



MEMORANDUM — SECTORIEL LOGEMENT

Les revendications de l'Union des Villes
et Communes de Wallonie
pour des pouvoirs locaux au service du citoyen



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

Le présent Mémoire sectoriel reprend les revendications politiques portées, avec force et conviction, par le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, sous l'égide de Paul Furlan, son Président.

Sa rédaction a été assurée par Mathurin Smoos, Conseiller Responsable, et Thibault Ceder, Conseiller au Département Développement territorial.

Il a été approuvé en Conseil d'administration du 31 mars 2009.

Toute information à propos de ce document peut être obtenue auprès de Michèle Boverie, Secrétaire générale adjointe (tél. 081 240 615).

MEMORANDUM LOGEMENT

Pistes pour une politique du logement au niveau local

La difficulté de se loger touche de nombreux ménages dans notre Région, principalement en ce qui concerne les bas revenus. Ainsi, près de 36.000 ménages sont en attente d'un logement social. Ce chiffre, partie émergée de l'iceberg, ne peut occulter les difficultés des nombreux autres ménages en précarité ou à bas revenus qui se logent dans le secteur privé avec des loyers sensiblement supérieurs à ceux pratiqués dans le logement public (différentiel de près de 400 euros mensuels)¹.

La crise financière et économique qui touche notre pays de plein fouet amplifiera sans conteste les besoins en logements locatifs à faible loyer. En plus des ménages en difficulté actuellement, la fragilisation de nouvelles franges de la population est à craindre et l'on peut redouter que nombre de propriétaires ne pouvant honorer leurs remboursements d'emprunt ne soient contraints à se tourner vers la location, augmentant dès lors la pression sur le marché locatif.

Le vieillissement de la population est un enjeu sociétal important qui doit impérativement se traduire rapidement par des politiques actives, notamment dans le secteur du logement. L'offre actuelle en termes de logements adaptés aux personnes âgées n'est pas suffisante et doit être renforcée tant en nombre qu'en variété typologique.

L'ancienneté du parc immobilier wallon pose de nombreux problèmes de salubrité, de sécurité, de confort et génère des charges énergétiques importantes, voire difficilement supportables pour les habitants.

Or, l'article 23 de la Constitution consacre le droit de chacun à un logement décent.

Les communes, pouvoir de proximité, sont directement intéressées à la mise en œuvre de ce droit. En effet, toute politique de logement a des conséquences et résulte des interactions avec l'aménagement du territoire communal, sa composition sociale, son évolution démographique et son impact sur les finances locales de manière directe et indirecte.

De par sa proximité avec le citoyen et par les interactions entre les matières sur lesquelles elle est compétente, la commune est le pouvoir le plus directement concerné par les différents aspects du logement.

*"L'action publique est indispensable à tous les niveaux. Les initiatives privées sont très utiles, mais elles ne sauraient se substituer au rôle des pouvoirs publics. (...) Les pouvoirs publics locaux sont responsables de la conception et de la mise en œuvre des modalités concrètes adaptées aux réalités sociales et physiques des quartiers"*².

Les sociétés de logement de service public ont pour mission et vocation de matérialiser le droit au logement à destination, notamment, des ménages les plus faibles.

¹ Au niveau de la commune de Namur, le CPAS ne recense que 20 % des allocataires du revenu minimal d'intégration disposant d'un logement public, les 80 % restant se logent dans le secteur privé.

La moyenne des loyers sociaux se situe autour de 218 euros par mois pour environ 600 euros dans le parc privé.

² Déclaration de Salvador - 1993, in *Politique du logement en milieu urbain - Financement macro-économique du logement*, Habitat et participation, HIC Europe, mai 1994.

De par leurs compétences et l'ampleur de leur parc de logements, les sociétés de logement de service public sont des acteurs de terrain incontournables dans la concrétisation des politiques de logement.

Face aux nombreux défis du logement, les pouvoirs locaux et les sociétés de logement souhaitent offrir aux citoyens la meilleure action de proximité possible.

Pour parvenir à répondre aux défis environnementaux, sociaux, économiques et culturels, dont le logement est le réceptacle le plus visible pour chaque personne, pour chaque citoyen, la politique du logement doit bénéficier d'une vision large, d'une assise stable, de moyens adaptés.

Des conditions essentielles doivent être satisfaites pour répondre de manière optimale aux défis que pose le logement.

Objectif: une politique du logement durable

Les pouvoirs locaux doivent développer une politique du logement à long terme s'appuyant sur une vision claire du développement de leur territoire.

