



Conseil supérieur du logement

Avis n° 26 du Conseil supérieur du logement du 27 avril 2011 relatif à la mise en œuvre de l'ancrage communal du logement.

Conformément au Code wallon du logement, un programme communal d'actions en matière de logement est établi de manière bisannuelle.

A la veille de la préparation du programme 2012-2013, le Conseil supérieur du logement a souhaité faire part de certaines considérations en cette matière, structurées comme suit :

1. la concertation
2. la programmation
3. l'exécution.

1. La concertation : remarques générales

Rôle de la commune

L'article 187, §3 du Code wallon du logement dispose en cette matière que : « au moins une fois l'an, le bourgmestre organise une réunion de concertation entre les représentants du collège communal, du CPAS, de toute SLSP qui dessert la commune, et de tout organisme qui participe à la politique locale du logement ».

L'article 188, § 1^{er} du Code précise quant à lui : « Le programme d'actions est élaboré en concertation avec la région, la province, le CPAS, les SLSP desservant le territoire communal, le FLW, ainsi que tout organisme à finalité sociale ⁽¹⁾ qui participe à la politique communale du logement ».

L'esprit de l'ancrage communal est donc de faire émerger les propositions au départ de la base locale.

Il est important de maintenir la concertation communale, qui permet à la commune d'avoir une vue d'ensemble sur la zone.

L'absence de concertation est malheureusement encore à déplorer dans certaines communes.

¹ Agences immobilières sociales (AIS), Associations de Promotion du logement (APL), Régies des Quartiers

Tous les acteurs qui interviennent au niveau local doivent être présents.

En effet, si certains opérateurs ne sont pas conviés, ils ne peuvent rentrer de propositions, et ils ne réalisent dès lors pas de logements.

Or, tous les partenaires doivent se concerter pour pouvoir avancer des propositions concrètes basées sur un diagnostic réel, mais aussi pour viser des opérations complémentaires et adaptées au contexte local.

C'est la raison pour laquelle il devrait être rappelé aux communes que la réunion de tous les acteurs du logement est une **obligation** fixée par le Code wallon du logement.

La commune pourra ainsi réellement fédérer toutes les initiatives concernant le logement sur son territoire.

Il est important également que la concertation **se poursuive de manière régulière** entre deux programmations.

En outre, les acteurs ne doivent pas se considérer comme des concurrents, mais doivent travailler en parfaite **collaboration**.

En effet, parfois, il peut être opportun que certaines opérations soient réalisées par deux opérateurs, certains d'entre eux ne disposant pas des moyens suffisants pour mener à bien les projets de manière individuelle. Ce partenariat, en impliquant différents partenaires qui créeront des types de logements variés, favorise la création d'une mixité sociale au sein de projets immobiliers.

Pour éviter un esprit concurrentiel, n'est-il pas opportun que la commune priorise les projets en distinguant les types de logements (priorité au sein des projets sociaux, des logements moyens, des logements d'insertion, de transit)

Proposition : rappeler avec insistance aux communes l'obligation d'inviter l'ensemble des acteurs du logement aux réunions de concertation.

Il serait intéressant de transmettre une sorte de « vade mecum » sur la mise en œuvre de la concertation annuelle « logement » et du plan d'ancrage communal (solliciter la collaboration de l'Union des Villes et des Communes en lien avec la SWL et la DGO4 pour formaliser cet outil).

Il semble également opportun aux yeux du Conseil de rappeler dans la circulaire ministérielle l'impact du Décret du 15 juillet 2008 relatif au Fonds des Communes, et tout particulièrement les conséquences financières des mécanismes d'évolution des critères liés aux logements (soit partie stock, soit partie bonus).

L'impact financier pouvant être important pour les communes, celles-ci pourraient être davantage motivées à s'inscrire plus significativement dans l'ancrage communal du logement.

Diversité des opérations.

Il est nécessaire de prendre en compte le fait que les opérations réalisées par les divers acteurs présentent des **particularités différentes**, et que leur traitement et leur mise en œuvre ne sont donc pas similaires :

- les sociétés de logement de service public réalisent des opérations de construction qui nécessitent plusieurs mois de conception et de réalisation ;
- les autres opérateurs ainsi que les SLSP réalisent des actions de type acquisition (ou autre droit réel : emphytéose) ou convention de gestion/rénovation, tels que les logements de transit, d'insertion et pour familles nombreuses.

