



Avis A.1328

Sur l'avant-projet de décret modifiant diverses modifications du Code wallon du logement et de l'habitat durable relatives au financement du logement public et diverses dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation

Adopté par le Bureau du CESW le 20 février 2017

1. SAISINE

En date du 22 décembre 2016, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret modifiant diverses modifications du Code wallon du logement et de l'habitat durable relatives au financement du logement public et diverses dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le Ministre wallon des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Energie a sollicité l'avis du CESW sur ce décret en projet le 23 janvier 2017.

Le 3 février 2017, Mmes Ingrid Colicis et Pauline Mascia, et M. Rodrigue Soyer, collaborateurs au Cabinet du Ministre Dermagne, sont venus présenter le dossier devant la Commission Politique de la ville - Logement, la Commission Economie -Politique industrielle et la Commission Finances - Simplification administrative du CESW.

Ces Commissions ont ensuite examiné le dossier le 13 février 2017.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

Le projet de décret propose la création d'un fonds d'investissement pour le logement public (FILP) avec un système de droit de tirage dont les principes généraux ont été énoncés dans la note d'orientation portant sur la réforme du logement public adoptée par le Gouvernement wallon en date du 9 juillet 2015. Ses objectifs sont la simplification administrative des procédures d'ancrage (création d'un système pérenne, prévisibilité du financement, amélioration de l'autonomie des opérateurs, modification des règles de tutelle), la création de logements publics, le renforcement du rôle d'opérateur immobilier des sociétés de logement de service public (SLSP) et la lutte contre le dumping social.

Du point de vue des modalités de financement, ce fonds sera basé sur un système de droit de tirage. Ce mécanisme de droit de tirage se base sur des critères objectifs établis.

Afin de tenir compte des besoins locaux de chaque commune, les investissements autorisés pourront être dédiés à la création de logements neufs mais aussi à la rénovation de logements intégrés au parc locatif public, à l'acquisition de biens immobiliers ou de terrains bâtissables pour y créer du logement public locatif. Par ailleurs, les budgets relatifs aux investissements en équipements de logements et aux travaux d'équipements et d'aménagement de terrains en zones spécifiques (situés dans des zones "habitat permanent", dans des zones déterminées par le Gouvernement wallon occupées par des habitations qui ne sont pas des logements, destinés à recevoir des habitations mobiles occupées par des gens du voyage) seront intégrés au droit de tirage.

Sur la base du montant qui leur est accordé, les communes devront établir un plan d'investissement pluriannuel. Celui-ci, qui s'étend sur la durée d'une mandature communale, devra reprendre les différents projets dont la réalisation est envisagée durant la programmation concernée. La définition d'une enveloppe globale par commune (programmation pluriannuelle basée sur la durée d'une mandature) aura pour effet de ne plus lier une subvention à la réalisation d'un projet mais à un programme pluriannuel d'investissement et d'action en matière de logement et, partant, de permettre une plus grande souplesse dans la gestion des budgets. Elle permettra, entre autres, de tenir compte de la définition du projet politique en début de mandature et d'inciter les pouvoirs locaux et opérateurs à mieux répartir les investissements au cours de la mandature. Ceci permettra d'offrir à la fois une réponse à une préoccupation des organes représentatifs du secteur de la construction civile et de réduire la pression induite par l'annonce des ancrages et le lancement simultané de marchés, non sans effet sur les prix.

Concernant la mise en œuvre des investissements, la commune déléguera, dans le respect des priorités régionales, son droit de tirage (par voie de convention) à la ou aux SLSP sur son territoire et/ou à tout autre

opérateur immobilier actif en matière de logement (CPAS, AIS, régie communale autonome, FLW...). Dans ce cadre, un minimum de 80% des opérations programmées devront être déléguées à la ou aux SLSP, principal bras armé des opérateurs locaux en matière de logement public. Toutefois, il est prévu, moyennant motivation, la faculté pour la commune de déroger à ce pourcentage fixé. Dans le cadre des délégations, il n'y a donc pas de flux financier entre la commune et la Wallonie, mais uniquement entre celle-ci et le délégataire de la commune.