Les sociétés de logement s'inscrivent également dans cette vision en vue de pérenniser et développer durablement leur parc de logements.

Les trois piliers du développement durable, social, environnemental, économique, sans oublier le ciment culturel qui les lie, doivent être la fondation de toute politique du logement.

Axe social

Des logements accessibles

Les pouvoirs publics, notamment les pouvoirs locaux, ont pour mission de favoriser l'accessibilité³ du logement. L'accessibilité se décline selon plusieurs points.

L'accessibilité financière⁴: au niveau local, cette accessibilité peut être rencontrée par la mise à disposition d'une offre adaptée en logements publics. Il faut veiller à ce que le poids du secteur public permette une action sur le marché locatif local de manière à éviter les exodes des plus démunis. La politique d'aménagement du territoire doit favoriser l'équilibre entre les différents types de logements, tout comme elle doit promouvoir la variété des typologies d'habitat⁵. La croissance d'un parc mixte sera favorisée par la couverture de l'ensemble du territoire wallon par les Agences immobilières sociales (AIS).

L'accessibilité des personnes: l'offre de logement doit permettre aux personnes de tous âges et de toutes conditions physique ou sociale de trouver à se loger.

Les logements doivent être accessibles au plus grand nombre. La flexibilité, l'adaptabilité doivent caractériser les lieux de manière à permettre leur évolution en fonction des mutations liées aux besoins de la société⁶ et à ceux de l'habitant.

³ Accessible au sens de "ne présentant pas d'obstacles". Le terme "accessible" doit également être compris dans le sens d'une absence de discrimination.

⁴ Autrement dit, un logement "abordable" au sens du Pacte pour le droit à un logement suffisant du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Observation générale n° 4.

⁵ Cette diversité typologique vise à rencontrer les besoins de toutes les catégories socioculturelles en fonction de leurs moyens (personnes âgées, couples, familles nombreuses, etc. - appartements, maisons unifamiliales, immeubles collectifs, habitat groupé, etc.).

⁶ Sont ici visées les évolutions normatives, en matière de sécurité notamment.

Des logements adéquats⁷

Les logements doivent garantir une utilisation appropriée par ses habitants, en termes d'intimité, d'espace, de sécurité, d'éclairage, de ventilation, d'infrastructures de base adéquates, de proximité des lieux de travail et d'accès aux services essentiels, pour un coût raisonnable⁸.

Un accompagnement social approprié

Certaines personnes en situation de désaffiliation sociale ou en difficultés ont besoin d'un encadrement social soit pour réintégrer un logement (personnes sans domicile, sans-abri, ...), soit pour assurer le maintien à long terme de leur logement (guidance financière, médiation de dettes, entretien régulier du logement, ;;;). Pour ce faire, les acteurs, et notamment le CPAS - bras social de la commune -, doivent pouvoir disposer des moyens financiers adéquats pour assurer cet encadrement.

Axe environnemental

Des logements efficaces

Les logements doivent être efficaces et permettre une utilisation minimale des ressources naturelles. La limitation de la consommation énergétique est nécessaire du point de vue environnemental et permet également de limiter les coûts d'utilisation du logement en matière de chauffage, d'eau chaude sanitaire et d'éclairage.

Des logements sains pour l'homme

Les constructions et rénovations doivent être réalisées de manière à ce que les composants et l'environnement des logements ne nuisent pas à terme à la santé de leurs occupants⁹.

Les logements doivent être salubres et offrir toute la sécurité requise à leurs habitants et à l'environnement.

Des logements intégrés à l'environnement

La politique d'urbanisation du territoire doit veiller à ce que l'implantation des logements limite les besoins en matière de mobilité automobile et favorise la mobilité douce. La limitation de l'étalement urbain impose de promouvoir les réutilisations et réaffectations de bâtiments et de terrains. Le renforcement des noyaux d'habitat doit constituer une priorité qui peut être soutenue en y privilégiant les investissements.

Axe économique

Développer l'offre de logements publics

Le développement de l'offre de logements publics doit permettre d'équilibrer les finances du secteur¹⁰ en favorisant la croissance d'un parc mixte (moyen, social, de standing) et éventuellement

⁷ Tel que défini par la Commission des Etablissements humains établie par la Convention de Vancouver.

⁸ Global Strategy for Shelter for the year 2000, par. 5.

