



**Avis A.1040**

**RELATIF À L'AVANT-PROJET DE DÉCRET  
MODIFIANT LE DÉCRET DU 29 OCTOBRE 1998  
INSTITUANT LE CODE WALLON DU LOGEMENT**

**Adopté par le Bureau le 6 juin 2011**

## 1. SAISINE

---

En date du 28 avril 2011, le Gouvernement wallon a adopté, en première lecture, l'avant-projet de décret modifiant le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du Logement.

Les Commissions de la Politique des villes et du Logement, de l'Economie et des Politiques industrielles, de la Mobilité et de l'Aménagement du territoire, de l'Action et de l'Intégration sociale et de l'Emploi et de la Formation du Conseil ont reçu, le 3 mai 2011, M. B. Monnier, Chef de cabinet adjoint, ainsi que M. M. Smoos et Mmes V. Leclercq et C. Evrard, Conseillers politiques, au Cabinet de M. le Ministre J-M. Nollet. Ces invités ont fait, à cette occasion, un exposé au sujet du décret en projet.

Par ailleurs, le Conseil a pris connaissance de la notification provisoire du Gouvernement wallon du 28 avril 2011 par laquelle celui-ci charge le Ministre du Logement de solliciter l'avis de diverses structures parmi lesquelles le Conseil ne figure pas. Le Conseil marque son étonnement face à cet état de chose, car le texte fondateur de la politique du logement revêt une grande importance pour les partenaires sociaux. Aussi, le Conseil remet d'initiative l'avis que l'on lira ci-dessous.

## 2. EXPOSE DU DOSSIER

---

Les objectifs annoncés sont les suivants :

- *placer le locataire au cœur du logement public :*  
Redéfinir des conditions d'accès et des modalités de fonctionnement pour tenir compte de nouvelles précarités et d'une nécessaire mixité sociale, accompagner les habitants dans leur parcours locatif et les inclure de manière participative dans la gestion du secteur.
- *améliorer l'offre de logement :*  
Augmenter quantitativement le parc de logement public en facilitant la mise en œuvre des projets, améliorer la qualité des logements par une approche plus durable, intégrer davantage les besoins des populations concernées, renforcer l'action des communes.
- *renforcer les moyens d'action des sociétés de logement de service public (SLSP) et améliorer l'efficience du secteur :*  
Réorganiser le financement des opérations, revoir le calcul des loyers et diminuer les impayés, augmenter le niveau de compétences et les ressources des opérateurs.
- *améliorer l'image du logement public pour dynamiser le secteur :*  
Assurer la promotion du secteur et de ses apports sociétaux, encourager les échanges avec les autres composantes de la société.

## **3. AVIS**

---

### **3.1. Sur le projet de décret**

#### **3.1.1. Considérations générales**

Tout d'abord, le Conseil accueille positivement le projet de décret et, entre autres, la prise en compte d'objectifs environnementaux dans la gestion des logements publics. Il constate qu'il est en parfaite cohérence avec la première Alliance Emploi-Environnement.

Il considère d'ailleurs que, dans l'esprit de cette Alliance et du Plan Marshall 2.vert, les standards de performance énergétique doivent être appliqués pour toute rénovation et construction neuve de logement public. Par ailleurs, il estime que l'amélioration qualitative d'un logement ne doit pas se répercuter sur le loyer compte tenu que les travaux sont subsidiés.

Le Conseil souligne également que les modifications retenues dans le projet relèvent d'un plan intégré aux nombreuses mesures cohérentes l'une avec l'autre. Cet exercice de vision globale est en effet judicieux pour aborder une thématique aussi complexe que le logement en Wallonie.

D'autre part, il insiste sur le fait que de nombreux logements publics en Wallonie restent insalubres et que plus de 30.000 ménages sont inscrits sur la liste d'attente des candidats locataires ; priorités absolues doivent être données à ces problématiques.

