complexité (réglementaire) est assez générale en Flandre. Nous avons également constaté que la probabilité d'obtention d'un permis augmente avec la clarté de la planification (PES, lotissement) et diminue si le projet est situé en zone inondable.

Si l'on considère la durée de traitement, nous avons constaté dans le premier chapitre que celle-ci est plus longue pour les projets de grande envergure. La complexité réglementaire ne l'explique toutefois que de manière limitée, exception faite de l'enquête publique qui allonge légalement la procédure. Le fait que la durée de traitement des projets de plus grande envergure soit plus longue s'explique donc par la taille du projet et la probabilité que ces projets soient plus susceptibles de donner lieu à une procédure de recours.

Évaluation tributaire du contexte/de la localisation

Outre la complexité réglementaire, l'évaluation tributaire du contexte est également reprise dans l'analyse du modèle. Elle est mesurée en termes de commune et de caractéristiques du quartier au sein de la commune. Le résultat peut être décrit de manière générale comme les effets NIMBY. Dans les quartiers comptant plus de propriétaires-résidents et de diplômés de l'enseignement supérieur, les quartiers plus densément peuplés et ceux où l'on trouve une proportion plus élevée d'étrangers de nationalité européenne, la probabilité d'obtenir un permis est plus faible. Elle est plus élevée dans les quartiers où la proportion de non-Européens est plus élevée.

En ce qui concerne les communes, nous avons constaté que la probabilité d'obtenir un permis pour une demande de projet similaire est plus faible dans les communes où les prix des logements augmentent et sont déjà élevés. Cela révèle que là où la demande de logements est élevée et en hausse (comme les prix l'indiquent), c'est-à-dire là où le besoin de logements supplémentaires est plus important, l'offre

est limitée par des probabilités réduites d'obtenir un permis. C'est un point digne d'attention non seulement pour les développeurs, mais aussi pour les politiques, comme nous le soulignerons dans le dernier chapitre.

3. INCIDENCE ÉCONOMIQUE DU TRAJET D'OCTROI DE PERMIS EN BELGIQUE

3.1 Approche des flux de trésorerie actualisés et variables contextuelles

3.1.1 Concept

L'analyse des flux de trésorerie actualisés (DCF) est une puissante technique de modélisation financière, utilisée dans le cadre des investissements immobiliers pour évaluer l'attractivité et la rentabilité potentielle d'un projet immobilier. Nous décrivons brièvement ci-après comment le concept de l'analyse DCF peut être utilisé pour les investissements immobiliers :

Prévision des flux de trésorerie : une analyse DCF commence par une projection des flux de trésorerie attendus dans l'avenir, liés à l'investissement immobilier. Elle couvre, de manière générale, l'achat du terrain, les coûts d'exploitation liés à la préparation du projet, le suivi, jusqu'à et y compris la vente des nouvelles constructions. Le prix de vente lui-même constitue le produit final. Les coûts de construction constituent le poste le plus important.

Horizon temporel : Les investisseurs considèrent généralement une période de temps spécifique de plusieurs années pour leur placement. L'analyse DCF impose d'estimer les flux de trésorerie pour chaque phase au cours de cette période.

Taux d'actualisation : Un élément crucial d'une analyse DCF est le choix d'un taux d'actualisation approprié. Ce taux reflète le rendement requis ou le rendement minimal acceptable de l'investisseur. Il prend en compte la valeur temps de l'argent et le profil de risque de l'investissement. Un investisseur exécute un projet si la valeur actuelle nette est au moins nulle. Notez que ce taux d'actualisation est souvent calculé en fonction du taux d'intérêt sans risque (par exemple, l'Euribor, le taux d'intérêt moyen auquel les banques européennes s'accordent mutuellement des prêts) majoré d'une prime de risque (de 7 ou 8 %). Un tel chiffre est avancé sur la base de discussions avec le secteur. Nous supposons dès lors que le taux d'actualisation fluctue autour de 11 %.

Il n'y a toutefois pas de taux d'actualisation clairement établi pour les développeurs.

Un taux d'actualisation de 8 % a été utilisé dans le cadre de l'étude sur la densification en Flandre (Atelier Romain et IDEA Consult 2022). Ce rendement minimal requis repose sur un rendement attendu des capitaux propres de 15 % et un taux d'intérêt de 3,33 % pour le capital externe. Une manière de procéder est en effet de calculer le taux d'actualisation d'un projet en fonction du coût moyen pondéré du financement externe et propre, le weighted average cost of capital (WACC). Compte tenu du fait que l'Euribor (et donc aussi le coût de financement) a fortement augmenté après cette étude, le taux de 11 % que nous utilisons est conforme à ce chiffre. Nous utilisons aussi souvent un taux de rendement interne plus élevé dans le cadre de l'étude.

Flux de trésorerie actualisés : Une fois les flux de trésorerie et le taux d'actualisation déterminés, les flux de trésorerie futurs sont recalculés à leur valeur actuelle au moyen du taux d'actualisation choisi. Nous le faisons au moyen de la formule suivante :

$$\text{Valeur actuelle (VA)} = \text{Flux de trésorerie futurs} / (1 + \text{Taux d'actualisation})^n$$

Dans le cadre de cette formule, « VA » désigne la valeur actuelle du flux de trésorerie, « n » la durée (le nombre d'années si le taux d'actualisation est exprimé en années), et le taux d'actualisation est appliqué pour refléter le coût d'opportunité de l'investissement dans le bien immobilier. Plus le taux d'actualisation est élevé et plus le projet est éloigné dans l'avenir, plus la valeur actuelle nette est faible.

Valeur actuelle nette (VAN) : La somme de tous les flux de trésorerie actuels représente la valeur actuelle nette de l'investissement immobilier, parfois appelée valeur constante nette. Une VAN positive indique que l'investissement devrait générer des rendements supérieurs au taux de rendement requis par l'investisseur, ce qui le rend potentiellement attrayant.

Analyse de sensibilité et de scénario : Les investisseurs immobiliers effectuent souvent des analyses en modifiant des variables clés pour déterminer comment différents scénarios peuvent affecter la viabilité de l'investissement. Cela constitue également la base des analyses de ce chapitre.

En résumé, l'analyse des flux de trésorerie actualisés constitue un outil très utile pour les investissements immobiliers. Elle aide les investisseurs à évaluer la faisabilité financière et la rentabilité d'un bien immobilier en estimant les futurs flux de trésorerie, en tenant compte de la valeur temporelle de l'argent et en évaluant divers facteurs de risque. Elle fournit une base quantitative pour prendre des décisions d'investissement dans le secteur immobilier. En cas de fortes incertitudes, l'analyse DCF peut être décomposée en arbres de décision avec différents scénarios dont la VAN est calculée au moyen de l'analyse DCF, la VAN finale étant ensuite calculée en pondérant la VAN de chaque scénario avec la probabilité que ce scénario se produise (Vlek et al. 2018).

3.1.2 Contexte

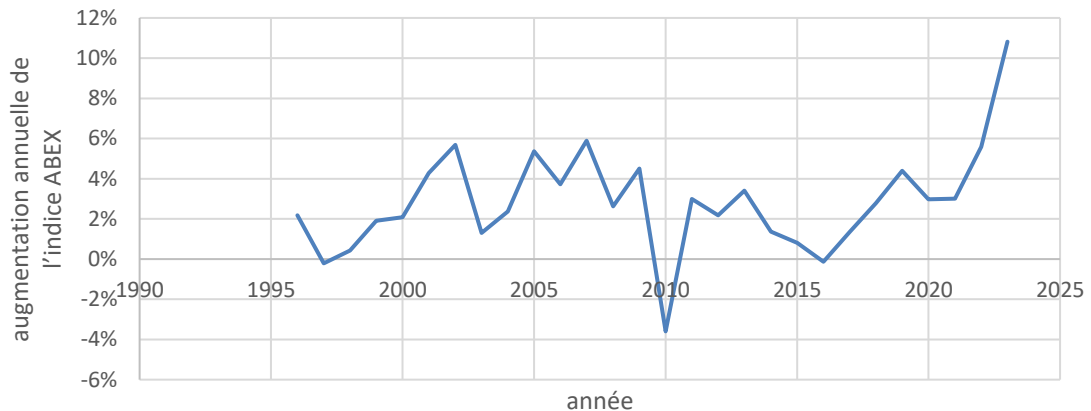
Pour réaliser une analyse DCF pour un projet de référence, il convient de formuler diverses hypothèses sur les flux de trésorerie futurs. L'analyse DCF est donc non seulement différente pour chaque projet, mais un projet peut aussi considérablement évoluer au fil du temps, parce que les attentes relatives aux évolutions de divers paramètres et les variables contextuelles varient dans le temps. Nous revenons brièvement ici sur celles-ci. Les conditions du marché ont en effet fortement changé les 5 dernières années. Et comme une analyse de scénario dépend des attentes futures supposées, il est **important d'expliquer les conditions actuelles du marché, ainsi que les hypothèses relatives aux conditions futures.**

3.1.2.1 Evolution des coûts de construction

La crise énergétique a ravivé l'inflation et les coûts de construction ont tout particulièrement augmenté. Pendant la crise liée au COVID, les problèmes qui se sont produits dans les chaînes d'approvisionnement ont d'abord provoqué des pénuries et une hausse des prix, suite à quoi la crise énergétique a encore dans une large mesure alimenté l'inflation. Il suffit de regarder l'illustration suivante pour constater les

augmentations exceptionnellement élevées de l'indice ABEX. L'Indice des prix à la production dans la construction (Statbel)¹⁶ montre des augmentations encore plus fortes les 2 dernières années.

Illustration 8 Augmentation annuelle de l'indice ABEX (1er janvier de chaque année), 1996-2023



Source : Abex

Si les coûts de construction augmentent plus que prévu initialement, au début du projet, cela implique bien sûr que la valeur actuelle du projet sera inférieure, en raison de ces coûts de construction plus élevés.

3.1.2.2 Le taux d'intérêt et le coût de financement externe

L'Euribor, le taux d'intérêt moyen auquel les banques européennes s'accordent mutuellement des prêts, sert souvent de base au calcul du coût de financement externe. Celui d'une entreprise est toutefois souvent supérieur, étant donné que l'Euribor est utilisé pour déterminer le coût de financement sans risque (à condition que les banques soient très solvables), alors qu'un développeur présente des risques plus importants. Ce coût de financement externe a très fortement augmenté la dernière année, pour atteindre 4 %. La hausse est exceptionnelle, mais le niveau actuel (4 %) ne l'est pas, d'un point de vue historique. Quel est l'impact sur l'analyse DCF ?

¹⁶ [Indice des prix à la production dans la construction | Statbel \(fgov.be\)](https://www.statbel.fgov.be/fr/themes/indices/indices-de-prix/indices-de-prix-a-la-production-dans-la-construction)

Illustration 9 Euribor 12 mois (1999-2023)



Source : <https://www.euribor-rates.eu/fr/taux-euribor-actuels/4/euribor-taux-12-mois/>

Nous n'incluons pas les coûts de financement externe dans l'analyse DCF. Il appartient au développeur de déterminer dans quelle mesure il finance son projet avec des fonds externes, et cela est indépendant de la valeur actuelle du projet. Il ressort de nos discussions avec les développeurs durant ce projet de recherche que le ratio de 1/3 de capitaux externes et 2/3 de capitaux propres constitue une approche raisonnable, et que le coût de financement peut être estimé en augmentant le taux d'intérêt Euribor « sans risque » d'un certain pourcentage (+/- 2 %).

Bien que le coût de financement ne fasse pas partie de l'analyse DCF, si le degré de financement externe est important et que les taux d'intérêt partent à la hausse, une plus grande partie de la marge (produits – coûts) sera consacrée à ce financement externe et le résultat du développeur sur ses capitaux propres diminuera.

