

# AVIS

LOG.18.10.AV

Date d'approbation : 19/12/2018

## Sur l'avant-projet de décret organisant le rapprochement des missions dévolues à la Société wallonne du Logement (SWL) et à la Société wallonne de crédit social (SWCS) et au Centre d'Etudes en Habitat Durable (CEHD) au sein de l'Agence wallonne de l'Habitation durable

### DONNEES INTRODUCTIVES

*Demandeur :* Madame Valérie DE BUE, Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives

*Date de réception de la demande :* 21/11/2018

*Délai de remise d'avis :* 45 jours

*Préparation de l'avis :* Le Pôle s'est réuni le 11 décembre 2018

#### *Brève description du dossier :*

La note au Gouvernement précise les trois objectifs de la réforme :

- Une **lisibilité maximale** du secteur du logement ;
- Une **gouvernance efficace** sur ce secteur ;
- Une **efficience des moyens existants tant humains, financiers que techniques**, en s'appuyant également sur la création de partenariats public-privé via la définition d'une politique de logement intégrée.

L'avant-projet de décret s'appuie sur la Société wallonne du crédit social (ci-après SWCS) pour créer une nouvelle structure « l'Agence wallonne de l'Habitation durable ». La Société wallonne du Logement (ci-après SWL) sera juridiquement fusionnée par absorption à l'Agence. « *La société wallonne du crédit social étant agréée par l'autorité des services et marchés financiers (FSMA) pour l'octroi de crédit, cela facilitera le statut quo en la matière* »<sup>1</sup>. L'avant-projet de décret prévoit enfin d'incorporer le Centre d'Etudes en Habitat durable à l'Agence (ci-après CEHD).

<sup>1</sup> Note au Gouvernement wallon relative au projet de décret organisant le rapprochement des missions dévolues à la Société wallonne du Logement et à la Société wallonne de crédit social et au Centre d'Etudes en Habitat Durable au sein de l'Agence wallonne de l'Habitation durable.

Par ailleurs, l'avant-projet de décret ne prévoit pas l'intégration du Fonds du logement (ci-après FLW) car ce dernier est une coopérative détenue très majoritairement par la Ligue des Familles. Cependant le projet de texte prévoit tout de même quelques synergies : «

- *Harmoniser et rendre plus lisibles les missions des organismes de crédit (mode d'octroi des prêts hypothécaires sociaux suivant des règles communes, grille des taux pour atteindre un coût pour la Région similaire, site internet commun pour faciliter la visibilité pour l'usager, etc.) ;*
- *Redéfinir les missions de tutelle du Fonds du Logement wallon sur les Organismes à finalité sociale de manière à ce qu'elles soient exercées par un organisme public. <sup>2</sup>»*

Un groupe de travail est créé rassemblant, le Cabinet du Logement, la SWCS (puis l'agence) et le FLW avec pour mission d'élaborer des propositions visant à implémenter les synergies. Ensuite ce groupe de travail évaluera la pertinence de transférer la tutelle sur les OFS à l'Agence.

## 1. COMMENTAIRES GENERAUX

Le Pôle comprend les objectifs poursuivis par le Gouvernement dans le cadre de cette réforme et notamment les enjeux de simplification, de lisibilité, d'efficacité et d'efficacités dans une approche intégrée de la politique du logement. Le Pôle prend acte que la réforme devrait permettre d'amplifier l'expertise mise actuellement à disposition des opérateurs immobiliers.

Cependant la réforme proposée suscite certaines interrogations quant à sa cohérence. La réforme se concentre actuellement sur les opérateurs régionaux mais amorce aussi une réforme aux niveaux des acteurs locaux. C'est à terme l'ensemble du secteur qui sera réformé. Le Pôle regrette que le Gouvernement n'ait pas opéré une analyse globale du secteur du logement pour déterminer une charpente de l'ensemble en concertation avec tous les acteurs. Cette concertation de l'ensemble des acteurs régionaux et locaux fait cruellement défaut. Elle laisse place à une grande inquiétude du secteur quant à la prise en compte des besoins et spécificités essentiels de chaque acteur pour atteindre son objectif. Un objectif commun qui est d'offrir un logement décent à tous. La réforme ne peut aboutir à un appauvrissement de la diversité des approches et des « portes d'entrées » offertes aux citoyens pour se loger. De plus, la notion d'accompagnement des locataires, candidats locataires tout comme l'accompagnement des acquéreurs, candidats acquéreurs sont cruellement absents des missions de l'Agence. L'intégration explicite dans la structure à créer d'un « département social » serait un bon signal dans ce sens. Les économies d'échelle à réaliser ne peuvent aboutir à une diminution des moyens dévolus à chacune des missions.