Ces opérateurs doivent pouvoir saisir les opportunités d'acquisition ou autres conventions très rapidement et négocier dans des délais raisonnables avec les propriétaires privés. Il serait dès lors judicieux de travailler sur la base d'une enveloppe régionale annuelle à solliciter (à l'instar des modalités existant entre les OFS et le FLW pour les logements conventionnés), de manière à pouvoir réaliser les opérations dans les meilleurs délais.

Cette approche, basée sur la souplesse, présenterait l'avantage de donner une image dynamique du secteur du logement public, et permettrait d'adapter l'ancrage aux contraintes des opérations de rénovation et aux projets impliquant les propriétaires privés.

Par ailleurs, afin de préparer au mieux leurs propositions, certaines communes souhaiteraient connaître au préalable le montant des subventions auxquelles elles peuvent prétendre, ou encore le nombre de logements qu'elles seraient autorisées à créer.

Enfin, en rapport avec le secteur hypothécaire social, bien des débiteurs se défont de leur bien en cas de difficultés de paiement.

Il ne rentre pas dans les missions de la Société wallonne de Crédit social et des Guichets de Crédit social de gérer ce patrimoine.

Par contre, des synergies avec les acteurs dont c'est le métier, pourraient générer des solutions innovantes, présentant divers intérêts.

En effet, le débiteur pourrait vendre son bien avant la vente forcée à un prix plus élevé.

Le bien resterait dans le giron public et serait le cas échéant rénové.

La question du délai de paiement pourrait trouver une solution par le biais d'un mécanisme financier réservant un fonds destiné au rachat de tels biens.

Propositions :

- 1) donner du temps aux SLSP et les accompagner dans des montages plus complexes pour des opérations de construction ou de rénovation d'envergure.*

2) *déterminer une procédure plus souple pour les opérations d'acquisition-rénovation et d'acquisition-réhabilitation sur base d'une enveloppe globale à solliciter, selon les opportunités et avec un droit de regard communal. Cette même souplesse est demandée pour les logements d'insertion et de transit (des opérations avec des petits propriétaires privés demandent une action rapide)*

3) *utiliser la réunion de concertation pour susciter les opérations partenariales entre opérateurs immobiliers (action sur une zone spécifique : un quartier par exemple) et donner une certaine flexibilité pour créer des partenariats entre opérateurs (ex. : comment s'assurer d'une dérogation aux règles d'attribution dès le montage du projet pour créer un projet axé sur une plus-value intergénérationnelle, par exemple).*

Bassins de vie.

Au cours de la concertation, il apparaît rapidement que les problématiques « logement » ne se limitent pas à un territoire communal.

Ainsi, les questions de mobilité, de sécurité, de mise à disposition d'infrastructures telles que les crèches,...dépassent largement le niveau communal.

C'est pourquoi la définition de la notion de **bassin de vie** ou de « bassin d'habitat » devient indispensable ; elle pourra aider à résoudre bon nombre de questions.

Cependant, cette notion peut être perçue de manière très variable selon les personnes, les communes, et selon que se trouve en milieu urbain ou rural.

La fixation du contour des bassins de vie ne sera pas chose aisée.

Mais cette notion va entraîner des actions de synergie avec d'autres communes et opérateurs.

Certaines compétences devront être regroupées au sein de ces bassins de vie.

Proposition : entamer dès à présent la réflexion sur la définition d'un bassin de vie.

Cohésion sociale : de la brique au social et du social à la brique !

Article 2 du CWL : « La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles.

Leurs actions tendent à favoriser la **cohésion sociale** par la stimulation de la rénovation du patrimoine et par une diversification et un accroissement de l'offre de logements dans les noyaux d'habitat ».

Il est possible de faire des liens et d'informer de l'existence d'autres moyens : Politique des Grandes Villes, Plan de Cohésion sociale,...