Il existe par ailleurs une différence entre des taux d'intérêt élevés et en hausse. Si les taux d'intérêt sont plus élevés depuis longtemps, cette situation est connue à l'avance (dès le début du projet), et d'autres effets jouent un rôle. Un développeur voudra par exemple moins payer pour les droits fonciers étant donné qu'il doit déjà tenir compte de coûts de financement plus élevés. Selon la formule, lorsque les taux d'intérêt sont élevés, le rendement requis pour un projet est également plus élevé, étant donné que celui-ci est souvent aussi exprimé comme le rendement sans risque majoré de la prime de risque pour le projet. De manière générale, un risque plus élevé entraîne un rendement requis plus élevé.

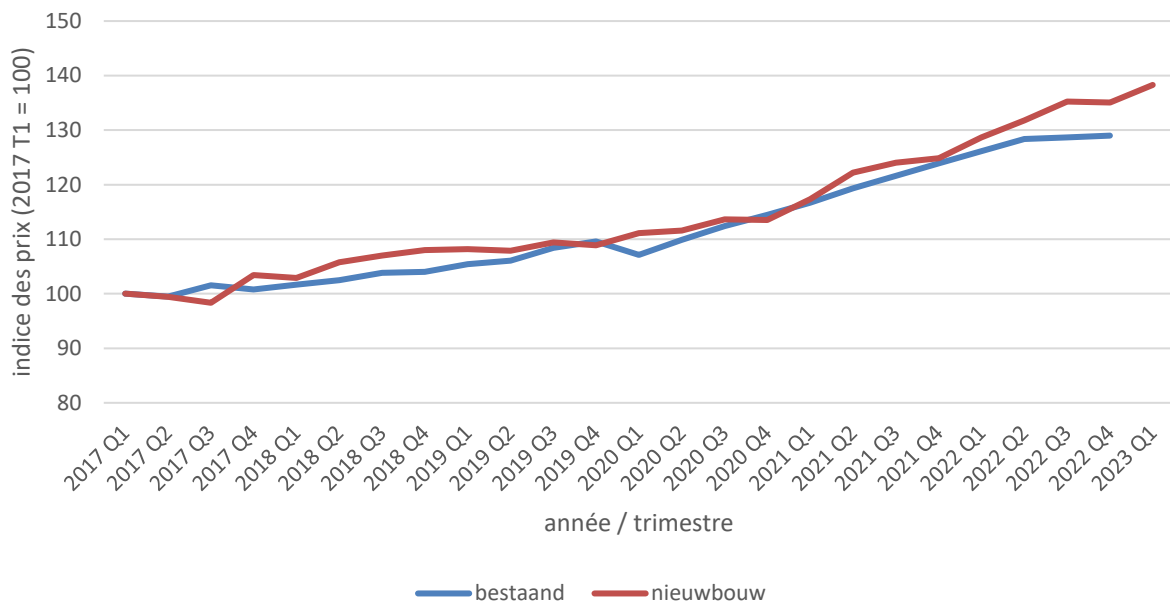
Outre le coût de financement élevé, une conséquence importante d'un taux d'intérêt plus élevé (et la relation avec le coût de financement et le rendement requis) est son incidence sur les retards encourus dans le cadre du processus d'obtention de permis. Plus le taux d'intérêt est élevé, plus il faut que les produits futurs soient élevés pour une valeur actuelle nette déterminée. Les retards encourus dans le cadre du processus d'obtention de permis ont alors plus d'incidence. Ce point est plus amplement discuté au 3.2.2.

L'aspect le plus important du taux d'intérêt est toutefois son incidence sur le prix des logements. Si les taux d'intérêt augmentent, la capacité d'emprunt des ménages diminue, ce qui a un impact sur le prix des logements, comme indiqué ci-dessous.

3.1.2.3 Les prix des logements et des terrains

Les prix des logements ont fortement augmenté entre 2020 et 2022. Depuis le début 2017, les prix des logements existants ont augmenté de 30 % (Illustration 10). L'indice des prix des nouvelles constructions connaît une évolution similaire, ce qui est logique, car il s'agit de quasi-substituts. Le prix qu'un ménage souhaite payer pour une nouvelle construction peut être considéré comme le prix d'un logement existant majoré d'une prime de nouvelle construction. Cette prime est relativement fixe dans le temps, de sorte que les prix des logements existants et des nouvelles constructions évoluent de manière parallèle. L'année dernière, le prix des nouvelles constructions a légèrement plus augmenté, ce qui peut sans doute s'expliquer par le fait que les ménages sont prêts à payer une prime supplémentaire pour se procurer des maisons économes en énergie, en raison de la crise énergétique et de la hausse des prix de l'énergie.

Illustration 10 Indice des prix hédoniques des logements existants et des nouvelles constructions, Région flamande (2017-2023t1)



*

Source : Pour l'indice des prix hédoniques des logements existants, nous avons recouru aux résultats de l'étude effectuée pour la BNB par Reusens et al. (2022), complétés par l'indice ERA des derniers trimestres (Damen, 2023). L'indice du baromètre de la construction neuve REALO-Matexi a été utilisé pour les nouvelles constructions.

Comment expliquer cette évolution des prix et que signifie-t-elle pour les attentes futures ? Nous utilisons à cette fin les résultats de la recherche de Damen et al. (2016). Ces derniers concluent que, dans divers pays, **la capacité d'emprunt des ménages sur le long terme détermine le niveau de prix des logements**. Nous renvoyons à Vastmans & Dreesen (2021) pour une étude plus détaillée et nuancée de cette question.

L'évolution récente des prix des logements peut s'expliquer par la baisse des taux d'intérêt jusque début 2022 ainsi que par la forte inflation qui a conduit à des revenus nominaux plus élevés. Mais le taux d'intérêt a fortement augmenté récemment (de plus de 2 %). Cela a généré un effet inverse, avec un impact important, que nous commentons ci-dessous.

La capacité d'emprunt des ménages augmente de 10 % si le taux d'intérêt diminue de 1 %, mais diminue également de 10 % si le taux d'intérêt augmente de 1 %. On entend souvent que les prix des logements sont résistants à l'inflation. Comme l'inflation conduit à un revenu nominal plus élevé, il en va également ainsi dans le modèle de prix du logement utilisé. Mais une inflation plus élevée conduit aussi souvent à des taux d'intérêt nominaux plus élevés (la politique monétaire de la BCE vise à limiter l'inflation au moyen de taux d'intérêt plus élevés). Et ceux-ci ont un fort effet à la baisse sur le prix des logements. Lors de la rédaction de ce rapport, à l'été 2023, ce n'est donc plus la croissance nominale des revenus dus à une forte inflation qui entraîne des hausses de prix, mais la hausse des taux d'intérêt qui modère fortement les prix des logements.

L'incidence du taux d'intérêt sur les prix des terrains est souvent encore plus forte. Cela peut s'expliquer par la valorisation résiduelle des terrains à bâtir. En termes très généraux, on peut dire qu'un développeur ne souhaite jamais payer plus, pour un terrain à bâtir, que le produit attendu (prix de vente des nouvelles constructions résidentielles), déduction faite des coûts de construction. Bien sûr, c'est beaucoup plus complexe dans la pratique (marge bénéficiaire, incertitudes, ...), **mais l'idée de base est qu'il existe un lien clair entre les prix des nouvelles constructions et les prix des terrains (Vastmans et al. 2014), et que si les prix des nouvelles constructions augmentent fortement en raison de la baisse des taux d'intérêt, les prix des terrains pourraient augmenter encore plus fortement.**

3.2 Comparaison de trois scénarios de base par rapport au cas de référence

Pour évaluer l'incidence du processus d'obtention de permis, nous calculons séparément l'incidence de trois éléments qui influent sur la valeur actuelle nette du projet et évaluons l'évolution de cette dernière en fonction du scénario de référence :

- i) durée supérieure (coût du capital, financement, +...);
- ii) charges et coûts complémentaires (investissement en euros),
- iii) moins de programme /densité plus faible (chiffre d'affaires ou marge en euros).

Les résultats de cette analyse sont les éléments constitutifs d'une formule plus générale permettant de calculer l'incidence sur la valeur actuelle nette pour un large éventail de changements dans le projet au moyen d'un outil de scénario.

3.2.1 Scénario de base

Nous tirons le projet de référence, comptant 64 unités de logement, principalement des appartements, de « Verdichting in Vlaanderen »¹⁷, une étude d'Atelier Romain et IDEA Consult (2022). Sur la base des informations détaillées, nous en avons dérivé une structure de flux de trésorerie synthétique.

Tableau 16.

	Flux de trésorerie	% du coût total	Valeur actuelle	Année flux de trésorerie (depuis le début)
Achat du terrain	€ 36 805	15,9 %	€ 34 949	0,5
Permis	€ 430	0,2 %	€ 368	1,5
Construction	€ 194 236	83,9 %	€ 149 969	2,5
Vente	€ 266 163	115,0 %	€ 185 305	3,5
Coût total	Marge (euros)	Marge (par rapport au coût)	Rendement	VAN (valeur actuelle nette)
231 470 €	34 693 €	15,0 %	10,9 %	0

*

Source : Atelier Romain et IDEA Consult 2022, traitement interne en tableau simplifié

3.2.2 Scénario 1 an de retard

La mesure dans laquelle la valeur actuelle nette du projet change lorsque le projet est approuvé avec 1 an de retard dépend fortement du climat économique et de l'évolution (attendue) de divers paramètres

¹⁷ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/verdichting-in-vlaanderen-kostprijs-en-hindernissen>

sous-jacents. Dans le modèle DCF, le coût de construction dépend de l'évolution du coût de construction et les produits de la vente de l'évolution des prix des logements. Si le projet subit un retard d'1 an, l'année de flux de trésorerie (CF) des coûts comme des produits est retardée d'1 an dans le tableau précédent (CF-coûts de construction 3,5 ans après le début du projet, CF-produit de la vente 4,5 ans après).

En cas d'augmentations plus fortes des prix des logements, et d'augmentations plus limitées des coûts de construction (années de scénario 2016-2019), cela peut même conduire à une valeur actuelle nette plus élevée du projet (+518 euros par unité de logement).

Si, par contre, les coûts de construction augmentent fortement, mais que les prix des logements stagnent en raison de la hausse des taux d'intérêt (climat actuel), la valeur actuelle nette par unité de logement diminue de 8 552 euros. La marge diminue aussi fortement.

Pour le scénario à long terme, nous nous attendons à ce que les coûts de construction et les prix des logements augmentent de 2 % par an. Un an de retard entraîne une diminution de la valeur actuelle nette de 2 824 euros par unité de logement. Si nous exprimons cela en mois, nous constatons qu'un mois de retard supplémentaire dans le scénario à long terme signifie un coût supplémentaire de 235 euros.

Tableau 17 Incidence d'un retard d'1 an selon les scénarios (évolution des prix des coûts de construction/prix des logements) sur la marge et la valeur actuelle nette du projet, par unité de logement

Scénarios	Coût de construction	Prix de l'immobilier	Changement de marge	VAN
2016-2019	2 %	4 %	€ 6 753	€ 518
COVID + crise énergétique	10 %	8 %	1 861 €	-€ 3 617
Actuel (inflation + taux d'intérêt)	5 %	1 %	-€ 7 059	-€ 8 552
Futur-LT	2 %	2 %	€ 1 430	-€ 2 824

3.2.3 Scénario homme-mois de travail supplémentaire

On distingue, pour faire simple, 3 postes de coût de la main-d'œuvre (qui peuvent être externalisés en interne comme en externe) dans un processus d'obtention de permis : le back office, la consultation des parties prenantes (technique, voisinage) et l'appui juridique.

Il est relativement simple de comptabiliser le mois-homme de travail supplémentaire dans la formule DCF. Étant donné que le coût lié à la modification de la demande de permis est encouru relativement tôt dans le processus d'obtention du permis, la valeur actuelle nette de ce coût correspond approximativement au coût de personnel planifié multiplié par $(1 - 10\% \times \text{l'année au cours de laquelle le coût est planifié} - \text{l'année 0 marquant le début du projet})$. La valeur actuelle nette est donc réduite de

80 % des coûts de personnel planifiés si le mois-personnel supplémentaire doit être compris dans le calcul deux ans après le début du projet.