Il observe que les dispositions contenues dans le décret en projet ne solutionneront pas à terme le problème de financement général du secteur de logement social. Une réflexion est dès lors indispensable : les recettes doivent être suffisantes afin de donner les moyens nécessaires aux SLSP pour leur permettre de générer les recettes suffisantes pour faire face à leurs obligations.

A propos du coût de la réforme du Code wallon du Logement et de l'origine des moyens financiers (budget ordinaire, financement alternatif...), les représentants du Ministre J-M. Nollet ont apporté des réponses qui doivent faire l'objet d'une clarification, notamment quant à leur impact sur les SLSP.

Par ailleurs, le Conseil estime qu'il serait utile de dresser une liste des priorités afin d'éviter tout saupoudrage des budgets si le financement venait à se révéler insuffisant.

Par ailleurs, dans le cadre des dossiers de soumissions, le Conseil insiste sur l'importance de poursuivre et d'amplifier la simplification administrative, notamment en favorisant l'application du principe de confiance au niveau régional ou local dès que cela est opportun. Car beaucoup de pouvoirs adjudicateurs locaux continuent de demander divers documents dès la soumission, alors que rien ne les y oblige, et cette lourdeur administrative peut ralentir ou décourager les soumissionnaires. Favoriser le principe de confiance demandera de sensibiliser et de former les agents des pouvoirs locaux (utilisation de DIGIFLOW et de sources authentiques).

#### **3.1.2. Considérations particulières**

Sans remettre en cause le bien-fondé du projet, le Conseil a toutefois une série de remarques et propositions d'améliorations à formuler :

### Ancrage communal

Il est proposé de réintroduire la nécessité de disposer, sur le territoire wallon d'un minimum de 10 % de logements publics ou subventionnés. Les communes qui n'introduisent pas de programme d'actions en matière de logement et qui n'atteignent pas cet objectif, seraient sanctionnées.

Le Conseil estime nécessaire que les communes les moins dotées financièrement ne doivent pas suppléer celles qui ne veulent pas s'investir dans la création des logements publics ou subventionnés. C'est pourquoi, il insiste pour que la totalité des communes disposent, sur leur territoire, d'un minimum de 10% de logements publics ou subventionnés.

### Points de priorité communale

La politique d'attribution du logement social repose, parmi d'autres critères, sur la priorité communale. Cela engendre, notamment, cinq points de priorité aux demandeurs de logement social lorsque ceux-ci sont domiciliés depuis au moins trois ans dans une des communes affiliées à la société de logement.

Le Conseil regrette leur disparition car ceux-ci étaient basés sur des critères objectifs et constituaient un élément essentiel pour une appréhension locale de la politique du logement. Leur suppression risque d'être contraire aux objectifs recherchés et pourrait avoir un impact sur le dynamisme des communes quant à la réalisation de l'ancrage.

### Programme communal d'action en matière de logement

Chaque commune est actuellement tenue d'établir un document bisannuel par lequel elle fait part à l'autorité compétente de ses projets en matière de logement sur son territoire. Il est proposé d'étaler la programmation sur une période de trois ans.

Le Conseil ne s'oppose pas à la modification de la durée du programme, mais demande que celle-ci soit accompagnée de mesures visant à renforcer techniquement les sociétés locales. Par ailleurs, il constate que l'ensemble des acteurs concernés s'inscrivent difficilement dans la concrétisation de ce programme.

### Nouveau régime de bail à loyer

Le régime réglementaire encadrant le bail à durée déterminée sera adapté. Il serait envisagé de créer un "droit d'habitat" dans un logement social durant neuf années. Ses "modalités (loyer, nombre de chambre...) seraient établies en fonction de la situation du ménage à l'entrée dans le logement social. Tous les trois ans, la situation serait examinée sous l'angle des revenus et de la composition du ménage afin d'éventuellement redéfinir les modalités du droit d'habitat (niveau de loyer et type de logement attribué). Si les conditions sont respectées, la durée du bail de 9 années pourra être renouvelée. Dans le cas contraire, il pourrait être mis fin au contrat. A l'intérieur de chaque triennat, même si les revenus des ménages augmentent, leur loyer n'est pas revu durant cette période, ce qui est contraire au principe de solidarité entre locataires.