Le plan d'investissement pluriannuel établi sera soumis à l'approbation du Gouvernement, qui vérifiera l'éligibilité des différents projets au regard des critères du décret. Pour chaque projet, le plan identifiera la société de logement de service public ou tout autre opérateur immobilier actif en matière de logement qui est délégué à sa mise en œuvre, les montants y affectés et le calendrier de réalisation.

La liquidation des subsides n'est pas liée à la réalisation d'un ou de plusieurs projets particuliers, mais intervient automatiquement chaque année, entre les mains du ou des opérateurs délégués à la mise en œuvre, selon un schéma prévu par le décret. Puisque la liquidation du droit de tirage n'est plus liée à l'état d'avancement de travaux particuliers, le Gouvernement wallon est chargé du contrôle *a posteriori* de l'utilisation du subside. Ce contrôle doit s'exercer à l'issue de la réalisation de chaque projet et à l'issue de la réalisation complète du plan d'investissement.

Un nouveau système de sanctions sera proposé afin de continuer à encourager les communes à tendre vers les 10% de logements publics sur leur territoire. De même, des mécanismes de conditionnement de l'octroi des subventions seront prévus dans le projet de décret en ce qui concerne la lutte contre le dumping social ; si l'opérateur ne respecte pas ces obligations, le projet de logement ne pourra être rattaché à une part du droit de tirage.

3. Avis

Considérations générales

Le CESW partage le constat du Gouvernement wallon d'un besoin important de création de logements en Wallonie, logements de toutes natures et d'initiatives diversifiées (tant privées que publiques).

Il se réjouit de la prochaine mise en place du FILP qui devrait simplifier, améliorer la fluidité des processus de mise à disposition de logements publics et *in fine* inciter leur développement en Wallonie. Ce nouveau dispositif devrait donc concourir aux objectifs que s'est fixé le Gouvernement wallon en la matière.

Toutefois, compte tenu des 12.000 logements par an dont la Wallonie a besoin pour répondre à l'accroissement démographique, de l'objectif d'atteindre 10 % de logements publics et du fait que près de 39.000 ménages étaient toujours en attente d'un logement auprès d'une SLSP au 31 décembre 2015, le CESW note que les moyens dégagés par ce fonds resteront largement insuffisants. Le CESW estime que des moyens financiers complémentaires devront nécessairement et rapidement être dégagés pour pouvoir atteindre ces objectifs ambitieux.

Le CESW apprécie divers éléments cadrant la mise en œuvre du FILP dont la programmation pluriannuelle des investissements, l'intégration de cette programmation au sein du programme stratégique transversal des communes, la confirmation d'une acception plus large de la notion de « logement public », le renforcement de la situation financière, la simplification des procédures tout en maintenant le contrôle nécessaire et l'intégration de clauses sociales et environnementales permettant entre autres de lutter contre le dumping social dans le secteur de la construction.

Le CESW souhaite toutefois relever quelques points d'attention :

Tout d'abord, la réforme maintient l'objectif global de 10 % de logement public par commune. Pour le CESW, une approche plus spécifique, prenant en compte les réalités communales, permettrait d'orienter le soutien

régional de manière plus performante sur les communes où le besoin est le plus avéré. Dans ce contexte, il suggère une approche supracommunale permettant de viser un objectif de 10 % mais en le répartissant de manière variable entre les communes de la zone concernée et moyennant une solidarité de moyens entre les communes concernées. De manière plus globale, il estime que les réflexions sur le logement constituent un véritable levier d'action supracommunale et auraient dès lors mérité qu'une véritable politique de la supracommunauté soit mise en œuvre en Wallonie.

Le CESW espère que la mise en œuvre du FILP simplifiera et accélèrera les paiements aux entreprises.

Il espère également que le FILP améliorera le lissage des travaux sur la période 2019-2024 afin d'assurer une meilleure programmation de ceux-ci.

Il note que les moyens supplémentaires dégagés afin de répondre à l'encours des précédents plans d'ancrage dépassent la législature et qu'il faudra s'assurer que les 33 millions euros annuels en moyenne seront toujours bel et bien affectés dans le budget régional à partir de 2019.