Le timing dépendra également du motif du travail supplémentaire et de sa place dans le processus d'obtention de permis (demande incomplète ou irrecevable, au début du projet, après un refus dans le cadre d'un recours, plus tard dans le projet.)

Il est plus aisé d'intégrer les mois-personnel supplémentaires au niveau du projet plutôt qu'à celui de l'unité de logement.

Si notre projet de référence de 64 logements requiert 6 mois de travail supplémentaire parce que le permis a été refusé durant le trajet principal et que la demande doit être retravaillée avant d'être réintroduite, ce coût s'élèverait à 60 000 euros (tenant compte d'un coût de personnel de 10 000 euros/mois) et sa valeur actuelle nette à 48 000 euros, en cas de comptabilisation 2 ans après le début du projet. Nous obtenons alors un coût de 750 euros par unité de logement. C'est moins que le coût, calculé ci-dessus, d'1 an de retard dans la procédure de permis (2 824 euros par unité de logement).

3.2.4 Scénario de densité inférieure/programme réduit

Dans un scénario de densité inférieure, on fait l'hypothèse qu'une demande de permis refusée sera réintroduite ultérieurement, mais avec des densités réduites. Nous montrons les résultats en cas de réduction de 20 % du programme. Ils ne mesurent que l'impact d'un nombre inférieur d'unités de logement, pas celui d'une durée de traitement plus longue ou de travail supplémentaire, qui ont été mesurés dans les scénarios de base ci-dessus. Nous calculons l'incidence d'une réduction du programme en deux étapes :

- Dans la première, nous faisons l'hypothèse que les ventes comme les coûts de construction diminuent de 20 %. On ne tient toutefois pas compte, ce faisant, des économies d'échelle des projets de plus grande envergure. Certains coûts fixes ne dépendent pas du nombre de logements. Ils ont plus d'impact sur les petits projets. Les coûts diminuent donc moins que les produits en raison de ces économies d'échelle manquées (comme la viabilisation des terrains à bâtir, certains processus administratifs).
- Dans la seconde, nous supposons dès lors que 20 % des coûts de construction sont fixes et que les 80 % restants varient en fonction de la planification ultérieure du projet. Cette hypothèse fait en sorte que les coûts de construction ne diminuent pas de 20 %, mais seulement de 16 % ($80 \% * 20 \%$).

Il ressort du tableau ci-dessous que le fait de pouvoir réaliser moins de logements que ce qui était planifié a la plus forte incidence sur la valeur actuelle nette du projet. L'impact sur la marge est également important. La marge initiale de 34 693 euros tombe à 12 504 euros. Si l'on déduit encore les coûts de financement externe, qui ne sont pas repris dans l'analyse de rendement du projet, nous constatons que de tels scénarios ont non seulement pour conséquence que le rendement proposé n'est pas atteint, mais que celui des fonds propres peut même être négatif.

Pour intégrer ce résultat dans une formule plus générale, nous utilisons le résultat qu'une réduction de 1 % du programme entraîne une diminution de 652 euros de la VAN (car -13 046 euros à 20 %).

Tableau 18 Impact du scénario de réduction de la densité et de travail supplémentaire pendant l'obtention du permis et retard

Scénario	Diminution de la VAN	Diminution de la marge
1) Produits et coûts de construction -20 %	-€ 7 048,02	-€ 14 385,43
2) Produits -20 % Coûts de construction -16 %	-€ 13 046,76	-€ 22 154,86
3) scénario 2 + 6 mois de travail sup. (pour 64 unités rés.)	-€ 13 903,02	-€ 23 154,86
4) scénario 3 + 1 an de retard	-€ 15 714,75	-€ 22 188,01

3.2.5 Outil de scénario

Sur la base de l'analyse précédente, nous pouvons élaborer un outil de scénario permettant de déterminer le coût, mesuré comme la diminution de la valeur actuelle nette du projet pour différents scénarios. L'utilisateur peut alors introduire lui-même le nombre d'unités de logement du projet, la durée du retard (en mois), ainsi que la durée et le coût mensuels du travail supplémentaire d'obtention du permis. Il dispose aussi de la possibilité d'indiquer la réduction de programme suite au refus du permis.

Tableau 19 Outil de scénario

Retard	Impact sur la VAN (/unité) 235 euros	*	Unités de logement ?	*	Mois de retard ?	=	TOTAL ?
Travail sup. durant la procédure d'obtention de permis (projet)	Facteur d'actualisation 1-10 % année de coût 80 % (si durant l'année 2)	*	Mois ?	*	Coût par mois ?	=	TOTAL ?
Densité inférieure	Impact sur la VAN (/unité) 652 euros		Unités résidentielles ?		% de densité en moins ?	=	TOTAL ?
Total							

À titre d'illustration, nous calculons le surcoût lié à l'introduction d'un recours devant le RvVB pour un projet de 50 unités de logement. L'issue de ce recours détermine toutefois aussi le coût. Il faut donc distinguer deux scénarios.

- 1) Si la demande d'**annulation est refusée** et que le permis reste accordé, nous partons de l'hypothèse d'un retard de 18 mois (la durée d'un recours devant le RvVB) et de frais d'avocat de 30 000 euros. La valeur actuelle nette de ce scénario (c'est-à-dire la valeur au début du projet) est de -235 000 euros, principalement en raison de la prolongation de la durée.

Tableau 20 Scénario : annulation rejetée, le permis demeure octroyé

Retard	Impact sur la VAN (/unité)		unités de logement		Mois de retard		TOTAL
	-235	*	50	*	18	=	-211 500 €
Travail sup. durant la procédure d'obtention de permis (projet)	Facteur d'actualisation 1-10% année de coût		Mois		Coût par mois		+
	80 %	*	3	*	10 000	=	-€ 24 000
Densité inférieure	Impact sur la VAN (/unité)		Unités résidentielles		% de densité en moins		+
	€ 652,34		50		0	=	€ 0
Total							-€ 235 500

- 2) Si le **permis est annulé**, un nouveau permis doit être établi (ce qui requiert 12 mois de travail supplémentaire : six mois de préparation, six mois de procédure d'obtention d'un nouveau permis), outre le retard lié à la procédure d'appel, ainsi qu'une demi-année de travail supplémentaire. Nous partons par ailleurs de l'hypothèse que la densité du projet faisant l'objet de la nouvelle demande sera réduite de 20 %. Comme on peut s'y attendre, un tel scénario a un impact très important.

Tableau 21 Scénario : permis annulé, nouvelle demande introduite

Retard	Impact sur la VAN (/unité)		unités de logement		Mois de retard		TOTAL
	-235	*	50	*	30	=	-€ 352 500
Travail supplémentaire durant la procédure d'obtention du permis (projet)	Facteur d'actualisation 1-10% année de coût		Mois		Coût par mois		+
	80 %	*	9	*	10 000	=	-€ 72 000
Densité inférieure	Impact sur la VAN (/unité)		Unités résidentielles		% de densité en moins		+
	€ 652,34		50		-20	=	-€ 652 340
Total							-€ 1 076 840

Comme la probabilité que le recours en annulation soit refusé (et que le projet reste approuvé) est de 52 % et, inversement, que la probabilité que la décision soit annulée (et que le projet soit refusé) est de 48 %, on obtient le calcul suivant :

La valeur actuelle nette d'un projet diminue de 0,6 M€ pour un projet de 50 logements lorsqu'un recours est introduit devant le RvVB, plus précisément

639 343 euros, soit $0,52 * 235 500 + 0,48 * 1 076 840$.

La VAN diminue donc de 12 786 euros par unité de logement. Il s'agit naturellement d'une approximation, qui dépend des paramètres utilisés, mais l'ordre de grandeur montre déjà que l'impact est substantiel.

Notons qu'une telle diminution peut avoir pour conséquence que le projet génère des pertes, étant donné que les produits (déduction faite des coûts) sont inférieurs aux coûts de financement externe.

3.3 Extension du calcul à toute la Belgique

Pour étendre le calcul à toute la Belgique, nous transposons les résultats pour une seule unité de logement au nombre d'unités de logement ayant obtenu un permis dans toute la Belgique.

Il s'agit évidemment d'une approximation, mais cette approche est plausible pour deux raisons.

Nous supposons que le type de projet est fortement déterminé par la proportion d'appartements. Celle-ci est légèrement plus élevée en Région flamande (53 %) qu'en Région wallonne (39 %), tandis que la

part d'appartements à Bruxelles (87 %) est largement supérieure. Mais la moyenne de la Belgique (50 %) est comparable à celle de la Région flamande.

Tableau 22 Nombre de logements pour lesquels un permis est obtenu en construction neuve (2022)

	Nombre d'unités de logement	% d'appartements
RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE	615	87 %
RÉGION FLAMANDE	40 165	53 %
RÉGION WALLONNE	10 730	39 %
Total	51 510	50 %

Source : Statbel

Il ressort par ailleurs des résultats de l'*Étude sur l'incidence économique des trajets d'octroi de permis* (IDEA Consult 2023) que les différences entre les trois régions sont limitées :

« Lors de la description et de l'analyse des résultats, IDEA Consult a constaté, pour certaines étapes, que ceux-ci divergeaient de manière importante selon le type de projet : lotissements et construction d'habitat groupé, construction d'appartements et développement à usage mixte. Nous n'avons par contre pas noté de différences significatives entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne, ni entre les répondants francophones et néerlandophones. »

Cela laisse penser que la problématique liée aux permis ne varie que de manière limitée entre les régions, mais dépend fortement du type de projets, comme cela ressort aussi de l'analyse effectuée sur la base des données flamandes relatives aux permis.

3.3.1 Incidence économique d'une durée réduite d'un mois

Si nous utilisons l'outil de scénario du Tableau 19 pour mesurer l'incidence sur la variation de la valeur actuelle nette d'un scénario dans le cadre duquel la durée de toutes les demandes de permis est raccourcie d'un mois, nous parvenons à la conclusion que la valeur actuelle nette de tous les projets de logement en Belgique serait supérieure de 12,1 M € chaque année.

Tableau 231 mois / 1 an de retard pour toute la Belgique / Régions

Retard	Impact sur la VAN (/unité)		Unités de logement		Mois de retard		TOTAL
Belgique 1 mois	+235	*	51 510	*	1	=	12,1 M €
Retard	Impact sur la VAN (/unité)		Unités de logement		Mois de retard		TOTAL
Rég. flamande 1 mois	+235	*	40 000	*	1	=	9,4 M €
Rég. wallonne 1 mois	+235	*	615	*	1	=	0,1 M €
RBC 1 mois	+235	*	10 730	*	1	=	2,5 M €

3.3.2 Incidence économique d'une réduction de 10 % de la probabilité de recours judiciaire

Dans le cadre de l'élaboration de l'outil de scénario (3.2.5), nous avons scindé l'incidence d'un recours judiciaire en une probabilité dans laquelle l'annulation du permis est refusée (Tableau 20) et une probabilité dans laquelle le permis est annulé (Tableau 21). La VAN par unité de logement diminue donc de 12 786 euros par recours judiciaire. La transposition à toute la Belgique peut alors être faite, en formulant par exemple une réponse à la question suivante : quel serait l'impact économique d'une réduction de 10 % de la probabilité de recours judiciaire ? Il en irait par exemple ainsi si la probabilité après un recours administratif diminue de 50 % à 45 % (une diminution de 10 % est égale dans ce cas à une diminution de 5 points de pourcentage).

Sur la base du tableau suivant, nous constatons que l'incidence d'une décision de le RvVB sur la VAN pour l'ensemble des arrêts s'élève à 32,5 M €, dont 68 %, soit 22,2 M €, pour les projets comptant au moins 20 unités de logement.

Si l'on pouvait réduire de 10 % la probabilité de recours devant le RvVB, la VAN de l'ensemble des projets en Flandre augmenterait conjointement de 3,25 M €. Cette hypothèse présente toutefois une difficulté. L'hypothèse d'une diminution de 10 % suppose également que 10 % des annulations n'aient plus lieu, indûment ou non.