⁹ Le développement des pollutions intérieures risque de poser d'importants problèmes de santé publique dans les années à venir. "La santé environnementale recouvre les aspects de la santé humaine, y compris la qualité de la vie, qui sont déterminés par les facteurs physiques, biologiques, sociaux et psychosociaux de l'environnement". (OMS, 1993).

multifonctionnel (logement, commerces, bureaux), de façon à permettre aux acteurs locaux d'aider les personnes disposant de faibles revenus à se loger à des prix inférieurs à ceux du marché. Cette augmentation de l'offre, qui doit être soutenue par un investissement financier massif, aura également des effets bénéfiques sur l'emploi et le développement économique régional¹¹.

Maintenir ou accroître le patrimoine public local

Les pouvoirs publics peuvent peser sur le marché locatif et sur le prix des terrains à bâtir pour autant qu'ils disposent d'un certain poids. Être un acteur incontournable du marché suppose de disposer d'un patrimoine dont l'ampleur permet de faire levier sur les acteurs privés. La concertation entre les acteurs publics au niveau local doit viser l'accroissement du parc de logements publics et doit faciliter l'effet de levier.

Un investissement massif doit également être consenti pour garantir la pérennité et rénover le parc de logements des sociétés de logements.

Le lien culturel

Favoriser la qualité architecturale des logements

Le cadre bâti est un élément essentiel de la culture de l'habiter, du vivre ensemble. Tant la qualité des bâtiments que celle des espaces publics doivent faire l'objet d'une attention sensible et avertie des autorités publiques.¹² A ce titre, la qualité architecturale des bâtiments représente un enjeu majeur¹³. Un bâtiment d'une bonne qualité architecturale enrichit le patrimoine commun pour les générations futures alors qu'un bâtiment de faible qualité crée une dette économique et environnementale cachée.

Favoriser la qualité des espaces publics

Les espaces publics, rues, espaces verts et jardins de qualité sont des supports de convivialité favorisant la cohésion sociale. Ces infrastructures doivent être conçues et financées de manière appropriée.

Favoriser le "vivre ensemble"

Les actions et infrastructures favorisant la convivialité, l'échange et l'entraide doivent être soutenues en raison de la plus-value apportée en termes de cohésion sociale.

A cette fin, il est important de privilégier la diversité des approches pour répondre à la diversité des demandes ou des besoins (AIS, logement social, logement moyen, aides variées et adaptées, etc.).

¹⁰ L'état financier du secteur est plus que préoccupant. Le poids de la dette, le coût des charges et des emprunts pèsent sur la capacité des sociétés à produire plus de logements et à rénover leur parc.

¹¹ Par millions d'euros de réalisations, on peut compter 10,9 emplois pour le gros œuvre et le génie civil, 12 pour les travaux de voirie, 11,4 pour le parachèvement, soit un total pour la construction de 11,2. Il s'agit ici d'un taux moyen. L'effet marginal est sensiblement inférieur. Par contre, on peut affirmer, sur la base du tableau "input-output" du Bureau fédéral du plan que, outre les 11,2 emplois directs, la réalisation d'un million de travaux nécessite en moyenne le travail de cinq personnes dans les autres secteurs. On peut donc chiffrer à 16,2 emplois directs et indirects le nombre d'emplois par million d'euros investi en travaux de construction.

¹² A terme, le choix de la qualité architecturale est payant financièrement. La destruction des grands ensembles mal conçus représente un coût financier et social colossal sans commune mesure avec les éventuels surcoûts liés à une architecture de qualité.

¹³ Du point de vue économique, la qualité permet des gains financiers grâce à une bonne conception. Du point de vue environnemental, il est possible de limiter les impacts négatifs. Du point de vue social, un logement d'architecture soignée évite la stigmatisation de ses occupants et il témoigne de l'attention portée par le propriétaire à ses locataires.

Les moyens: une politique de logement concertée

Le Gouvernement wallon a reconnu le rôle central de l'échelon local dans la mise en œuvre des politiques de logement. La mission de coordination des différents acteurs au niveau local, confiée à la commune, doit s'accompagner d'un dialogue régulier avec les autorités régionales.

1. Valoriser le rôle de coordination que doit jouer la commune avec les autres partenaires locaux.
2. Encourager et développer les procédures de concertation et d'action communes entre les différents acteurs locaux (commune, sociétés de logement de service public, AIS, FLW, associations, etc.).
3. La politique du logement à l'échelon régional doit s'appuyer sur la connaissance approfondie des problématiques vécues à l'échelon local. La mise en œuvre de la politique locale du logement doit se référer aux enjeux régionaux et se décliner, de manière autonome, en propositions adaptées aux spécificités de la commune et de la société de logement.
4. Le dialogue entre les acteurs locaux et régionaux doit être encouragé.
5. Associer de manière permanente et systématique les pouvoirs locaux et les sociétés de logement de service public à l'élaboration des différentes politiques en matière de logement par des concertations préalables avec leurs représentants avant toute nouvelle réglementation ou adaptation de la législation.
6. Associer de manière permanente et systématique les sociétés de logement de service public à l'élaboration et aux modifications réglementaires ou administratives les concernant par des concertations préalables avec leurs représentants.

