

AVIS

LOG.20.02.AV

Plan de rénovation du logement public

Avis adopté le 2 juillet 2020

DONNEES INTRODUCTIVES

<i>Demandeur :</i>	Monsieur Pierre-Yves DERMAGNE, Ministre du logement, des pouvoirs locaux et de la ville
<i>Date de réception de la demande :</i>	25/06/2019
<i>Date de remise d'avis :</i>	Le 3 juillet 2020
<i>Préparation de l'avis :</i>	Le Pôle s'est réuni le 29 juin 2020. Lors de cette réunion, le projet a été présenté par le Cabinet du Ministre DERMAGNE par visioconférence par Madame Céline MARTIN, attachée, et Monsieur Laurent DION, conseiller. Vu l'absence de quorum, le projet d'avis finalisé a fait l'objet d'une approbation électronique le 2 juillet 2020.

Sur proposition du Ministre en charge du logement, le Gouvernement wallon a adopté le 19 juin 2020, en première lecture, un plan de rénovation du logement public. Quelque 1,2 milliards d'euros vont être investis, en quatre ans, pour assurer la salubrité, la sécurité et la performance énergétique de 25.000 logements du parc public wallon.

La Déclaration de politique régionale prévoit la rénovation de 55.000 logements à l'horizon 2030. En portant sur 25.000 logements, le plan permettra d'atteindre 45 % de cet objectif dès la fin de la législature. Il sera financé à 75% par la Wallonie et à 25% par les SLSP, sur la base d'un prêt à taux zéro contracté par la Wallonie (qui assume la charge d'intérêt).

Ce plan de rénovation présente un investissement :

- *dans le bien-être des locataires.* Les travaux effectués vont entraîner des bénéfices immédiatement perceptibles en termes de salubrité et de confort mais aussi d'économie sur la facture énergétique qui est un poste de dépense très important dans le budget des ménages les moins aisés. Ils seront, en outre, assortis d'un accompagnement social des locataires dans une approche multidisciplinaire tant en amont qu'en aval de l'opération.
- *dans la relance économique de la Wallonie.* Ce plan est une réponse à la crise économique et sociale. Le Gouvernement wallon aidera nos entreprises à saisir ces opportunités non seulement par l'ampleur des budgets mobilisés (225 millions d'euros par an de 2021 à 2024) mais également par leur phasage pluriannuel annoncé, ce qui assure la prévisibilité demandée et étale les travaux dans le temps.
- *dans la transition climatique.* L'essentiel des investissements portera sur des travaux économiseurs d'énergie. Le plan fera en sorte que la totalité du parc public passe au minimum au label B intermédiaire d'ici à 2030, sans entraver une évolution ultérieure vers le label A+. Les travaux s'inscriront également dans le cadre d'une réflexion sur la durabilité des matériaux et des techniques.
- *sous le signe de la simplification des procédures de subventionnement et des démarches administratives* (marchés publics, dématérialisation...), *de la responsabilisation des acteurs* (approche par SLSP avec introduction d'un droit de tirage, collaboration renforcée entre acteurs ...) *et de la rapidité* (délai de six mois maximum pour la remise des plans d'investissements des SLSP...).

AVIS

Préambule

Le Pôle Logement tient tout d'abord à faire part de son regret d'être consulté en urgence (14 jours) sur ce dossier de grande importance. Par ailleurs, et bien que le décret ne l'impose pas formellement, il estime que l'urgence de la demande d'avis aurait dû être motivée. Toutefois, compte tenu de cette situation particulière et de la qualité du projet présenté, il décide d'émettre l'avis suivant :

Considérations générales

Dans son ensemble, le Pôle considère que le plan de rénovation du logement public, mesure-phare de la Déclaration de politique régionale 2019-2024, constitue une très bonne nouvelle pour le secteur du logement public, l'ensemble des opérateurs mais aussi les usagers. Il répond à des urgences sociales et climatiques. Certes, il ne suffira pas à lui seul à rencontrer tous les enjeux du logement public et les besoins sociaux mais constitue l'annonce d'un premier (grand) pas dans la bonne direction.

Le Pôle souligne positivement son inscription dans le *Green Deal* européen, dans le plan de transition et dans la Stratégie wallonne de rénovation énergétique des bâtiments, et ceci en vue d'atteindre les objectifs européens en matière de diminution des GES d'ici 2030 pour la Wallonie. Suite à la crise sanitaire du COVID 2019, ce plan permettra également d'être un des leviers de la relance économique en Wallonie.