La note rectificative 2 au Gouvernement Wallon fait état d'une sinistralité de 33 % des projets liés aux plans d'ancrage entre 2007 et 2016. Le CESW souhaiterait que davantage de détails soient donnés sur cette sinistralité. Quelle part revient à des projets qui ont été simplement abandonnés par les communes et quelle part correspond à des projets dont les procédures ont été lancées mais qui n'ont pu se faire pour des raisons techniques, urbanistiques, environnementales... ? La note soulève à ce propos que le logement public a fait face à de nombreuses difficultés en matière d'obtention de permis. Le CESW signale que le secteur privé fait face aux mêmes difficultés. Si le Gouvernement Wallon souhaite faire du logement une priorité de sa législature, c'est bien en facilitant, simplifiant et accélérant les procédures pour l'ensemble des acteurs (publics et privés) qu'il atteindra son objectif. Le Code du développement territorial (CoDT) devrait a priori améliorer certaines choses en la matière à la condition que celles et ceux qui auront à le mettre en œuvre sur le terrain le feront dans le même esprit que celui qui en a sous-tendu la rédaction.

De manière générale, vu les montants et les enjeux de ces politiques de logement, le CESW plaide pour le maintien d'un contrôle suffisant sur les procédures et les acteurs qui les mettent en œuvre. La réalisation d'audits externes indépendants doit compléter les procédures internes de contrôle régional.

Enfin, le CESW souhaite soulever deux éléments essentiels que met en lumière cette réforme. Concernant l'accès au logement, il est impératif que les acteurs publics se focalisent sur ces objectifs principaux à savoir : fournir une solution aux ménages à faibles revenus ne pouvant accéder à un logement locatif privé de qualité, veiller au principe fondamental de mixité sociale au sein des quartiers et enfin, agir comme régulateur dans les zones à forte pression foncière. Concernant l'accès à la propriété, il importe pour le CESW que la réforme du logement ne puisse avoir pour conséquence générale, une extension discriminatoire du spectre d'actions du secteur public au détriment du secteur privé. Pour ce faire, la sphère d'action des acteurs publics doit être balisée, au regard des trois objectifs précités. En effet, une concurrence entre acteurs privés et publics sur certains publics cibles serait totalement contreproductive.

Considérations particulières

Article 10 §2

Le CESW souligne que le critère 2, en cas de recettes supplémentaires, n'est pas réaliste et doit être modifié. A titre d'exemple, un critère de type :
$$\left(\varphi - \frac{\text{nombre de logements publics sur le territoire de la commune}}{\text{nombre de logements sur la commune}}\right)$$
 avec $\varphi = \%$ de logements publics le plus important sur une commune wallonne, serait plus adéquat.

Article 17

Le projet de FILP améliore l'autonomie des pouvoirs locaux en la matière et notamment sur les taux qui seront attribués aux organismes auxquels elles délèguent les travaux. Le CESW estime important que cette autonomie, bien que favorable sans doute à la bonne mise en œuvre des dossiers, soit malgré tout correctement balisée et que les décisions qui en découlent soient correctement motivées.

Article 19

Le CESW relève que le plan d'investissement est soumis à l'approbation du Gouvernement wallon ou de son délégué qui se prononce dans les soixante jours de sa réception. A défaut de décision dans le délai, il est réputé favorable.

Le CESW s'interroge sur la capacité du Gouvernement wallon ou de son délégué à analyser les projets de plans d'investissements des 262 communes wallonnes durant ce délai sachant que l'ensemble des projets devraient globalement être soumis à la même période.

Article 23

Au travers des mesures pour lutter contre le dumping social, le CESW se réjouit de la matérialisation de l'engagement pris dans le cadre du plan d'achat wallon. La modification par décret donne une base légale forte à l'obligation d'insertion de clauses environnementales, sociales et éthiques. Le CESW regrette cependant que l'octroi des subsides n'est pas conditionné à des actions de contrôles en cours d'exécution du marché (par exemple, la preuve des vérifications sur chantier par le fonctionnaire délégué). Il déplore également que le Gouvernement wallon ne fixe pas un poids maximal autorisé du prix dans les critères d'attribution.

Article 25

A la deuxième colonne du schéma relatif au pourcentage de l'enveloppe liquidée, le CESW relève que la somme des pourcentages est égale à 100,02 %. Il propose dès lors soit la suppression de la colonne concernée soit le remplacement de 16,67 % par 16,65 % à l'année N+5 de manière à obtenir 100 %.