Le tableau suivant illustre également l'importance des grands projets. 40 projets par an dans toute la Flandre, relatifs à 1 741 unités de logement, représentent 68 % des unités de logement sur lesquelles le RvVB se prononce chaque année. Il est également intéressant de comparer ce chiffre avec notre constat que 34 % des logements qui obtiennent un permis appartiennent à un projet comptant au moins 20 unités de logement. Cela signifie que, sur les 40 000 unités de logement obtenant un permis chaque année, 13 600 s'inscrivent dans ces grands projets. **Si nous comparons ensuite ce résultat avec les 1 741 unités de logement faisant l'objet d'un recours devant le RvVB, nous pouvons en déduire que la probabilité que les projets fassent l'objet d'un recours devant le RvVB est d'environ 13 % (1 741 sur**

13 600), ce qui est légèrement supérieur à l'hypothèse précédente, sur la base du fait que 20 % des grands projets font l'objet d'un recours administratif, et que 50 % sont encore soumis au RvVB (soit 10 % d'entre eux).

Tableau 24 Nombre de décisions du RvVB en 2023* en fonction de la taille du projet

Taille	Décisions du RvVB 2023	Pondéré en fonction des unités de logement	Incidence sur la VAN
1	49	49	-€ 626 556
2	15	30	-€ 383 606
3	60	350	-€ 4 475 402
10	29	376	-€ 4 807 861
20	33	993	-€ 12 697 356
50	5	395	-€ 5 050 811
100	2	353	-€ 4 513 763
Total	193	2 546	-€ 32 555 356
>20	40	1 741	-€ 22 261 930
> 20(%)	21 %	68 %	68 %

* La distribution était similaire les années précédentes.

Source :

3.3.3 Incidence économique de l'augmentation de la probabilité d'obtention d'un permis

On pourrait déduire de ce qui précède que la durée de traitement a plus d'incidence que la probabilité d'obtention d'un permis, comme le montrait l'exemple de la probabilité de recours judiciaire. Il n'en va cependant pas ainsi.

Il existe en effet deux manières de réduire la durée d'un mois. La première consiste à raccourcir la durée des différentes procédures. La seconde à augmenter la probabilité que la demande soit approuvée. Nous avons vu que la non-obtention d'un permis entraîne un retard de 312 jours (1.2.4). Dès lors, si l'on peut faire diminuer de 10 % la probabilité de ne pas obtenir de permis, la durée moyenne diminue aussi d'un mois. Si un permis n'est pas obtenu, la redéfinition et la réintroduction du projet génèrent par ailleurs souvent des coûts supplémentaires. Il est aussi probable que le projet contienne moins d'unités de logement et génère dès lors moins de ventes. Réduire la probabilité de non-obtention d'un permis a donc plus d'incidence. Mais l'impact dépend en partie du motif spécifique de la non-obtention et du moment de celle-ci (dans le trajet principal ou dans le trajet ultérieur).

Si l'on compare les deux scénarios (une réduction d'1 mois de la durée de traitement et une réduction de 10 % de la probabilité de recours judiciaire), il apparaît clairement que le calcul du coût économique de la politique d'octroi des permis est aussi complexe que le trajet d'octroi des permis.

Le premier scénario (durée de traitement réduite d'1 mois) est très général. Il en ressort seulement de manière globale que, considérée de manière isolée, la durée de traitement (sans les coûts de personnel ou la réduction des produits en raison des restrictions du volume de construction) a une incidence majeure. Le gros inconvénient de ce scénario est qu'il n'aborde pas les manières dont la durée de traitement peut être raccourcie.

Le scénario de la réduction de 10 % de la probabilité de recours judiciaire se concentre par contre sur un paramètre spécifique. Le coût d'un recours judiciaire est très élevé. Mais comme le nombre de recours judiciaires est plus limité, l'impact total, pour l'ensemble du secteur, est plus restreint. Dans ce scénario, le coût d'un recours judiciaire est également déterminé, pour plus de la moitié, par l'hypothèse que le volume de construction sera restreint en cas d'annulation de la demande.

Mais une limitation du volume de construction est en fait envisageable à chaque étape de la demande qui aboutit à la non-obtention du permis, pas seulement dans le cadre d'un recours judiciaire : lorsque la demande est déclarée incomplète et irrecevable, lorsqu'elle est retirée par le demandeur lui-même, à l'issue du trajet principal, dans le cadre d'un recours administratif. Elle peut même déjà jouer un rôle important dans le trajet préliminaire, ou dans l'établissement d'un projet de PES communal, qui peut également faire l'objet d'un recours. En ce sens, les implications financières d'une réduction de 10 % de la probabilité de recours judiciaire ne constitue qu'un élément d'un plus grand ensemble. Le coût total d'un volume de construction inférieur, ainsi que le coût de personnel total des mois-personnel supplémentaires nécessaires à la réintroduction d'une demande, est donc beaucoup plus élevé. Inversement, les économies de coûts sont bien plus importantes si ces éléments peuvent être limités.

Le moment de l'achat du terrain à bâtir joue par ailleurs aussi un rôle important. Comme l'a également indiqué IDEA Consult (2023), les demandeurs auront plus tendance à repousser l'achat final du terrain jusqu'à ce qu'il y ait plus de clarté sur les volumes de construction potentiels. Le terrain ne sera pas acheté à un prix élevé si les possibilités de construction sont trop limitées. Une partie du coût est ainsi transférée aux propriétaires fonciers. Par ailleurs, les développeurs anticipent l'augmentation du coût de développement ou la diminution du produit des ventes résultant de la restriction du volume de construction, et l'incluent dans l'analyse. Dès lors, le prix qu'ils sont prêts à payer pour l'achat de terrains diminue, selon le principe de la valorisation résiduelle des terrains à bâtir.

Cette étude constitue en outre une analyse quantitative générale qui cartographie l'incidence des différentes étapes du processus d'obtention de permis, sans qu'aucune donnée quantitative détaillée ne soit disponible sur les motifs pour lesquels certains projets n'obtiennent pas de permis.

Il ressort de l'étude que la limitation de la complexité réglementaire entraîne une augmentation de la probabilité d'obtention de permis et une réduction des durées de traitement. Elle ne dit toutefois pas comment procéder. Il est par ailleurs indiqué que la probabilité que les demandeurs et l'autorité délivrante commettent des erreurs dans la procédure d'octroi des permis augmente de ce fait.

Dans le même registre, si l'on considère la notion de bon aménagement urbanistique et son contexte, un projet de densification peut être refusé parce que la tentative de maximisation des profits par le demandeur peut entraîner trop d'externalités négatives pour le voisinage. Il se peut aussi, toutefois, qu'un projet très qualitatif avec de nombreuses externalités positives n'obtiennent pas de permis en raison du préjudice limité subi par une partie prenante.

D'un point de vue économique, dans une telle analyse, il conviendrait d'effectuer une analyse multicritères avec des systèmes de compensation financière afin que les projets les plus optimaux, tant pour la société que pour le développeur, puissent être facilement réalisés, avec ou sans une compensation conforme au marché pour le préjudice limité subi par une partie prenante. Il ressort de nos entretiens que la compensation financière des personnes lésées serait en augmentation (un business en soi-même ?). On dispose toutefois de très peu d'informations à ce sujet.

3.4 Conclusion intermédiaire

La hausse des taux d'intérêt, des coûts de financement et des coûts de construction, ainsi que la stagnation des prix des logements, génèrent un climat d'investissement défavorable pour la construction. Le climat économique actuel a également pour conséquence que les retards encourus dans le processus d'obtention de permis (durée de traitement plus longue) ont plus d'incidence négative sur la valeur actuelle nette des projets d'investissement.

Mais même dans un climat à long terme plus stable, nous constatons que le coût de l'allongement de la durée de traitement est substantiel. Dans un scénario positif, inversement, **la valeur actuelle nette de tous les projets de logement en Belgique augmenterait de 12,1 millions d'euros par an si la durée de traitement pouvait être raccourcie d'un mois.**

Un scénario a par ailleurs aussi été élaboré pour un **projet de 50 unités de logement** en vue de connaître l'incidence du **recours judiciaire** (par rapport à l'absence de recours judiciaire). On tient compte pour ce faire des coûts qui résultent d'une durée de traitement plus longue mais aussi de charges et coûts supplémentaires (investissement en euros en hommes-mois) ainsi que de la probabilité d'une réduction du programme (densité plus faible, chiffre d'affaires réduit). **La valeur actuelle nette diminuerait dans ce cas de 0,6 million d'euros** et un tel projet pourrait donc générer des pertes. Si une réduction de 10 % de la probabilité de recours judiciaire a une forte incidence pour un projet individuel, son impact annuel sur la valeur actuelle nette de tous les projets résidentiels belges est limité. En Flandre, moins de 200 projets sont concernés, dont 40 comptent plus de 20 unités de logement. Une diminution de 10 % aurait, somme toute, un effet limité.

Il existe par ailleurs deux manières de réduire la durée d'un mois. **La première consiste à raccourcir la durée des différentes procédures. La seconde à augmenter de 10% la probabilité que la demande soit approuvée.** Nous avons vu que la non-obtention d'un permis entraîne un retard de 312 jours (1.2.4). Dès lors, si l'on parvient à réduire de 10 % la probabilité de ne pas obtenir de permis, la durée moyenne diminue aussi d'un mois. **Si un permis n'est pas obtenu, la redéfinition et la réintroduction du projet génèrent par ailleurs souvent des coûts supplémentaires. Il est aussi probable que le projet contienne moins d'unités de logement et génère dès lors moins de ventes.** Réduire la probabilité de ne pas obtenir de permis a donc plus d'incidence. Mais l'impact dépend en partie du motif spécifique de la non-obtention et du moment de celle-ci (dans le trajet principal ou dans le trajet ultérieur). Les coûts supplémentaires et les réductions de chiffre d'affaires sont donc spécifiques à chaque situation et difficiles à généraliser.

Si l'on considère le coût économique, deux grandes lignes se dégagent de l'étude pour dresser un tableau global de la question. Pour les développeurs de projets, la complexité du processus d'octroi de permis augmente. Cela est dû à la fois au fait que les projets sont devenus plus grands et plus complexes (la composition des types de projets a changé) qu'il y a 20 ans, mais aussi que la législation est devenue plus compliquée. **Toute démarche visant à alléger cette complexité (la simplification n'est qu'une des possibilités à cet égard) apporte une valeur ajoutée significative au projet.**

Nous constatons par ailleurs que le contexte et la localisation influent aussi de manière importante sur la probabilité d'obtention d'un permis. On pourrait en conclure que, comme certains projets de densification sont réalisés moins rapidement, les développeurs opteront dans une plus grande mesure pour des projets d'expansion, pour répondre à la demande. Une observation que l'on retrouve déjà dans l'étude d'Atelier Romain et IDEA Consult. **Il convient toutefois de souligner que le fait de ne pas pouvoir réaliser des projets de densification n'entraîne pas seulement un coût pour les développeurs, mais aussi pour la société dans son ensemble. Ce point est abordé au chapitre suivant.**

4. INCIDENCE SOCIALE DU TRAJET D'OBTENTION DE PERMIS

Le coût de l'impact économique pour le développeur constituait l'élément central du chapitre précédent. Mais le trajet d'obtention de permis a un impact sur diverses parties prenantes : les autorités, les voisins et, en fin de compte, tous les citoyens....

L'impact social du processus d'obtention de permis et, en particulier, une moindre probabilité d'obtention d'un permis, a diverses conséquences.