Le Conseil constate que l'ajout de ce régime de bail à loyer à ceux déjà existants (contrat à durée indéterminée, contrat à durée indéterminée modifié, contrat à durée déterminée, contrat sous "Pivert") ne fera que complexifier la compréhension des principes et alourdira la charge administrative du traitement des différents dossiers par celles-ci.

Compte tenu de la coexistence actuelle de plusieurs types de contrats, le Conseil relève que cette nouvelle disposition entraînera davantage d'inégalité entre les locataires. Pour le Conseil, il est essentiel de garantir un régime cohérent entre tous les locataires et d'assurer une uniformisation du régime locatif des locataires existant avant l'instauration d'un nouveau régime.

### Logements moyens

La définition des logements publics sera revue. Les trois catégories seraient maintenues (logement social, d'insertion, de transit) pour les programmes d'ancrage à venir. Les ménages issus de la catégorie des revenus moyens seraient susceptibles de pouvoir bénéficier d'un logement "social" à concurrence de 10 % du parc. L'objectif est de mieux rencontrer les besoins de mixité sociale.

La législation prévoit actuellement que les logements sont attribués dans les proportions suivantes : 2/3 des ménages aux revenus précaires et 1/3 des ménages aux revenus modestes ; les "ménages aux revenus moyens" étant invités à habiter des logements moyens hors quotas. Une adaptation sera prévue afin d'intégrer les ménages aux revenus moyens et d'équilibrer davantage les rentrées pour les sociétés de Logement de service public.

La répartition annuelle des attributions serait établie comme suit : 55 % au minimum pour les revenus précaires, 35 % au minimum pour les revenus modestes et 10 % maximum pour les revenus moyens.

Le Conseil regrette la suppression de la catégorie 'Logements moyens' compte tenu que ceux-ci permettaient de lutter contre la spéculation immobilière ou d'assurer une réelle mixité sociale selon les régions. Il estime que les difficultés rencontrées par certaines SLSP de trouver des locataires pour leurs logements moyens résident dans le fait que le calcul du loyer est différent de celui appliqué pour le logement social (pas de prise en compte des aléas de la vie...).

Par ailleurs, le Conseil estime que la nouvelle disposition, telle que proposée, ne permettra pas de rétablir l'équilibre financier et d'assurer de manière suffisante une réelle mixité sociale au sein du parc actuel de logement public.

### Logements proportionnés et mutations

La définition du logement proportionné serait revue en fonction de la composition et de l'âge du ménage. Ce serait le cas pour les jeunes ménages sans enfant et pour les personnes âgées.

Par ailleurs, une politique incitative serait mise en place pour encourager les mutations vers des logements proportionnés. Les mutations deviendraient obligatoires pour les très grands logements à l'exception des ménages dont un membre est handicapé ou est âgé de plus de 70 ans.

Le Conseil partage pleinement l'objectif visé, mais attire l'attention du Gouvernement wallon sur le fait qu'une telle politique incitative pourrait entraîner des drames tant humains qu'économiques car on s'adresse essentiellement à des personnes précarisées qui devront faire face à des problèmes supplémentaires. Si une telle mesure devait être mise en place, elle nécessiterait un accompagnement spécifique et social des personnes lors des déménagements et des mutations proposées.

### Mutualisation des charges communes

La note mentionne la suppression partielle des charges communes à hauteur d'un forfait normalisé par type d'immeuble d'appartements, forfait subventionné par la Wallonie.

Le Conseil estime qu'une réflexion est nécessaire au sujet de la mutualisation des charges communes, car ce principe implique une augmentation de celles-ci pour ceux qui ne bénéficient pas de certains services, comme par exemple l'entretien d'un ascenseur.