Par ailleurs, le Pôle s'interroge sur les économies réelles engendrées par cette réforme qui n'ont pas été chiffrées. Le rassemblement des différentes entités implique d'avoir un bâtiment adapté, un logiciel informatique intégré pour l'ensemble des métiers ainsi qu'une formation des travailleurs. Le coût d'un accompagnement dans le processus de rapprochement par un prestataire privé externe s'ajoute à ces dépenses.

Le Pôle tient également à faire part au Gouvernement du fait que cette réforme s'inscrit au cœur d'une multitude d'autres réformes qui touchent actuellement directement le secteur. L'ensemble de ces changements perturbe et complexifie le travail des acteurs. Il ne faudrait pas que la réforme et le

---

<sup>2</sup> Note au Gouvernement

timing imposé produisent davantage de tensions dans un secteur qui a besoin de synergies et de sécurités pour relever les défis qui l'attendent. Ce calendrier impose aux équipes d'assumer de front nombre de modifications en très peu de temps, ce qui semble peu compatible avec les objectifs de bonne gouvernance en termes de qualité de travail et de maîtrise des risques psychosociaux.

Le Pôle s'étonne du calendrier de cette réforme ambitieuse qui commence en janvier 2019 pour se clôturer après les élections régionales en décembre 2020. Ce calendrier crée une incertitude sur les modalités d'application de cette réforme par le futur Gouvernement.

## **2. COMMENTAIRES PARTICULIERS**

### **2.1. L'incorporation du CEHD**

Le travail du CEHD est reconnu, il contribue à améliorer la connaissance du secteur du logement au bénéfice de ses acteurs, des décideurs et du citoyen. Par ailleurs, il apporte des outils d'aide à la décision dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du logement. Le Pôle s'interroge sur la pertinence d'intégrer le CEHD à l'Agence wallonne de l'Habitation durable dans la mesure où le CEHD est un centre d'études, alors que la SWL et la SWCS sont des organismes de tutelle. Le Pôle craint donc une perte d'autonomie et d'indépendance dans les travaux du CEHD et ce malgré la mise en place d'un comité scientifique destiné à garantir son indépendance. Le statut de centre scientifique avec un statut de personnel scientifique tel qu'il est reconnu dans le Code de la Fonction publique sera la meilleure garantie d'indépendance, à l'instar d'autres organismes (IWEPS par exemple).

Le Pôle plaide pour que la pluralité du CEHD soit renforcée.

### **2.2. Missions attribuées à l'Agence**

L'Agence pourrait aussi avoir d'autres missions que celles d'opérateur immobilier, comme celle de mise en place d'un fonds public d'une garantie locative, et d'un fonds de lutte contre les logements inoccupés.

Par ailleurs le Pôle remarque que certains articles sont modifiés. Par exemple l'article 24 prévoit que l'Agence est chargée de « *fournir principalement aux ménages de catégorie 1 ou 2 les moyens de prendre un logement en location* ». Cet article met à l'écart les ménages de catégorie 3. Le Pôle s'interroge sur la pertinence de cette mesure et rappelle le caractère généraliste de la mission du logement public, qu'il convient de préserver.

Le Pôle estime également que les articles relatifs aux missions de l'Agence devraient prévoir une ouverture vers des modes « innovants » de mise à disposition et de financements de logements comme le Community land trust par exemple.