Dans le premier chapitre, nous sommes partis de l'hypothèse que la probabilité de ne pas obtenir de permis conduisait à la réintroduction d'une demande de permis adaptée, avec en moyenne un nombre réduit d'unités de logement. La non-obtention d'un permis ne conduit donc que partiellement à une réduction d'unités de logement. De plus, s'il existe une offre potentielle suffisante ailleurs, la demande de logements se déplacera (il se peut également, si la démolition et la reconstruction ne sont pas approuvées, que les unités de logement obsolètes perdurent). La mesure dans laquelle un processus d'obtention de permis restrictif et complexe conduit effectivement à une réduction du nombre d'unités de logement n'a pas été étudiée dans cette étude. C'est, premièrement, un exercice très complexe. Deuxièmement, le processus d'obtention de permis n'est pas le seul élément déterminant à cet égard ; il faut aussi considérer (et même dans une plus grande mesure) la réglementation applicable aux plans de logement. Et, troisièmement, c'est difficile à délimiter. Il peut y avoir une grande pénurie de logements au niveau communal. Cette pénurie de logements sera plus limitée au niveau flamand. Comme les données sont agrégées au niveau flamand, une pénurie locale plus limitée est souvent compensée par une offre supérieure ailleurs. Le plus grand défi est donc le décalage entre la demande effective de logement et le résultat final, à savoir l'endroit où les ménages partent vivre. Ce décalage, qui pousse les gens vers des zones plus périphériques (avec une offre plus importante, dans des endroits moins chers, mais avec des frais de déplacement plus élevés pour les résidents, et divers coûts pour les autorités), constitue le coût le plus important.

L'aménagement du territoire a un impact majeur sur l'offre de logements (Gyourko et Molloy 2015). **Le manque d'offre de nouvelles constructions dans les régions attrayantes génère des problèmes liés au caractère abordable du logement (Quigley et Raphael, 2005).** Le « Triumph of the city » (Glaeser 2011) conduit ainsi à « the new urban crisis » (Florida 2017). Le même constat a été fait en Flandre (Vastmans et Dreesen 2021) : *« Alors que 14 % des citoyens de 72 ans étaient diplômés de l'enseignement supérieur en Flandre en 2011, cette proportion a progressivement augmenté, dans les couches plus jeunes de la population, pour atteindre 44 % des flamands de 32 ans (2011), sur la base des dernières données du recensement. Depuis 2010, les inscriptions dans l'enseignement supérieur ont augmenté de 27,5 % dans les quatre grandes villes étudiantes. On peut donc supposer que cette tendance va se poursuivre. Cela semble un détail, mais le fait que la moitié des jeunes poursuivent maintenant leurs études augmente encore la dynamique des migrations internes en Flandre (et dans les pays du monde entier) et explique certaines évolutions importantes du marché du logement. »*

Les jeunes commencent de plus en plus à chercher un logement dans les pôles urbains, ce qui crée une énorme pression sur la demande dans et autour des pôles régionaux de Flandre. Cela suscite une

demande d'appartements, mais aussi de maisons « compactes ». L'offre de logements unifamiliaux compacts nouvellement construits est toutefois très limitée, tandis que la demande augmente fortement. Il existe des possibilités de densification qualitative à cet égard. Le défi urbanistique est double et diffère selon les régions. « La dilution familiale dans les régions à caractère rural est un point d'attention particulier car elle génère un décalage qualitatif entre l'offre (maisons détachées et villas) et la demande (maisons et appartements plus petits) » (vision stratégique BRV 2018). Mais d'autre part, la pression des jeunes familles dans les grands pôles urbains et en Flandre centrale impose que le caractère abordable et le besoin d'une offre supplémentaire fassent l'objet d'un suivi du point de vue de la politique du logement ».

Vastmans et Dreesen ont également souligné le fait que, au niveau régional, l'évolution et les perspectives des ménages ne sont pas un indicateur de la demande de logements. Les ménages s'installent en effet là où ils disposent d'une offre appropriée. À défaut d'offre, ils s'installent ailleurs. Prédire la demande future de logements sur la base des mouvements historiques de déménagement constitue un raisonnement circulaire qui part de l'offre limitée. Les évolutions des ménages sont en effet le fruit de l'offre et de la demande. Ainsi, la pression de la demande à Louvain et dans ses environs est élevée. On s'attend à ce que l'emploi continue d'y augmenter et, surtout, à ce qu'il y ait une demande annuelle supplémentaire de diplômés de l'enseignement supérieur qui viennent d'ailleurs et veulent s'établir dans les environs de Louvain. Les perspectives démographiques des communes de la région urbaine de Louvain (Louvain et les communes avoisinantes) révèlent toutefois une diminution de la population active. Cela ne signifie pas que ces perspectives démographiques soient irréalistes. Cela indique seulement que la population active diminue à mesure que la population actuelle vieillit, et qu'il n'y a pas d'offre supplémentaire pour faire face à la demande des ménages plus jeunes. Si l'offre est limitée, ceux-ci sont forcés de déménager dans une autre région. Ce scénario semble conduire à un allongement des distances de déplacement entre le domicile et le lieu de travail, et probablement aussi à une plus grande occupation des terres, étant donné que l'alternative à un logement en ville est un logement plus grand dans des zones plus rurales.

L'évolution des prix des logements et, plus particulièrement, celle des effets de localisation des communes constitue un meilleur indicateur de la demande de logements. L'effet de localisation exprime la mesure dans laquelle un logement similaire est plus cher dans une certaine commune qu'ailleurs (voir Illustration 4, page 48). Si cet effet de localisation augmente au fil des ans, cela constitue une indication que la demande de logements dans ces communes augmente. Cela a été calculé dans l'étude effectuée pour la BNB¹⁸ (Reusens et al. 2022) et les résultats ont été utilisés pour effectuer une comparaison avec les effets de localisation des communes en ce qui concerne la politique de permis au chapitre 2. **Cela a, d'ores et déjà, pour étonnant résultat que c'est justement dans les communes caractérisées par des effets de localisation plus élevés et des augmentations de prix plus fortes que la probabilité d'obtention d'un permis est réduite.** Il s'agit précisément des communes où une offre suffisante de logements abordables doit être réalisée. **Notez d'ailleurs que l'offre rend de manière générale le logement abordable, pas seulement les nouvelles constructions. Bratu et al. (2023) ont constaté que l'ancien logement des ménages qui déménagent dans des logements nouvellement**

¹⁸ <https://www.nbb.be/fr/articles/lincidence-de-levolution-des-caracteristiques-des-logements-et-des-preferences-en-la?language=nl>

construits plus chers génère une offre supplémentaire dans le segment plus abordable (phénomène de « moving chains ») et modère donc relativement vite le prix.

Mais comment expliquer l'insuffisance de l'offre réalisée là où on en a besoin ? Fischel (2001) suggère dans son livre *The Homevoter Hypothesis* que « le souci de la valeur du logement constitue la motivation centrale de la politique locale ». Ortalo-Magné (2014) a développé cette hypothèse pour parvenir à la conclusion que : « *City residents invest in housing because they expect their investment to be protected by a majority opposed to urban growth. They vote against growth because they have invested in local housing. This vicious cycle between ownership and urban growth generates a tension between the common housing policy objectives of affordability for all and homeownership for most.* » (Les citoyens investissent dans le logement parce qu'ils comptent sur le fait que leur investissement soit protégé par une majorité opposée à la croissance urbaine. Ils votent contre la croissance parce qu'ils ont investi dans le logement local. Ce cercle vicieux entre propriété et croissance urbaine génère une tension entre les objectifs communs de la politique du logement, à savoir l'accessibilité pour tous et l'accession de la plupart à la propriété).

Mais il ne faut pas se limiter au coût social du caractère moins abordable des logements. La densification qualitative présente divers autres avantages. **Le rendement spatial d'un logement unifamilial compact à proximité de pôles urbains est plus élevé, ce qui va dans le sens du plan stratégique de la Flandre en matière d'aménagement du territoire (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen).** Le nombre de trajets entre le domicile et le lieu de travail diminue aussi, ce qui est l'objectif de la Mobiliteitsvisie 2040, qui vise au transfert modal. Mais l'étalement urbain entraîne aussi des coûts monétaires (Vermeiren et al. 2019) que ne génère pas la densification. **Élément souvent oublié : cette offre limitée génère également un décalage entre emploi et logement, ce qui entrave la croissance économique d'un pays.** Hsieh et Moretti (2019) sont parvenus à la conclusion que des conditions strictes liées à l'offre de nouveaux logements aux États-Unis réduisaient de 0,7 % la croissance économique annuelle, en raison de l'impossibilité de bénéficier d'économies d'échelle.

C'est donc quelque peu paradoxal que ce soit justement les projets de densification, requérant souvent des ajustements aux plans existants, dont la réalisation entraîne les plus gros coûts, alors que l'offre historique, avec les externalités les plus importantes (impact négatif pour la société) est plus facile à réaliser. Si les autorités veulent atteindre cet objectif, il faudra qu'il soit intéressant pour les développeurs d'y contribuer. Il est par ailleurs important que la Flandre ajuste les incitants au niveau communal afin que la politique locale soit suffisamment encouragée à contribuer aux objectifs communs. Serait-il envisageable, dans le cadre d'un projet de densification de bonne qualité mais présentant un désavantage évident pour un riverain, que les autorités impliquées versent à celui-ci une indemnité pour les dégâts résultant du plan ? À titre de compensation, l'autorité flamande peut alors demander une indemnité pour les dégâts résultant du plan (« impact fee ») au maître d'ouvrage, si celui-ci souhaite construire un logement dont le coût pour la société est plus élevé. Dans le même registre, des charges d'urbanisme sont souvent appliquées aux projets de densification. Celles-ci constituent une « compensation sociale » pour la valeur ajoutée que le demandeur retire de la réalisation du permis, à la lumière des autres politiques menées par une autorité (avec l'argent des contribuables). Les dégâts causés par le plan en raison de l'étalement urbain ne devraient-ils pas faire l'objet de charges d'urbanisme ?

5. CONCLUSION

Durées et probabilités d'octroi de permis

Si l'on donne des chiffres, il est important de les expliquer. Dans cette étude, nous prenons en considération les demandes de permis pour les logements résidentiels issues du guichet environnement d'Omgeving Vlaanderen, qui a pu fournir des chiffres suffisamment détaillés pour cette étude.

Deuxième élément important : il n'est pas judicieux de parler de demande de permis moyenne. 65 % des demandes concernent 1 logement. Mais leur signification économique est limitée puisqu'elles ne représentent que 16,9 % des logements pour lesquels un permis est demandé. Ce sont les grands projets de plus de 20 unités de logement qui génèrent le plus de logements (40 % du total), malgré le fait qu'ils représentent moins de 4 % des demandes. C'est la raison pour laquelle nous nous concentrons principalement sur les chiffres de ces plus grands projets. La probabilité moyenne de 3 % de recours administratif dans le cadre d'une demande de permis n'a donc pas de valeur informative, étant donné qu'elle est fortement biaisée par les demandes pour un seul logement, exposées à une probabilité de recours administratif de 1 %. La probabilité de recours administratif pour les projets de plus de 20 unités de logement est de 19 %.

Par ailleurs, la non-obtention de permis (et sa probabilité) n'est pas limitée aux refus. Il est, en premier lieu, possible qu'une demande ne soit pas introduite parce qu'il ressort clairement des négociations préliminaires que le projet n'obtiendra pas de permis. Ensuite, au cours du trajet principal, les permis peuvent être déclarés incomplets ou irrecevables par l'autorité délivrante, ou la demande retirée par celui qui l'a introduite. Il s'agit aussi de motifs de non-obtention du permis, cachant parfois un refus implicite. Leur proportion est nettement plus élevée que celle des demandes explicitement refusées.

Si une décision négative est rendue à l'issue du trajet principal, la probabilité de recours administratif est élevée (51 %). Les demandeurs utilisent donc, dans une plus grande mesure, cette possibilité de recours. La probabilité de recours devant le conseil flamand du contentieux des permis est en revanche élevée (49 %) si une décision positive est rendue à l'issue du recours administratif formé par d'autres parties prenantes. Qui plus est, le conseil flamand du contentieux des permis décide dans 48 % des cas de refuser le permis.

Sur la base de données globales incomplètes, la probabilité de recours devant le Conseil d'État est faible (10 %). La décision antérieure, faisant l'objet de ce recours, n'est par ailleurs annulée que dans 13 % des cas. Ces étapes sont résumées dans le tableau suivant.