### Mutualisation de travaux et services entre les sociétés locales

Le Code du Logement sera modifié de manière à permettre aux SLSP de conclure des conventions entre elles ou avec un pouvoir local ou avec un organisme à finalité sociale, pour notamment, mettre en place des centres de services et des régies ouvrières. Leur objectif est de favoriser la mise en commun de services pour disposer du personnel compétent pour assurer des missions pointues.

Le Conseil estime cette disposition difficilement opérationnelle.

### Externalisation des travaux

Le Conseil relève que certaines SLSP sont dans l'incapacité de gérer leurs régies ouvrières, ce qui entraîne la sous-traitance des travaux. Pour de multiples raisons dont celle du coût, le Conseil souhaite que le recours prioritaire au personnel des SLSP soit la norme et soit favorisé.

En attendant, l'externalisation des travaux aux entreprises privées est justifiée pour des raisons techniques et économiques, d'autant plus que certains de ces travaux (par exemple la mise en conformité des ascenseurs) ne peuvent être effectués que par des sociétés spécialisées.

### Formation du personnel des SLSP

Le Conseil estime qu'il convient d'être attentif au fait que les SLSP n'ont pas nécessairement suffisamment de compétences en interne, en nombre et en qualité, pour suivre les différents Plans d'investissements. Par ailleurs, il attire également l'attention du Gouvernement wallon sur le fait qu'il existe des SLSP qui ne maîtrisent pas suffisamment la législation sur les marchés publics.

Il insiste pour que le personnel des SLSP soit suffisamment formé, dès le début de leur carrière et ensuite de manière continue, non seulement par rapport à leurs tâches mais aussi par rapport aux caractéristiques et aux enjeux du logement social.

### Représentation des locataires au sein des conseils d'administration des SLSP

La composition des conseils d'administration sera modifiée de manière à y inclure deux représentants des locataires contre un actuellement. Ces administrateurs seront issus du Comité consultatif des Propriétaires et des Locataires et seront nommés par le Gouvernement wallon.

Le Conseil considère que ce renforcement ne semble pas de nature à améliorer la gestion des SLSP dans la mesure où ces administrateurs sont à la fois locataires et gestionnaires des dites sociétés et sont donc à la fois juges et partis.

#### Appels à projet prévus dans le cadre de l'accompagnement social des locataires

Les SLSP seraient chargées de veiller à ce qu'un accompagnement social puisse être mis en place pour tout locataire, auprès des différents services existant dans le secteur de l'aide à la personne et de l'action sociale. La mise en place, dans chaque SLSP, d'un projet d'accompagnement social, sera encouragée en 2011 par un appel à projet avant d'être organisé par arrêté. Des moyens financiers seraient prévus. A partir de 2012, un budget serait fixé dans un cadre réglementaire afin de financer de manière récurrente des référents sociaux.

Le Conseil demande des précisions quant aux actions qui seront financées par l'appel à projet et par l'arrêté dans la mise en place de l'accompagnement social. Il conviendrait que ces mécanismes de financement stipulent clairement si les budgets porteront sur le référent, sur les moments de coordination ainsi que sur les actions à mener.

D'autre part, le Conseil souhaite que les SLSP qui ont déjà développé des initiatives dans le domaine de l'accompagnement social puissent pouvoir émarger au budget dans le cadre des appels à projet ; il faut valoriser ce qui existe déjà (services d'assistants sociaux...).

#### Parc de logements publics répondant aux défis posés par le vieillissement

Le décret en projet stipule que le parc de logements publics doit évoluer pour prendre en compte les nouveaux besoins en matière de fonctionnalité de l'habitat, notamment en ce qui concerne l'accessibilité aux personnes souffrant de handicap.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique inclusive, le Conseil souhaite la révision des standards de construction des logements publics afin de généraliser certains aménagements "raisonnables" nécessaires à un large public (telles que la hauteur des interrupteurs ou celle des boutons d'appel d'ascenseur et des sonnettes ou la largeur des portes ou celle des places de parking) de manière à lever à priori une série d'obstacles tout en évitant des surcoûts liés à l'adaptation.