### 2.3. « Tutelle » du FLW sur les OFS

---

La réforme laisse le FLW à l'écart de l'Agence mais prévoit des synergies. Dans la note au Gouvernement, les synergies sont définies de la manière suivante : «

- *Harmoniser et rendre plus lisibles les missions des organismes de crédit (mode d'octroi des prêts hypothécaires sociaux suivant des règles communes, grille des taux pour atteindre un coût pour la Région similaire, site internet commun pour faciliter la visibilité pour l'utilisateur, etc.) ;*
- *Mettre en place un contrôle des subventions ;*
- *Redéfinir les missions de tutelle du FLW sur les OFS de manière à ce qu'elles soient exercées par un organisme public. ».*

Le Pôle attire l'attention du Gouvernement sur ce dernier point, car le FLW exerce une mission d'encadrement définie par l'AGW du 12 décembre 2013 lequel prévoit plus précisément, le conseil, la coordination, le contrôle et le financement. Le FLW n'exerce pas de tutelle envers les OFS. S'il observe que les conditions d'agrément d'un OFS ne sont plus respectées, il renvoie le dossier à l'Administration. Le Pôle estime qu'il est donc important de définir clairement la notion de tutelle telle qu'elle est utilisée dans l'avant-projet-de décret. Cette notion doit prendre en compte la spécificité des ASBL et préserver l'autonomie associative. En effet, les OFS ont une capacité de réponse et une souplesse de réactions qui leur sont propres, ce qui est nécessaire. Car dans des situations de grande précarité, il faut pouvoir trouver des solutions singulières et « hors standards » pour les familles. Des expériences de partenariats entre OFS (APL, AIS ...) et l'aide locative du FLW ont démontré cette capacité en termes de réponses.

La note au Gouvernement envisage la création d'un groupe de travail rassemblant, le Cabinet du Logement, la SWCS (puis l'agence) et le FLW avec pour mission d'élaborer des propositions visant à implémenter les synergies. Ensuite ce groupe de travail évaluera la pertinence de transférer la tutelle sur les OFS à l'Agence. Le Pôle regrette que les OFS ne soient pas représentées dans ce groupe de travail. Il suggère que le secteur soit directement impliqué de manière à ce que leur spécificité et leur réalité soient respectées. Il y a également lieu d'analyser la pertinence du transfert au regard des critères qui permettent de préserver la spécificité de ces acteurs et de garantir leur contribution à la politique du logement (notamment l'éligibilité pour contribuer à la production de logement d'utilité publique à travers le dispositif voué à remplacer l'ancrage communal, la mobilisation de financements pour remettre en location des logements vacants.). Le Pôle estime également qu'il est pertinent que la concertation entre les OFS et leur structure faîtière soit permanente et consacrée dans le contrat de gestion.

Par ailleurs, le Pôle est interpellé par la lecture du commentaire des articles qui induit à plusieurs reprises (articles 24, 3<sup>o</sup> et 46 du texte en projet) une intégration des missions d'encadrement sur les SLSP et OFS alors que la pertinence de ce transfert doit préalablement être étudiée par le groupe de travail.

### 2.4. Divers

---

Le Pôle attire l'attention du Gouvernement quant à la mission qu'il attribue à l'Agence qui vise à la « réorganisation de chaque opérateur sur lequel l'Agence a la tutelle »<sup>3</sup>, partant notamment du constat que certaines SLSP ne disposent pas d'une taille suffisante pour mener des projets d'envergure. Le Pôle estime que l'ancrage local, la connaissance du terrain, la proximité sociale et la

---

<sup>3</sup> Article 24, 3<sup>o</sup> du texte en projet « 2<sup>o</sup> d'inciter les sociétés de logement de service public et les organismes à finalité sociale visés au chapitre VI du présent titre à collaborer tant entre elles qu'avec d'autres partenaires locaux ».

maitrise du territoire dont disposent les SLSP rendent inopérantes certaines hypothèses d'économies d'échelle et d'efficience de fusions entre sociétés. Seuls les développements de synergies, de mutualisation de ressources et de fusions décidées localement et basées sur un renforcement de la structuration locale ou supra locale peuvent s'avérer légitimes et efficaces.

Par ailleurs, le Pôle regrette que les organisations syndicales ne soient pas représentées au sein du Comité de pilotage de la réforme alors que sa mission est notamment de « *veiller à compléter progressivement le cadre organique et à intégrer l'ensemble des agents et missions* ».

-----