Si l'on considère la durée de traitement de la demande de permis, nous constatons que celle-ci dépend fortement du fait que des procédures de recours aient ou non été entamées. Dans le pire des cas, il faut compter 3,5 ans. On ne tient pas compte ici de la durée du trajet préliminaire (estimée à 2 ans, sur la base de l'étude d'IDEA Consult) ni du fait que la demande peut être réintroduite en cas de décision négative (auquel cas la durée afférente doit encore être ajoutée).

Ceci est un élément important concernant les durées. La durée de traitement d'un projet est donc supérieure à celle d'une seule demande de permis. Étant donné qu'il est impossible, sur la base des données disponibles, de relier avec suffisamment de précision des demandes de projets similaires, nous

avons fait l'hypothèse que chaque demande qui ne débouchait pas sur un permis était réintroduite, de manière à représenter une partie du train de permis (toutes les demandes liées à un même projet). Nous prenons donc en compte les demandes de permis dont le contenu est identique, mais pas encore les permis complémentaires (travaux de voirie, ...).

Tableau 25 Récapitulatif des probabilités et des durées du processus décisionnel dans le cadre du trajet d'approbation d'une demande de permis pour un projet d'au moins 20 unités de logement

Trajet principal - demande de permis				
Issue	Pas C&R	Retrait	Refus	Octroi
Ventilation	13,70 %	18,30 %	12,90 %	55,10 %
Durée	30	93	149	138
Trajet ultérieur - recours administratif (durée 157 jours)				
Situation initiale	Refus		Octroi	
Probabilité de recours	51 %		19 %	
Issue	Refus	Octroi	Refus	Octroi
Ventilation	64 %	36 %	27 %	73 %
Trajet ultérieur - RvVB (durée 564 jours)				
Situation initiale	Refus		Octroi	
Probabilité de recours	13 %		49 %	
Issue	Refus	Octroi	Refus	Octroi
Ventilation	76 %	24 %	48 %	52 %
Trajet ultérieur - C.E. (durée 395 jours)				
Probabilité de recours		10 %		
probabilité d'annulation		13 %		

Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket + DBRC + IDEA Consult (2023), traitement interne

Il ressort de l'analyse que la probabilité de non-obtention d'un permis détermine dans une large mesure la durée totale de traitement.

La probabilité qu'une demande de permis soit approuvée est de 52,6 % et la durée de traitement de la demande est alors de 193 jours. Nous constatons toutefois que la durée moyenne de traitement d'un projet est de 474 jours. Comment s'explique cette différence ? Elle vient du fait qu'il y a 47,6 % de chance de ne pas obtenir de permis et que les demandes n'obtenant pas de permis sont réintroduites. La durée totale de traitement est donc la somme de trois durées : 1) la durée de non-obtention du permis (158 jours), 2) la durée de préparation requise pour introduire une nouvelle demande modifiée (154 jours),

et 3) la durée jusqu'à l'obtention du permis (193 jours). On parvient à une durée moyenne de 474 jours si l'on procède à une pondération ajustée de ces durées de traitement (plutôt que de simplement les additionner).

L'incidence de la complexité réglementaire et de la localisation du projet : explications de la probabilité et de la durée d'obtention d'un permis, au moyen d'une analyse de régression multiple.

Outre les caractéristiques du projet (taille, etc.), deux éléments ont été examinés : la complexité réglementaire et les évaluations tributaires du contexte.

La complexité réglementaire est plutôt déterminée par les instruments réglementaires, la dépendance du contexte par des instruments non réglementaires (comme un « bon aménagement du territoire »). La distinction entre la complexité réglementaire et les évaluations tributaires du contexte comporte donc diverses dimensions : (1) critère de légalité par rapport à celui d'opportunité, (2) prescriptions détaillées spécifiques par rapport à des principes généraux, (3) clair et délimité par rapport à vague et susceptible d'interprétation, (4) global par rapport à local.

Complexité réglementaire

Nous avons constaté, au premier chapitre, que les projets de plus grande envergure avaient une probabilité réduite d'obtenir un permis. Pourquoi en va-t-il ainsi ? Nous avons constaté que la complexité réglementaire de ces projets était plus grande : il y a plus d'avis, de questions, de modifications et d'enquêtes publiques pour ce genre de demandes. Et cela explique une moindre probabilité d'obtention d'un permis. La complexité réglementaire est souvent liée à l'envergure du projet, mais pas nécessairement. Les résultats du modèle indiquent qu'un projet de plus grande envergure qui requiert moins d'avis est plus susceptible d'obtenir un permis qu'un projet légèrement plus petit qui requiert plus d'avis. L'incidence de la complexité (réglementaire) est assez générale en Flandre. Nous avons également constaté que la probabilité d'obtention d'un permis augmente avec la clarté de la planification (PES, lotissement) et diminue si le projet est situé en zone inondable.

Si l'on considère la durée de traitement, nous avons constaté dans le premier chapitre que celle-ci est plus longue pour les projets de grande envergure. La complexité réglementaire ne l'explique toutefois que de manière limitée, exception faite de l'enquête publique qui allonge légalement la procédure. Le fait que la durée de traitement des projets de plus grande envergure soit plus longue s'explique donc par la taille du projet et la probabilité que ces projets soient plus susceptibles de donner lieu à une procédure de recours.

Évaluation tribulaire du contexte/de la localisation

Outre la complexité réglementaire, l'évaluation tribulaire du contexte est également reprise dans l'analyse du modèle. Elle est mesurée en termes de commune et de caractéristiques du quartier au sein de la commune. Le résultat peut être décrit de manière générale comme les effets NIMBY. Dans les quartiers comptant plus de propriétaires-résidents et de diplômés de l'enseignement supérieur, les quartiers plus densément peuplés et ceux où l'on trouve une proportion plus élevée d'étrangers de nationalité européenne, la probabilité d'obtenir un permis est plus faible. Elle est plus élevée dans les quartiers où la proportion de non-Européens est plus élevée.

En ce qui concerne les communes, nous avons constaté que la probabilité d'obtenir un permis pour une demande de projet similaire est plus faible dans les communes où les prix des logements augmentent

et sont déjà élevés. Cela révèle que là où la demande de logements est élevée et en hausse (comme les prix l'indiquent), c'est-à-dire là où le besoin de logements supplémentaires est plus important, l'offre est limitée par des probabilités réduites d'obtenir un permis. C'est un point digne d'attention non seulement pour les développeurs, mais aussi pour les politiques.

Coût économique de la politique d'obtention de permis pour la Belgique

La hausse des taux d'intérêt, des coûts de financement et des coûts de construction, ainsi que la stagnation des prix des logements, génèrent un climat d'investissement défavorable pour la construction. Le climat économique actuel a également pour conséquence que les retards encourus dans le processus d'obtention de permis (durée de traitement plus longue) ont plus d'incidence négative sur la valeur actuelle nette des projets d'investissement.

Mais même dans un climat à long terme plus stable, nous constatons que le coût de l'allongement de la durée de traitement est substantiel. Dans un scénario positif, inversement, **la valeur actuelle nette de tous les projets de logement en Belgique augmenterait de 12,1 millions d'euros par an si la durée de traitement pouvait être raccourcie d'un mois.**

Un scénario a par ailleurs aussi été élaboré pour un **projet de 50 unités de logement** en vue de connaître l'incidence du **recours judiciaire** (par rapport à l'absence de recours judiciaire). On tient compte pour ce faire des coûts qui résultent d'une durée de traitement plus longue mais aussi de charges et coûts supplémentaires (investissement en euros en hommes-mois) ainsi que de la probabilité d'une réduction du programme (densité plus faible, chiffre d'affaires réduit). **La valeur actuelle nette diminuerait dans ce cas de 0,6 million d'euros** et un tel projet pourrait donc générer des pertes. Si une réduction de 10 % de la probabilité de recours judiciaire a une forte incidence pour un projet individuel, son impact annuel sur la valeur actuelle nette de tous les projets résidentiels belges est limité. En Flandre, moins de 200 projets sont concernés, dont 40 comptent plus de 20 unités de logement. Une diminution de 10 % aurait, somme toute, un effet limité.

Il existe par ailleurs deux manières de réduire la durée d'un mois. **La première consiste à raccourcir la durée des différentes procédures. La seconde à augmenter de 10% la probabilité que la demande soit approuvée.** Nous avons vu que la non-obtention d'un permis entraîne un retard de 312 jours (1.2.4). Dès lors, si l'on parvient à réduire de 10 % la probabilité de ne pas obtenir de permis, la durée moyenne diminue aussi d'un mois. **Si un permis n'est pas obtenu, la redéfinition et la réintroduction du projet génèrent par ailleurs souvent des coûts supplémentaires. Il est aussi probable que le projet contienne moins d'unités de logement et génère dès lors moins de ventes.** Réduire la probabilité de non-obtention d'un permis a donc plus d'incidence. Mais l'impact dépend en partie du motif spécifique de la non-obtention et du moment de celle-ci (dans le trajet principal ou dans le trajet ultérieur). Les coûts supplémentaires et les réductions de chiffre d'affaires sont donc spécifiques à chaque situation et difficiles à généraliser.

Si l'on considère le coût économique, deux grandes lignes se dégagent de l'étude pour dresser un tableau global de la question. Pour les développeurs de projets, la complexité du processus d'octroi de permis augmente. Cela est dû à la fois au fait que les projets sont devenus plus grands et plus complexes (la composition des types de projets a changé) qu'il y a 20 ans, mais aussi que la législation est devenue plus compliquée. **Toute démarche visant à alléger cette complexité (la simplification n'est qu'une des possibilités à cet égard) apporte une valeur ajoutée significative au projet.**

Nous constatons par ailleurs que le contexte et la localisation influent aussi de manière importante sur la probabilité d'obtention d'un permis. On pourrait en conclure que, comme certains projets de densification sont réalisés moins rapidement, les développeurs de projet opteront dans une plus grande mesure pour des projets d'expansion, pour répondre à la demande. Une observation que l'on retrouve déjà dans l'étude d'Atelier Romain et IDEA Consult. **Il convient toutefois de souligner que le fait de ne pas pouvoir réaliser des projets de densification n'entraîne pas seulement un coût pour les développeurs, mais aussi pour la société dans son ensemble.**

Le trajet d'obtention de permis a une incidence sur diverses parties prenantes : les autorités, les voisins et, en fin de compte, tous les citoyens...

Un élément qui n'a pas fait l'objet de cette étude est le bénéfice économique direct que tirent les autorités d'un processus d'obtention de permis plus efficient. On pourrait mettre en avant le fait que la non-obtention d'un permis entraîne moins de nouvelles constructions et donc moins de travaux et de ventes, ce qui conduit à une diminution des recettes de TVA et des impôts. Une demande refusée ne conduit toutefois que partiellement à une réduction des unités de logement. Elle sera sans doute réintroduite. Par ailleurs, si l'offre potentielle est suffisante ailleurs, la demande de logements se déplacera. Dès lors, bien qu'un processus d'obtention permis restrictif et complexe conduise à une réduction des unités de logement, l'ampleur de cet effet n'est pas claire.

Ne perdons pas non plus de vue l'incidence indirecte sur la société. Les résultats de notre étude semblent indiquer à cet égard un décalage entre la demande effective de logements et le résultat final, à savoir l'endroit où les ménages partent vivre. Ce décalage, qui pousse les gens vers des zones plus périphériques (caractérisées par une offre plus importante, dans des endroits moins chers, mais avec des frais de déplacement plus élevés pour les résidents et divers coûts pour les autorités), constitue le coût le plus important.