Comme les plans et programmes précédents, le plan présenté devra contribuer notamment à :

- prévenir/réduire encore, à terme, l'inoccupation structurelle ;
- réaliser une qualité de logements pérenne ;
- répondre aux défis énergétiques et environnementaux ;
- alimenter une vision globale et stratégique, notamment pour la planification nécessaire des investissements de rénovation ;
- sécuriser les opérateurs et faciliter l'accès au financement en garantissant « *une prévisibilité budgétaire tout en facilitant l'exercice de l'autonomie locale* » (droit de tirage).

Le Pôle souligne également l'augmentation significative de l'ambition tant au niveau des objectifs poursuivis que des moyens attribués. La multiplication par quatre des moyens publics alloués (225.000 millions/an, contre 50 millions d'euros/an sur les dix dernières années) montre que le Gouvernement wallon a pris la mesure des défis et de l'opportunité de la rénovation énergétique des bâtiments.

Le Pôle y voit aussi une opportunité pour développer l'emploi et l'activité en Wallonie en inscrivant ce plan dans une nouvelle alliance emploi – environnement dans le secteur de la construction. Il insiste pour que les marchés publics passés en exécution de ce plan évitent les fraudes et le dumping social et permettent la création d'emplois au sein d'une filière complète de rénovation wallonne tenant compte tant de la mise en œuvre que de la production des matériaux.

Le Pôle se réjouit de l'intention du Gouvernement wallon de permettre par des procédures simplifiées de subventionnement et des démarches administratives et le mécanisme du droit de tirage, une meilleure efficacité dans la réalisation rapide des travaux de rénovation.

Il insiste pour que le et les futurs Gouvernements wallons assurent la viabilité financière de cette opération et poursuivent de manière récurrente cette politique de rénovation du parc immobilier public en prévoyant les engagements budgétaires et/les financements qui sont indispensables.

Le Pôle suggère que le secteur du logement public soit considéré comme investissement d'infrastructure à entretenir, rénover et développer vu son utilité publique prioritaire, comme par exemple le réseau autoroutier. Il insiste pour que la programmation des prochains plans d'investissement puisse d'ores et déjà se mettre en place et que leur mise en œuvre soit garantie décrétalement, par exemple par la mise en place d'un droit de tirage spécifique à la rénovation pour tous les logements publics et ce, dans une logique de planification de la rénovation énergétique du parc de logements publics à l'horizon 2030.

Considérations particulières

Objectifs énergétiques

Le Pôle s'interroge sur la pertinence du montant maximum de rénovation par logement pour atteindre le label B, et ce tant à l'égard du coût des travaux nécessaires que de la perspective d'atteindre, à terme, pour l'ensemble du parc, le label A+.

Il se réjouit de la volonté du plan de favoriser la rénovation profonde devant comprendre en ce compris les aspects salubrité et sécurité du bâtiment. Il constate toutefois que celui-ci prévoit comme objectif d'atteindre "un label énergétique B au minimum" pour les logements PEB F et D, ce qui demeure en-dessous des objectifs de PEB A pour 2050 pour l'ensemble du parc de logement.

En ce qui concerne la connaissance du parc public, son impact potentiel sur les objectifs et les besoins de financement, le Pôle recommande la finalisation rapide du cadastre des logements publics estimant crucial d'avoir une meilleure estimation de la dégradation des travaux d'isolation entrepris par le passé. A ce sujet, il recommande que la coordination du projet 'Cadastre' soit optimale. Il recommande que le cadastre puisse guider les travaux nécessaires.

Le Pôle comprend que le montant alloué pour la rénovation des logements permettra difficilement d'atteindre le label B mais se réjouit de la volonté de s'attaquer prioritairement aux logements comportant un label F et G pour atteindre un label acceptable et bénéfique pour le locataire.

Il recommande que la logique des programmes et plans précédents qui imposaient un résultat avec des impositions précises de la nature des travaux à entreprendre soit conservée, tout en veillant à conserver un maximum de souplesse dans la programmation des travaux, eu égard à la disparité du parc de logement public.

Objectifs liés au développement de l'activité économique et de l'emploi

Le plan de rénovation peut offrir un cadre propice à l'émergence et au renforcement d'une filière rénovation wallonne. Il va booster le secteur de la construction et donner à la région un levier de renforcement à condition de privilégier et permettre la participation d'acteurs locaux et émergents (PME) spécialisé dans la rénovation. A ce propos, le Pôle recommande à sensibiliser le secteur de la construction aux performances énergétiques à atteindre dans la cadre de la rénovation des logements (formation des ouvriers aux techniques de la rénovation, adaptation des manières de travailler...).

Le Pôle souhaite également que ce nouveau plan de rénovation des logements publics soit davantage attentif aux retombées sur l'emploi local et évite la concurrence déloyale entre les entreprises et entre les travailleurs. Le double objectif de multiplicateur d'emploi et de qualité de la rénovation énergétique ne sera pas atteint si les travaux sont sous-traités massivement à des entreprises et à des travailleurs étrangers détachés à moindre coût.