Les Régies des quartiers (OFS) sont souvent oubliées. Elles ont peu de visibilité. Or, elles doivent faire partie intégrante de la concertation, en leur qualité d'organisme à finalité sociale participant – au même titre que les AIS et APL – à la politique communale du logement.

L'approche transversale et intégrée de ces asbl contribue à mettre en lien les aspects techniques et matériels liés à la création de logements, avec une démarche globale d'insertion par le logement, via la formation, l'emploi, l'accompagnement social et l'action communautaire.

Les opérateurs du logement peuvent solliciter ce partenariat dans le cadre de l'ancrage communal pour assurer des travaux de finitions en lien avec la formation pré-qualifiante dans le secteur du bâtiment, pour réaliser des travaux de réhabilitation des quartiers : créer et aménager des équipements communautaires tout en favorisant l'amélioration du cadre de vie, l'accès aux espaces collectifs, le développement de la dynamique de quartiers au sein des communes, ...

La concertation devrait être aussi un lieu de réflexion, d'informations, de préparation à des transformations urbanistiques impliquant des mouvements de populations (dans le cadre par exemple d'un quartier rasé, entièrement rénové etc .) où tous les opérateurs publics ou assimilés sont présents.

La question du lien social des futurs habitants a toute son importance.

Il faut faire le lien entre les « briques » et les « gens ».

Proposition : inviter à la réunion de concertation des représentants – personnes/services ressources impliqués dans les stratégies en lien avec la politique du logement et dans l'accompagnement social en matière de logement (axe immatériel). Par ex : représentant du Plan de Cohésion sociale, de la Politique des Grandes Villes, du Relais social², ...

Prévoir des pistes de financement pour des actions matérielles mais aussi immatérielles.

2. La programmation.

2.1. Remarques générales à l'ensemble des opérations

Délai

Comme énoncé précédemment, il faut tenir compte de la spécificité des réalisations à mener par les opérateurs immobiliers.

² Le Relais social est un réseau dont la mission principale est de permettre la coordination des services publics et associatifs qui oeuvrent dans le domaine de l'intervention auprès de personnes en grande détresse sociale (écoute, assistance, accompagnement, insertion,...).

Dès lors, entre le moment de la diffusion de la circulaire ministérielle relative à l'élaboration du programme et la date de dépôt des propositions y relatives, un délai suffisant doit être laissé aux opérateurs pour que tous les éléments se concrétisent.

Le Conseil souhaite également relever certaines difficultés pratiques rencontrées par les petites communes dépourvues de personnel en nombre suffisant, ou encore, par des SLSP, le FLW et associations actives sur le territoire de plusieurs communes, et qui doivent dès lors être disponibles pour participer à un grand nombre de réunions fixées sur une période de temps relativement courte.

Proposition : laisser suffisamment de temps aux opérateurs – entre le lancement du programme et l'introduction des projets – pour préparer leurs propositions d'actions. Ne peut-on envisager une pré-annonce de la circulaire relative à la mise en œuvre de ce programme communal ?

Déclaration de politique communale du logement.

Le Conseil ne peut qu'insister sur la qualité que doit présenter la déclaration de politique de la commune en matière de logement.

Il est nécessaire de disposer au préalable d'un véritable inventaire, d'un état des lieux précis, et de se mettre en perspective tant avec le vieillissement de la population, qu'avec l'évolution de la composition des ménages.

C'est en effet de cette déclaration que découlera l'adéquation entre les réalisations à envisager et les réels besoins de la population, ainsi que de la qualité des projets par rapport aux objectifs poursuivis.

Proposition : insister sur la qualité que doit revêtir la Déclaration communale du logement en sa qualité de point de départ du programme d'actions.

Opérations non localisables.

Lors de la programmation, en cas d'actions non localisées, il n'est pas aisé de fixer le nombre de logements. Une certaine latitude devrait donc être laissée, moyennant adaptations nécessaires dès que possible.

Il est clair néanmoins que l'analyse des propositions de programme va être stricte. Un regard serré sur la qualité des projets va avoir lieu. Il y a donc à craindre que les dossiers représentant des opérations non localisables soient moins valorisés, et donc non retenus in fine.