- **Le manque d'offre de nouvelles constructions dans les régions attrayantes génère des problèmes liés au caractère abordable du logement (Quigley et Raphael, 2005).** La proportion croissante de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur génère une pression accrue sur la demande dans et autour des pôles régionaux en Flandre.
- **Les prévisions du nombre de ménages dans une zone déterminée ne constituent pas un indicateur de la demande de logements, de l'évolution des prix des logements et, plus particulièrement, de l'évolution des effets de localisation des communes (Vastmans et Dreesen 2021)**
- **Cela a, d'ores et déjà, pour étonnant résultat que c'est justement dans les communes caractérisées par des effets de localisation plus élevés et des augmentations de prix plus fortes que la probabilité d'obtention d'un permis est réduite.** Il s'agit précisément des communes où une offre suffisante de logements abordables doit être réalisée.
- Mais comment expliquer l'insuffisance de l'offre réalisée là où on en a besoin ? Il faut considérer les motivations de la population locale pour le comprendre. Les propriétaires souhaitent maximiser la valeur de leur logement, tandis que la politique générale en matière de logement se concentre justement sur l'augmentation de l'offre pour ceux qui veulent devenir propriétaire (ou locataire). Les deux motivations sont souvent antagoniques.
- Mais il ne faut pas se limiter au coût social du caractère moins abordable des logements. La densification qualitative présente divers autres avantages. **Le rendement spatial d'un logement**

unifamilial compact à proximité de pôles urbains est plus élevé, ce qui va dans le sens du plan stratégique de la Flandre en matière d'aménagement du territoire (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen). Le nombre de trajets entre le domicile et le lieu de travail diminue aussi, ce qui est l'objectif de la Mobiliteitsvisie 2040, qui vise au transfert modal. Mais l'étalement urbain entraîne aussi des coûts monétaires (Vermeiren et al. 2019) que ne génère pas la densification. **Élément souvent oublié : cette offre limitée génère également un décalage entre emploi et logement, ce qui entrave la croissance économique d'un pays. Hsieh et Moretti (2019) sont parvenus à la conclusion que des conditions strictes liées à l'offre de nouveaux logements aux États-Unis réduisaient de 0,7 % la croissance économique annuelle, en raison de l'impossibilité de bénéficier d'économies d'échelle.**

C'est donc quelque peu paradoxal que ce soit justement les projets de densification, requérant souvent des ajustements aux plans existants, dont la réalisation entraîne les plus gros coûts, alors que l'offre historique, avec les externalités les plus importantes (impact négatif pour la société) est plus facile à réaliser. C'est la raison pour laquelle il est important que la Flandre ajuste les incitants au niveau communal afin que la politique locale soit suffisamment encouragée à contribuer aux objectifs communs.

ANNEXES

ANNEXE 1. INFORMATION SUR LE PROCESSUS DES PERMIS D'ENVIRONNEMENT (SITUATION AU 13 MARS 2023)

B1.1 Introduction

En Flandre, le décret sur les permis d'environnement est un instrument important de la politique environnementale. Il a un impact majeur sur la société. En vertu de son article 5 : « Le présent décret s'applique aux projets qui sont soumis :

à l'obligation d'autorisation, notamment pour :

- a) l'exécution de démarches urbanistiques telles que mentionnées dans l'article 4.2.1 du VCRO ;
- b) le lotissement des sols tel que visé à l'article 4.2.15 du VCRO ;
- c) l'exploitation d'une installation ou activité classée de première ou deuxième classe telle que visée à l'article 5.2.1 du DABM ;
- d) les activités de commerce de détail sujettes à permis visées à l'article 11 du décret du 15 juillet relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale ;
- e) les modifications sujettes à permis de la végétation visées à l'article 9bis, §7, et à l'article 13, §4 et §5, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel.

à l'obligation de notification, notamment pour :

- a) l'exécution de démarches urbanistiques telles que mentionnées dans l'article 4.2.2 du VCRO ;
- b) l'exploitation d'une installation ou activité classée de troisième classe telle que visée à l'article 5.2.1 du DABM. »

Toutes les demandes de permis d'environnement sont introduites et traitées au moyen du guichet environnement flamand. Nous pouvons dès lors effectuer des analyses et des statistiques sur la base des données du guichet. Des paramètres tels que les durées de traitement, les délais de décision, le nombre de dossiers, etc. peuvent désormais être beaucoup mieux suivis.

B1.2 Ensemble de données de base

Toutes les demandes de permis d'environnement sont introduites et traitées au moyen du guichet environnement. Ce guichet est entré en service de manière progressive : pour commencer, le 23 février 2017, toutes les demande devant être traitées par le Departement Omgeving, les provinces, ainsi que les communes de Dilsen-Stokkem, Herstappe, Langemark-Poelkapelle et Staden. La commune de Beersel a commencé à utiliser le guichet environnement le 18 avril 2017, et la ville de Diest le 2 mai 2017. Enfin, à partir du 1er janvier 2018, toutes les communes de Flandre se sont mises à utiliser le guichet environnement. Celui-ci facilite les procédures suivantes (article 147) :

- « 1^o ... ;
- 2^o la procédure d'autorisation en première et en dernière instance administrative, visée aux chapitres 2 et 3 du décret précité ;
- 3^o la procédure de déclaration, visée au chapitre 10 du décret précité ;

- 4^o la procédure d'actualisation du permis d'environnement en première et en dernière instance, visée aux articles 82, 83, 85 et 86 du décret précité ;
- 5^o la procédure de dérogation aux conditions environnementales générales et sectorielles, visée au titre V, chapitre IV, section 3, du DABM ;
- 6^o la procédure de conversion de l'autorisation écologique à durée déterminée en un permis d'environnement à durée indéterminée, visée à l'article 390 du décret du 25 avril 2014 ;
- 7^o la procédure de déclaration, visée aux articles 97 et 98.
- 8^o la procédure de suspension et d'abrogation du permis d'environnement pour l'exploitation d'un établissement classé ou d'une activité classée, visée aux articles 134 et 135. »

Les informations qui figurent dans ce document reposent sur les données reprises dans le guichet environnement au 13 mars 2023.

B1.3 Méthodologie et paramètres

Les paramètres (calculés), la définition utilisée et, si nécessaire, la méthodologie appliquée figurent, de manière récapitulative, dans la liste suivante.

B1.3.1 Type de dossier et de procédure (description du type de projet)

Les projets qui requièrent un permis. Ceux-ci font l'objet ici d'un rapport détaillé.

On trouve dans la législation une procédure normale et une procédure simplifiée pour les projets qui requièrent un permis. Ceci n'est pas un champ d'information dans le guichet environnement. Dans le script, nous vérifions si l'événement « démarrer une enquête publique » apparaît dans un projet.

Le guichet environnement contient également les projets qui requièrent une notification.

Gedeeltelijke overdracht van een vergunning voor een ingedeelde inrichting of activiteit (valt weg op 01/08/2018)

Melding omgevingsproject

Melding stopzetting of verval van een vergunning van een ingedeelde inrichting of activiteit

Melding van de bijstelling van de milieuvorwaarden voor klasse 3

Overdracht van een vergunning voor een ingedeelde inrichting of activiteit

Tous les types ne sont pas abordés dans le rapport.

B1.3.2 Décision sur les demandes (en première instance)

Le « statut de la décision » des demandes enregistrées est la dernière décision connue en première instance, telle qu'enregistrée par l'autorité compétente dans le guichet, en tenant compte d'éventuelles décisions corrigées ou retirées et réintroduites. En cas de notification, il s'agit du statut de la notification. Une demande peut avoir fait l'objet d'une décision (approuvée, refusée ou tacitement refusée). Elle peut donner lieu à une notification (acté ou invalide).

Une demande peut, par ailleurs, être interrompue (incomplète, irrecevable ou retirée) ou encore en cours. Ce sont des valeurs calculées sur la base des événements enregistrés dans le guichet environnement. Lors de l'enregistrement d'un permis, le fait qu'il s'agisse d'un permis complet ou partiel peut aussi être indiqué. Ces informations dérivées sont reprises dans un champ séparé (situation du projet).

Un recours administratif peut être formé contre une décision en première instance. Ultérieurement, un recours peut encore être introduit devant la commission flamande du contentieux des permis. Ces recours et décisions ne sont pas pris en compte. Seules les informations de première instance sont reprises.

B1.3.3 Durées de traitement

Les durées de traitement commencent à courir au moment de l'introduction de la demande et se poursuivent jusqu'à ce qu'une décision soit prise. Certaines dates sont enregistrées dans le guichet sous la forme d'un moment précis (avec date + heure). Elles sont affichées comme des dates (date uniquement). Dans le cadre du calcul des durées, le moment précis est toujours pris en compte, puis arrondi à la première unité (jour). Les durées suivantes sont reprises dans le rapport :

- la durée en jours entre la date d'introduction et celle où la demande est déclarée complète et recevable (VENO) ; La durée est calculée comme la différence entre les deux dates.
- la durée en jours entre la date où la demande est déclarée complète et recevable (VENO) et celle de la décision en première instance. La durée est calculée comme la différence entre les deux dates.

La législation prévoit les délais suivants pour les demandes de permis d'environnement :

Le résultat de l'enquête doit être communiqué dans un délai de trente jours à compter du jour suivant la date à laquelle la demande de permis a été introduite ou la date de réception des données ou documents manquants. (art. 19 et 21 du DPE)

Le délai de décision commence toujours le lendemain de la date à laquelle la demande de permis est déclarée recevable et complète ou, à défaut de décision à ce sujet, le trentième jour suivant la date à laquelle la demande de permis a été introduite ou la date de réception des données ou documents manquants. Le délai de décision dépend de la procédure à suivre :

- dossiers qui suivent la procédure ordinaire (avec enquête publique mais sans l'avis d'une commission provinciale du permis d'environnement) : 105 jours (art. 32 du DPE) ;
- dossiers qui suivent la procédure ordinaire (avec enquête publique et avec l'avis d'une commission provinciale du permis d'environnement) : 120 jours (art. 32 du DPE) ;
- dossiers qui suivent la procédure simplifiée (sans enquête publique) : 60 jours (art. 46 du DPE).

- Le délai de décision peut être prolongé dans certains cas (art. 32 du DPE – ne peut être appliqué que dans le cadre d’une procédure ordinaire) :
- dossiers avec boucle administrative ou de modification avec nouvelle enquête publique : + 60 jours (peut être accordé au maximum 1 x) ;
- dossiers pour lesquels la construction, la modification, le déplacement ou le rehaussement d’une route communale relève du pouvoir décisionnel du conseil communal : + 60 jours.

En ce qui concerne les notifications, le délai est de 20 jours si la notification porte uniquement sur l’exploitation d’une installation classée ou d’une activité de troisième classe et de 30 jours dans tous les autres cas (art. 111 du DPE – cet article a été modifié le 3 novembre 2020, auparavant le délai était de 30 jours).

B1.3.4 Autorité délivrante (AD)

L’autorité qui prend une décision en première instance est la commune, la province ou l’autorité flamande (cf. Arrêté du Gouvernement flamand portant désignation des projets flamands et provinciaux, et la liste de classification). Ici, la ville de Brée a été sélectionnée comme autorité délivrante en première instance.

B1.3.5 Aspects de la procédure d’obtention d’un permis



B1.3.5.1 Concertation préalable et réunion de projet

Ces informations ne sont pas enregistrées dans le guichet environnement.

B1.3.5.2 Demande déclarée complète et recevable

Demandes adressées à l’autorité compétente :

Il est possible de déterminer auprès de quelle autorité le dossier doit être introduit sur la base des listes fermées et de la liste de classification. Les listes fermées ne servent qu’à déterminer l’autorité

compétente. Pour les projets figurant sur ces listes, vous devez également indiquer les actions et les rubriques d'urbanisme, et les dispositions de Vlarem II sont applicables.

Un système en cascade permet de déterminer auprès de quelle autorité vous devez introduire votre dossier. En vertu de celui-ci, vous consultez en premier lieu la liste fermée flamande. Si votre installation figure sur cette liste, l'autorité délivrante est l'autorité flamande. Si ce n'est pas le cas, consultez la liste fermée provinciale pour vérifier si la province est l'autorité délivrante pour votre installation.