Le Conseil estime que cette approche "inclusive" pourrait s'appuyer sur le référentiel à destination des professionnels réalisé et remis au Gouvernement wallon sous la législature précédente.

En matière de mixité sociale et afin de garantir l'accès des personnes handicapées, le Conseil souhaite également une prise en considération des quotas/axe que le contrat de gestion impose de respecter à la Société wallonne du Logement (entre autres, le pourcentage de logements adaptables et le partenariat avec les services résidentiels de transition pour les personnes handicapées).

### **3.2. Sur les conséquences du projet**

Le Conseil estime nécessaire d'élaborer un programme détaillé des investissements dès la mise en place du Plan d'investissements verts.

Lors du Plan exceptionnel d'investissements de 2003, seul un nombre limité d'entreprises a soumissionné aux marchés des SLSP en raison notamment du fait qu'en phase de haute conjoncture, les marchés du secteur privé sont plus attractifs que les marchés publics.

Le Conseil estime donc important de veiller à l'attractivité des marchés publics pour lesquels on pense à certaines spécificités administratives du cahier des charges qui dissuaderaient les entreprises de soumissionner (par exemple le double cautionnement ou la lourdeur administrative).

Par ailleurs, le Conseil insiste sur le fait qu'il y a lieu d'être davantage confiant sur la propension du secteur à répondre aux nouveaux marchés du logement public. D'une part, des améliorations ont été apportées dans la procédure administrative des marchés. D'autre part, à travers l'Alliance Emploi-Environnement, une stratégie de grande ampleur est en préparation entre le Gouvernement et la Confédération de la Construction wallonne pour augmenter la capacité de l'offre.

Aussi en 2003, lors de l'examen du Plan exceptionnel d'investissements, le Conseil avait émis des craintes quant à la capacité d'"absorption" par les entreprises d'un tel apport de budgets. Force est de constater que huit ans plus tard, seule une partie très variable des travaux est finalisée, et ce en bonne partie parce que les SLSP ont eu beaucoup de difficultés à assumer les différents chantiers. Le même type de problème pourrait être rencontré dans le cadre de ce Plan d'investissements verts. Le Conseil invite le Gouvernement wallon à prendre les mesures susceptibles d'éviter cet écueil.

D'autre part, le Conseil estime essentiel de trouver des mécanismes permettant d'accélérer les travaux du Plan exceptionnel d'investissements qui restent à réaliser avant d'allouer des crédits supplémentaires aux SLSP susceptibles de ne pas assumer totalement les travaux envisagés par le nouveau Plan d'investissement verts.

### **3.3. Conclusions**

Le Conseil a pris connaissance de l'avant-projet de décret modifiant le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du Logement.

Il est conscient que le logement social présente en Wallonie de fortes carences : l'âge et l'état du parc de logement, le nombre important de candidats locataires, la quasi-absence de prise en compte des problèmes énergétiques...

Une réforme du Code wallon du Logement était donc indispensable.

Le Conseil insiste plus particulièrement sur l'importance des trois éléments suivants :

- la formation du personnel des SLSP ;
- l'accompagnement social aussi bien des candidats locataires que des locataires ;
- le financement du secteur du logement social ; en effet, il observe que les dispositions retenues dans le projet de décret ne solutionneront pas à terme le financement du secteur et insiste donc sur le caractère essentiel d'une réflexion à ce propos.

Il demande qu'une cartographie des communes respectant ou ne respectant pas la nécessité de disposer, sur leur territoire, d'un minimum de 10 % de logements publics ou subventionnés lui soit communiquée.

Par ailleurs, il insiste pour obtenir, par SLSP (et donc les communes qui sont affiliées), le nombre de candidats locataires ; ainsi, en croisant ces données avec la cartographie des communes dont question dans l'alinéa ci-dessus, il pourra se faire une idée plus claire et plus objective de la situation.

Enfin, le Conseil souhaite être tenu au courant de l'évolution du projet de décret.

-----