Proposition : imaginer deux filières parallèles (un système à deux vitesses) : opérations précises quant à leur localisation, et souplesse laissée pour les opérations non localisables.

Harmonisation des interventions régionales.

La politique du logement ne doit pas être conçue de manière isolée.

En effet, la mise en œuvre d'un programme communal d'actions touche des domaines aussi variés que l'aménagement du territoire, le patrimoine, la politique des personnes âgées ou handicapées, la réhabilitation de sites désaffectés, la mobilité,

Ces dossiers sont très compliqués à monter, alors que les intervenants et les financements sont régionaux. Il serait nécessaire de pouvoir combiner les délais d'octroi des subventions émanant de différentes sources de financement.

La concertation doit être maintenue, voire accentuée, entre les divers services régionaux.

Pour les autres opérations, il importe d'harmoniser les différentes procédures de subventions avec celles de l'ancrage, de manière à éviter des freins parfois majeurs

De manière globale, des efforts de simplification et d'adaptations sont à mener.

Proposition : harmoniser au mieux la gestion et l'octroi des diverses subventions régionales en rapport avec le logement.

2.2. Opérations de construction et de rénovation de logements sociaux

Urbanisme

Il est indispensable d'avoir pu mener une réflexion préalable au niveau de l'urbanisme (à titre d'exemple, disposer d'un CU1) au moment de la programmation.

Ainsi, pour ce qui concerne les constructions neuves, le point d'articulation se trouvant au niveau de la faisabilité urbanistique, il serait important de solliciter un avis préalable du fonctionnaire délégué. C'est en effet plus un problème d'aménagement du territoire que de logement.

En cas de bail emphytéotique avec une commune ou un CPAS, les conditions doivent être fixées et définitives dès le moment de la programmation.

Proposition : les projets doivent être affinés (propriété, stabilité, situation urbanistique,...) dès la demande de financement.

Qualité des projets

Il faut attacher énormément d'importance à la qualité des projets.

Ceux-ci doivent répondre à un véritable besoin de la population.

Mais force est de constater que les propositions formulées par les communes n'est pas toujours liée aux demandes effectives des habitants.

Par ailleurs, il faut faire prendre conscience qu'il y a lieu de monter des projets plutôt que d'introduire des demandes de financement.

Les projets doivent être définis avec précision. Ils doivent être associés aux questions de cohésion sociale, de mobilité, d'attribution,...

Tenir compte de la taille du logement et des performances énergétiques est également important.

Le manque de financement, la longueur administrative, le nombre d'étapes et de dérogations potentielles nécessaires, les revirements de certaines communes, ... sont des éléments qui seront évoqués ci-après.

2.3. Création de logements de transit et d'insertion

Certaines communes craignent d'envisager la création d'un nombre important de logements de transit ou d'insertion sur leur territoire, de peur de créer des appels d'air, si ce type de logements n'est pas présent en nombre suffisant sur le territoire des communes environnantes.

Il est dès lors important, en lien avec les Relais sociaux et le Département des Affaires sociales, de réfléchir à une politique régionale du « sans abrisme ».

Proposition : mettre en place une régulation géographique des logements de transit et d'insertion au niveau régional.

2.4. Logements pour familles nombreuses

Il existe une forte demande de grands logements, notamment dans les centres urbains.

Or, la pression immobilière y rend difficiles les opérations d'achat-rénovation.

Il faudrait donc adapter le montant du prix de revient maximum pour favoriser la création de logements pour familles nombreuses en centre-ville.

Proposition : adapter le montant du prix de revient maximum pour la création de logements pour familles nombreuses dans les centres urbains.

Par ailleurs, des biens sont acquis afin d'être rénovés.

Il arrive qu'il doive attendre une subvention émanant de l'ancrage avant de pouvoir commencer les travaux.

Les bâtiments restent alors inoccupés durant plusieurs mois, voire plusieurs années, et ils se dégradent.

Le coût de la rénovation devient ainsi difficilement maîtrisable.

Par ailleurs, les partenaires locaux et les candidats-locataires ont parfois du mal à comprendre pourquoi un immeuble reste inoccupé en cette période de pénurie de logements.

Il est donc nécessaire d'intégrer de la souplesse dans la mise en œuvre de l'ancrage.