Demandes visant à obtenir des informations complémentaires (avant que la demande ne soit déclarée complète et recevable) :

Tant que la demande n'a pas été déclarée complète et recevable, vous pouvez utiliser l'action « fournir des informations complémentaires ». Vous pouvez utiliser cette action si vous souhaitez encore apporter une correction, un changement ou un complément, que ce soit de votre propre initiative ou à la demande du gestionnaire de fichiers, dans le cadre de l'examen du caractère complet et recevable de la demande.

B1.3.5.3 Dans le cadre du traitement en première instance

Demandes avec une enquête publique :

(voir incidence sur la durée de traitement)

Demande avec un avis de la commission provinciale du permis d'environnement :

(voir incidence sur la durée de traitement)

Demandes avec une boucle administrative :

La boucle administrative évite de devoir complètement réintroduire une demande en raison d'erreurs de procédure (à titre d'exemple, les avis légalement requis n'ont pas été demandés). Elle permet d'organiser une nouvelle enquête publique et de demander des avis qui font défaut, y compris celui de la commission provinciale du permis d'environnement (POVC). En cas d'application de la boucle administrative, le délai de décision est prolongé de plein droit de 60 jours.

Demandes avec une requête de modification (suivie ou non d'une nouvelle enquête publique) et leur durée moyenne :

Le demandeur de permis peut encore apporter des modifications à la demande de permis après l'enquête publique. Si les conditions ne sont pas remplies, l'autorité délivrante décide d'accepter ou non la modification du dossier. Ce n'est que si les modifications sont telles qu'une nouvelle enquête publique s'impose qu'une prolongation du délai de décision est possible.

- Si l'autorité délivrante donne suite au dossier modifié, l'organisation d'une nouvelle enquête publique et la collecte d'avis s'ensuivent pour la deuxième fois. Dans ce cas, le délai de décision est automatiquement prolongé de 60 jours.
- Si l'autorité délivrante prend une décision sur la demande initiale, il n'est pas possible de prolonger le délai de décision.

ANNEXE 2. DURÉE DE TRAITEMENT AU NIVEAU COMMUNAL

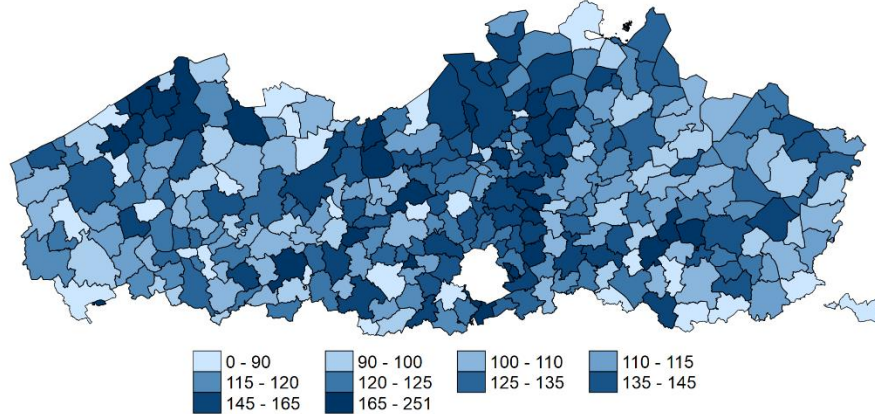
Om een tabel of figuur in de bijlage in te voegen: insert – quick parts – invoegen tabel-bijlage of invoegen figuur-bijlage.

En ce qui concerne les durées de traitement, un traitement similaire à celui réalisé pour la probabilité d'obtention de permis (2.2.3.2) est effectué au niveau communal. Les illustrations suivantes montrent comment la durée de traitement moyenne d'une demande approuvée dans une commune peut être ventilée entre la durée de traitement attendue d'une demande en fonction de la complexité (réglementaire) moyenne dans une commune et l'écart par rapport à la durée de traitement d'un projet standard dans une commune. De manière générale, nous constatons que la probabilité d'obtention d'un permis est inversement corrélée à une durée de traitement plus longue. La corrélation est surtout nettement négative entre la durée et la probabilité d'obtention d'un permis en fonction de la complexité (réglementaire) dans une commune. Dans la matrice de corrélation suivante, la corrélation entre `probabilité_type` et `durée_type` est de -0,8386. Ce résultat est conforme aux attentes : il est moins probable que les projets plus complexes obtiennent un permis et la durée de leur traitement est plus longue.

Illustration 11 Matrice de corrélation entre les effets de la commune (`prob`, `type` (complexité) et `gem` (effet de la commune) et l'estimation de la probabilité et de la durée de l'obtention de permis

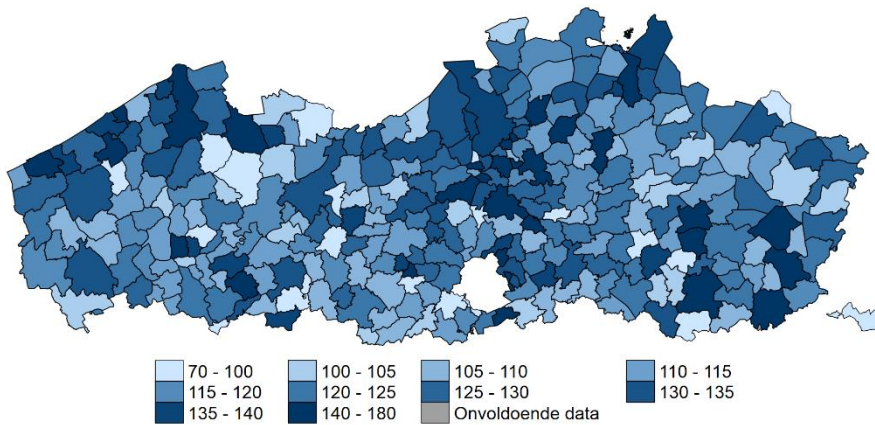
	kans	kans_type	kans_gem	dur	dur_type	dur_gem
kans	1.0000					
kans_type	0.4631	1.0000				
kans_gem	0.7350	0.0704	1.0000			
dur	-0.2576	-0.3821	-0.3288	1.0000		
dur_type	-0.4090	-0.8386	-0.0201	0.4324	1.0000	
dur_gem	-0.1422	0.0481	-0.2057	0.5185	-0.0049	1.0000

Illustration 12 Durée moyenne de traitement d'une demande de permis dans une commune



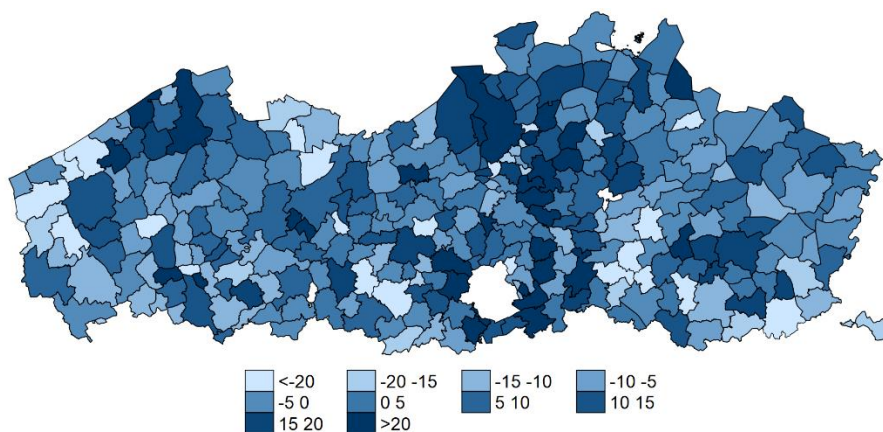
Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

Illustration 13 Durée de traitement d'une demande de permis en fonction des différences de complexité (réglementaire) des projets dans la commune



Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

Illustration 14 Durée de traitement d'une demande de permis pour un projet standard de complexité (réglementaire) identique dans une commune



Source : Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, traitement interne

RÉFÉRENCES

Atelier Romain & IDEA Consult (2022), « Verdichten in Vlaanderen, kostprijs en hindernissen », Departement Omgeving - Beleidsdomein Omgeving Vlaamse Bouwagenda, p. 147.

« Bouwen aan Dialoog (2021) », une charte établie par le Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning de la Ville de Gand, Netwerk Architecten Vlaanderen (NAV), Beroepsvereniging voor Architecten (BVA), l'Orde van Architecten et la Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG).

Bratu, Cristina, Harjunen, Oskari et Saarimaa, Tuukka (2023), « City-wide effects of new housing supply : Evidence from moving chains », *Journal of Urban Economics*, 103528.

Ouasbaa, G., Solé-Ollé, A. et Viladecans-Marsal, E. (2022), « The power of developers. Evidence from california », document de travail (version du 7 septembre 2022)

Fierens D. (2023), « Een methodologisch onderzoek naar de reguleringscomplexiteit inzake residentiële projectontwikkeling in Vlaanderen », mémoire pour l'obtention d'un Master en Real Estate Management, promoteur prof. Sven Damen.

Fischel, William A. (2001), « The Homevoter Hypothesis : How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies », Cambridge, MA : Harvard University Press.

Glaeser, E. L., Gyourko, J. & Saks, R.E. (2005), « Why have housing prices gone up ? », *American economic review* 952, 329–333.

Gommers, A. (KENTER), Cloet, B. (Tractebel). (2019), « Impact Gewijzigde Rolverdeling Ruimtelijk Beleid », exécuté pour le compte du Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Gyourko, J. et Molloy, R. (2015), « Regulation and housing supply. Handbook of regional & urban economics », Vol. 5., Elsevier 1289-1337.

Gyourko, J., Hartley, J., & Krimmel, J. (2019), « The Local Residential Land Use Regulatory Environment Across U.S. Housing Markets : Evidence from a New Wharton Index », (N° w26573), National Bureau of Economic Research.

Gyourko, J., Hartley, J., & Krimmel, J. (2021), « The Local Residential Land Use Regulatory Environment Across U.S. Housing Markets : Evidence from a New Wharton Index », *J. Urban Econ.*, 124 (2021), p. 103337.

Hsieh, Ch. et Moretti, E. (2019), « Housing constraints and spatial misallocation 2019 », *American Economic Journal : Macroeconomics* 112, 1–39.

IDEA Consult (2021), « Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet », étude effectuée pour le compte de Departement Omgeving.

IDEA Consult (2023), « Étude sur l'incidence économique des trajets d'octroi de permis », effectuée pour le compte de la Fédération des Entrepreneurs Généraux de la Construction.

Kahn, M. (2011), « Do liberal cities limit new housing development ? Evidence from California », *Journal of Urban Economics* 692, 223–228.

Ortalo-Magné, F. et Prat, A. 2014. « On the Political Economy of Urban Growth : Homeownership versus Affordability », *American Economic Journal : Microeconomics*, 6 (1) : 154-81.

Reusens, P., Vastmans, F. et Damen, S. (2023), « A new framework to disentangle the impact of changes in dwelling characteristics on house price indices », *Economic Modelling*, 123, 106252.

Trounstine, J. (2018) : « The Geography of Inequality : How Land Use Regulation Produces Segregation and Polarization », *American Political Science Review* 114 (2), 443-455.

Anzia, S. (2022) : « Local interests : Politics, Policy, and Interest Groups in US City Governments », U. of Chicago Press.

Vastmans F. et Dreesen S. (2021), « Woningprijzen : algemene trends en regionale verschillen. Vaststellingen in Vlaanderen en verklaringen uit de literatuur van urban economics », Leuven : Steunpunt Wonen, 146 p.

Vastmans F., Damen S., Helgers, R. et Buyst, E. (2014), « The efficient clearing of house and land prices in a stock based housing market, Belgian evidence », étude présentée à la conférence de l'ENHR organisée à Édimbourg du 1er au 4 juillet 2014.

Vermeiren et al. (2019), « Monetariseren van urban sprawl in Vlaanderen », étude effectuée pour le compte de Departement Omgeving.

Vlek et al. (2018), « Investeren in vastgoed, grond en gebieden, deel 1 financiële theorie », SPRYG, p. 221.