Dans cette optique, il recommande de :

- passer des marchés publics en maximisant l'effet sur la création ou le maintien d'emplois locaux tout en évitant le dumping social. A cette fin, limiter et réguler la sous-traitance et contrôler effectivement le respect des règles sociales et du droit du travail lors de l'exécution des travaux ;
- concrétiser une nouvelle alliance emploi-environnement, notamment avec les partenaires sociaux du secteur de la construction et les opérateurs de formation régionaux ;
- développer des filières locales pour les matériaux, et d'intégrer également la circularité dans les processus de rénovation-construction... Eu égard au développement de nouvelles technologies, il semble également intéressant de prendre en compte des technologies numériques dans la mise en œuvre du plan de rénovation (BIM...).
- permettre d'avoir des missions d'architectes garantissant non seulement une bonne conception mais également un bon contrôle de la qualité des ouvrages.

Objectifs sociaux, relogement et accompagnement social

Les rénovations en profondeur des logements vont nécessiter dans bien des cas des solutions de relogement temporaire pour les ménages. Ces besoins de relogement très importants devront s'appuyer sur une logistique considérable et la recherche rapide de solutions dont personne ne dispose à l'heure actuelle. Cette question pourtant fondamentale n'est pas abordée dans le plan de rénovation.

Le Pôle recommande vivement :

- que cet enjeu soit quantifié précisément et fasse partie intégrante du plan ;
- qu'une stratégie et des moyens adaptés soient mis en œuvre afin d'anticiper ces difficultés ;
- que les « opérations-tiroirs » nécessaires soient pensées en amont de la procédure de planification des travaux et en partenariat afin qu'elles se réalisent dans les meilleures conditions.

Il recommande également que ces questions soient traitées en priorité dans le cadre d'un comité d'accompagnement social à créer au niveau régional mais aussi local.

Le Pôle souligne l'importance d'associer des objectifs sociaux, repris distinctement comme objectifs spécifiques et inaliénables de la procédure totale. Il rappelle que la place des habitants qui doit pouvoir se retrouver tout au long du processus et le renforcement des référents sociaux (via la SWL et les SLSP) nous apparaît comme une condition à cet objectif de *participation et implication des habitants*. Cette participation devra procéder à la reconstruction auprès des citoyens wallons d'une image positive du secteur du logement public. Enfin, le travail de synergie entre l'accompagnement par la SWL et de façon transversale avec les services sociaux des SLSP nous semble utile pour mutualiser les acquis au travers des situations rencontrées. La place des CCLP et de l'AWCCLP devra pouvoir être construite dès le départ avec eux comme avec les autres partenaires sociaux, garantie selon nous des relais nécessaires pour tisser du lien au sein des locataires mais aussi de leur rendre une place active au travers de l'usage et de la location de leur logement et de son environnement.

Le Pôle recommande d'inviter les locataires des logements à rénover à devenir partenaires de la rénovation de leur bien. Cette intention pourrait être davantage concrétisée, notamment par :

- l'information et l'implication préalables, en amont de l'adjudication, dès l'élaboration des projets ;
- la prise en compte consultative de l'avis des locataires ;
- l'information, communication et l'évaluation partagée tout au long du processus.
- ...

Le Pôle recommande que l'accompagnement des usagers à l'utilisation optimale des logements rénovés soit garantie et concertée (utilisation de la ventilation, diminution du chauffage). Il insiste sur l'implication des CPAS dans l'accompagnement des ménages en collaboration avec les Sociétés locales.

Il demande que l'accompagnement social soit réalisé par des professionnels du secteur et non par les entreprises elles-mêmes.

Opérations éligibles

Le Pôle souhaite que pour les projets risquant d'aboutir à un désinvestissement au vu du coût important qui nécessiterait leur rénovation, une évaluation pertinente soit effectuée quant à leur devenir (déconstruction, vente...). Si le bien devrait être vendu, il recommande un accompagnement soutenu par un organisme de financement, neutre et désintéressé qui garantit une analyse complète du prix de vente, de rénovation et de la capacité financière du ménage acquéreur.

Le Pôle insiste pour que les SLSP ne soient pas obligées de revendre leur patrimoine pour assurer leur viabilité financière. La priorité étant l'augmentation du parc public à destination des ménages aux revenus précaires, modestes et moyens. Pour ce faire, le Pôle préconise que le logement public soit systématiquement retenu comme une des priorités budgétaires et permanentes pour rencontrer les besoins de cet objectif.