Proposition : travailler avec une enveloppe annuelle ou pluriannuelle permettant l'acquisition et la rénovation de bâtiments, sur la base d'objectifs et de priorités définis au préalable : nombre et type de logements, localisation dans des bassins de vie, ...

2.5. Partenariats entre opérateurs

Equipements.

Sont visés, les abords, les aménagements communautaires, les infrastructures sportives, les crèches, les placettes de convivialité, l'éclairage performant et design,...

Ils font l'objet de peu de concertation au niveau des communes, alors qu'ils ont énormément d'importance dans le « bien-vivre » d'un quartier.

Ces équipements, abords, espaces communautaires, font qu'une opération est réussie. Ils constituent également un critère d'intégration.

Une action et une programmation globales sont indispensables. Leur mise en œuvre doit se poser dès la programmation, même si ce n'est pas chose aisée.

Le volume financier y relatif n'est pas négligeable.

Peut-être serait-il opportun d'envisager la création d'un nombre moins important de logements, mais mieux « équipés » ou entourés.

Proposition : inviter les opérateurs à ne pas annoncer que des logements, mais de véritables projets.

Problématiques liées à l'attribution ultérieure des logements.

Il ne faut pas perdre de vue que derrière des investissements en briques, se trouve une politique de peuplement.

La volonté des communes dans le cadre de l'ancrage est d'aider en priorité leurs citoyens actuels en besoin d'un logement à loyer modéré.

Elles souhaitent y retrouver un intérêt, surtout lorsqu'elles interviennent financièrement (par la voie d'un bail emphytéotique, par la cession d'un bien pour l'euro symbolique,...) complémentirement à l'investissement des SLSP.

Par ailleurs, le système actuel d'attribution des logements ne permet pas vraiment de gérer la mixité sociale dans les quartiers, ce qui fait reculer certaines communes.

De plus, en rapport avec les SLSP, les communes ont le sentiment de perdre leur intérêt en cas de suppression des cinq points supplémentaires accordés aux personnes qui y résident.

Le risque existe que si les communes n'ont pas confiance en l'ancrage communal, elles ne s'impliquent pas suffisamment.

Si les règles d'attribution sont trop figées, il n'est par ailleurs pas possible de réaliser des partenariats entre les opérateurs et les associations.

Or, « l'huile partenariale » nécessite de la souplesse.

L'insertion par le logement est une réalité à prendre en compte.

Il faut donc laisser la possibilité à des travailleurs sociaux de proposer des dérogations aux règles d'attribution des logements, de manière objective et motivée, sur la base de critères pré-établis et moyennant l'accord du Commissaire SWL.

Proposition : pouvoir dans certains cas apprécier les règles d'attribution des logements, plutôt que de procéder à une simple addition de points.

2.6. Actions immatérielles.

Les animations de quartiers, la communication, l'accompagnement social,... doivent également faire partie de la concertation.

Les actions immatérielles sont indispensables pour garantir une animation de l'espace créé.

Il est nécessaire de mettre autour de la table tous les partenaires, car il est recommandé de travailler en partenariat avec l'associatif local.

Il est primordial qu'une opération de création de logements soit accompagnée de démarches qui visent à développer la qualité de vie dans les quartiers, à favoriser l'insertion socio-professionnelle des locataires, à impliquer ceux-ci dans la gestion du site qu'ils occupent, à créer des lieux d'accueil pour les enfants et les jeunes, et à développer des activités accessibles à un public en état de précarité.

Actuellement, ces actions immatérielles sont très peu valorisées dans le cadre des programmes communaux, alors que d'aucuns reconnaissent qu'elles sont indispensables à la réussite des politiques de logement.

Plutôt que de déposer des fiches « opérations immatérielles » séparées, il serait judicieux de les intégrer dans les fiches « opérations matérielles ». Chaque projet devrait induire au moins une action immatérielle, de manière à marier les aspects « briques » et « occupants ».

Proposition : rappeler l'importance des actions immatérielles, qui sont à prévoir lors de la préparation du programme, en les intégrant véritablement aux fiches d'actions matérielles.

Opérations à mener

Il est opportun de favoriser les opérations de démolition/reconstruction de logements (publics ou privés) situés dans des rangées, surtout en ville.

Si un bâtiment se dégrade, toute la rue se dégrade.

Ce n'est pas parce qu'un bâtiment est vieux qu'il a une valeur patrimoniale.

Diffusion de bonnes pratiques.

Le plan d'ancrage doit être accompagné d'une série de projets visionnaires.

Il y a lieu de mettre en évidence et diffuser les bonnes opérations, les réalisations intéressantes, les nouveaux modèles d'habitat, les quartiers durables,... afin d'orienter et stimuler les communes dans leur réflexion.

Proposition : diffuser un maximum de « bonnes pratiques », en vue d'orienter les communes vers un habitat innovant, durable et de qualité.

3. L'exécution du programme communal :

Remarques générales à l'ensemble des opérations

Financement

Le Gouvernement, dans sa Déclaration de Politique Régionale, souhaite évaluer les mécanismes de financement des SLSP, qui éprouvent des difficultés à entretenir leur patrimoine et à construire de nouveaux logements.

Le droit de tirage est une bonne chose. Attention toutefois aux effets pervers (communes ambitieuses freinées).

La hauteur du prix de revient maximum de la création d'un logement mériterait par ailleurs d'être revue en fonction de la qualité du logement et de sa grandeur.

Les logements créés doivent en outre être performants sur le plan énergétique, ce qui engendre un surcoût significatif sur les prix de revient des logements.

Ces prix ne sont donc plus suffisants pour atteindre cet objectif.

La part financée par l'opérateur est de plus en plus importante, et pourrait rendre irréalisables certaines opérations.

Il serait utile d'adapter le mode de calcul des loyers, de façon à intégrer le coût de la consommation d'énergie dans le logement.

Ainsi, des logements plus performants auraient un loyer plus élevé que des logements anciens, plus énergivores (notion de coût d'habiter plutôt que notion de loyer).

Inciter à la création de logements passifs est une bonne chose en soi. Cependant, ce sont plutôt des logements « basse énergie » qui semblent nécessaires, au vu des façons d'habiter des locataires sociaux, qui n'ont pas l'occasion de choisir leur logement, et qui ne sont pas d'office convaincus de cette technologie. Les SLSP ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour accompagner les locataires.

Il faut également prendre garde à la vie dans ces logements et à leur gestion à long terme (par exemple, la ventilation double flux dans une maison unifamiliale nécessite un entretien trimestriel).

De plus, il ne faut pas perdre de vue l'indispensable entretien des logements existants.

Si les opérateurs doivent compléter l'enveloppe financière qui leur a été attribuée pour la création de logements, ils ne pourront consacrer ces moyens à l'entretien et à la rénovation de leur parc immobilier.

Le calcul du loyer ne leur permet pas d'être en équilibre financier, compte tenu des travaux à réaliser.

Il faut être conscient que la construction neuve de logements n'est pas rentable actuellement.

Proposition : adapter les prix de revient maximum de manière à rencontrer les critères de la PEB, et moduler le coût du loyer en fonction de la performance énergétique du bien. Ajuster les moyens financiers octroyés aux opérateurs pour leur permettre d'assumer les exigences sollicitées : salubrité, normes énergétiques etc.

Changement d'affectation.

En cours de programme et après une expertise approfondie, il arrive qu'un projet s'avère inadéquat en raison de l'état, de la configuration, ou de la situation du bâtiment pressenti.

Ceci nécessite alors un changement d'affectation, démarche qui réclame plusieurs mois avant d'obtenir un accord sur ce point, ce qui entraîne un allongement significatif de la durée de réalisation de l'opération.

Proposition : assouplir la procédure relative aux changements d'affectation, lorsqu'un projet est abandonné.

Evaluation.

Comme indiqué précédemment, la concertation doit se poursuivre après la réunion de programmation.

Des réunions régulières sont indispensables, notamment pour dresser des états d'avancement du programme communal d'action, pour procéder à des évaluations des opérations,....

Proposition : rendre obligatoire l'évaluation continue de la mise en œuvre du programme communal d'actions, actuellement laissée à l'appréciation des communes.