Exécution des travaux

Le Pôle recommande, pour garantir la rapidité et la qualité d'exécution des travaux, que des pistes de simplification administratives soient rencontrées (accélération de la délivrance des permis, allègement des procédures de contrôle, accent sur l'emploi local et les circuits locaux, expertise des SLSP par rapport aux plans et programmes précédents...).

Il propose de favoriser, en cours d'instruction des dossiers de rénovation, la possibilité de modularité, d'adaptabilité voire d'agrandissement des logements. Ces adaptations pourraient éventuellement offrir l'occasion pour les pouvoirs publics d'augmenter le nombre de logements disponibles (objectif de la DPR) et de mieux coller aux caractéristiques des bénéficiaires.

Enfin, le Pôle fait sien la proposition concernant les marchés publics en lien avec les investissements repris dans l'avis 1437 du CESE Wallonie sur le Plan de transition (page 4) émis en novembre 2019.

"Constatant que trop d'entreprises wallonnes ne se saisissent toujours pas de cette opportunité offerte par les marchés publics, le Conseil demande outre la mise en œuvre des clauses sociales, environnementales et éthiques adoptées par la région, qu'une approche pragmatique soit renforcée. Une première phase analytique consisterait à recenser, dans des secteurs à déterminer et particulièrement concernés par les marchés publics, l'ensemble des entreprises wallonnes (et en particulier les PME) y exerçant une activité ; cette étape préalable pourrait être coordonnée, dans les prochains mois, par la Cellule d'anticipation proposée dans la DPR en prenant appui tant sur l'administration que les divers OIP, les pôles, les clusters... Dans une seconde phase, le Gouvernement wallon et les donneurs d'ordre inviteraient l'ensemble des entreprises ainsi répertoriées à des rencontres thématiques pour non seulement permettre aux différents intervenants de se connaître, mais surtout pour démystifier le processus du marché public tout en insistant sur les bénéfices que les entreprises wallonnes retireraient d'une participation à cette démarche.

Ce dialogue et cette collaboration permanents devraient stimuler les entreprises locales à proposer des solutions innovantes rencontrant les besoins publics actuels et futurs (déterminés avec l'aide de la Cellule d'anticipation). Certaines aides pourraient être réorientées vers le développement de produits ou de services innovants qui ont un marché public potentiel en ligne de mire, c'est-à-dire vers une valorisation potentielle directe. En outre, la capacité des entreprises wallonnes à remporter des marchés publics wallons voire

internationaux en sortirait renforcée. En conclusion, le pragmatisme prôné par le CESE Wallonie en cette matière doit permettre de faire des marchés publics un véritable levier de développement économique".

Part non subsidiée

Le financement de près de 400 millions d'euros d'investissements par les seules SLSP, fut-il par le biais de prêt à taux zéro, représente potentiellement une difficulté pour le secteur. En effet, si certaines SLSP bénéficient de fonds propres pour assurer une partie du cofinancement nécessaire, certaines devront avoir recours à l'emprunt à taux zéro pour l'ensemble des travaux cofinancés. La question de la capacité de remboursement des SLSP se pose donc avec une acuité toute particulière.

Le Pôle recommande à cet égard que toutes les pistes utiles soient envisagées afin de permettre d'assurer la soutenabilité financière des investissements réalisés par les SLSP. Ainsi, une réflexion pourrait être menée sur l'allègement des charges des SLSP : réduction des annuités de financement par la renégociation de leurs emprunts ; réduction ou suppression du précompte immobilier pour les SLSP (avec compensation des additionnels communaux pour les communes) ; ainsi que sur l'augmentation des recettes des SLSP par la mise en place d'un loyer dit « chaud », permettant une rétrocession d'une partie des économies d'énergie réalisée par les locataires aux SLSP, création massive de logement public neuf (moyennant de meilleurs taux de subsidiation pour éviter l'investissement à perte eu égard au niveau du loyer social), maintien des logements à loyer d'équilibre et des logements moyens (en assurant la publicité de la réglementation en ce domaine et ce, pour éviter les inoccupations prolongées) dans le parc de logement public, développement d'opérations immobilières novatrices et bénéficiaires...

Comités de suivi technique et budgétaire

Le Pôle recommande que le secteur du logement soit représenté au sein des comités de coordination technique et de suivi budgétaire. Comme exprimé précédemment, il suggère qu'un comité de suivi de l'accompagnement social soit également mis en place au niveau régional et local, en lien avec l'opération 'tiroir'.

Articulation entre le plan de rénovation et fixation des loyers

Le Pôle estime que l'articulation entre le plan de rénovation et l'intégration des critères de performance énergétique dans la fixation des loyers est une bonne chose. Et ce compte tenu de économies d'échelle réelles de charges pour les locataires et de la qualité des logements. Le Pôle recommande toutefois que cette augmentation reste en adéquation aux revenus des ménages.