Une gestion efficace des projets au niveau local

La qualité du montage des projets de construction ou de rénovation de logements est essentielle à la réussite des opérations. La nécessité de cofinancer les projets en associant des partenaires publics et privés requiert des compétences et des moyens humains adaptés.

Le montage des projets de logement au niveau local pourrait être facilité, et donc accéléré, par une assistance technique et juridique appropriée. Deux volets devraient simultanément être mis en place afin de permettre une assistance efficace.

1. Favoriser le montage des partenariats publics-privés en allouant des subventions aux communes et aux sociétés de logement pour le financement des études et du montage du projet¹⁴.
2. Mettre à disposition des pouvoirs locaux et des sociétés de logement de service public une équipe multidisciplinaire de haut niveau pour les assister dans le montage et la gestion des opérations.

Un financement adéquat du logement au niveau local

Une politique du logement ambitieuse et pérenne doit être soutenue par un financement adéquat. Le renforcement des moyens budgétaires doit être soutenu et encouragé.

1. Définir le logement comme priorité régionale et lui attribuer un budget en rapport avec les besoins.
2. Consacrer un budget régional récurrent à la maintenance et à l'amélioration du parc de logements publics des sociétés de logement. Elaborer un programme exceptionnel d'investissement centré sur l'amélioration énergétique des logements.
3. Mise en place d'un droit de tirage pour les subventions destinées à réaliser des logements de transit ou d'insertion.

¹⁴ L'article 78bis du Code wallon du logement prévoit cette possibilité mais, actuellement, seule la SWL bénéficie de subsides.

4. Au niveau fédéral, soutenir la demande d'un taux de TVA réduit pour les logements publics (plutôt que d'utiliser le terme logement social, cela permettrait d'inclure les logements moyens dans la catégorie bénéficiaire du taux réduit). Le logement public "social"¹⁵ étant constitué d'un parc de logements de différents types dont la location.
5. Modifier le mécanisme de la durée de révision de la TVA de manière à permettre la vente ou la modification d'affectation¹⁶.
6. Assister les pouvoirs locaux et les sociétés de logement de service public dans leurs démarches en matière de partenariats publics-privés, tant sur le plan financier qu'en matière d'apport d'expertise.
7. Favoriser les partenariats publics-publics par la mise en place d'un réseau d'échange d'informations entre tous les acteurs publics¹⁷.
8. Développer des mécanismes préservant le patrimoine public dans le long terme¹⁸.
9. Valoriser et développer les méthodes de gestion qui favorisent l'entretien et la maintenance du parc public.
10. Soutenir financièrement les acteurs sociaux qui oeuvrent auprès des personnes en difficultés.
11. Favoriser le développement des actions des services du logement des communes en subsidiant des projets-pilotes ou innovateurs.

Le logement public solidaire

Le logement décent à un prix abordable est au cœur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹⁹. Un ensemble d'actions seraient nécessaires pour accroître l'efficacité des politiques sociales au travers des politiques du logement.

1. La répartition équitable des charges liées au logement des personnes les moins favorisées sur l'ensemble des communes et entre les différents niveaux de pouvoir.
2. L'aide à la gestion du logement.
3. La fourniture de logements générant peu de charges.²⁰
4. L'offre de logements adaptés à la vieillesse et au handicap en proportion des besoins de la population.

Une gestion autonome du logement au niveau local

La connaissance des besoins en logement, de la disponibilité et de la qualité technique du parc renforcée par la concertation à l'échelon local, donnent à la commune, en concertation avec sa société de logement, une vision élargie lui permettant une action efficace en matière de politique du logement. La saine gestion financière et technique de leur patrimoine permet aux communes et aux sociétés d'accompagner de manière pertinente les évolutions en matière d'offre et de demande.

1. Favoriser la qualité de la gestion des sociétés de logement en renforçant leurs capacités internes

La multiplication des contrôles externes n'est pas la solution à l'amélioration de la gestion des sociétés. Cette gestion doit être assumée en toute autonomie et en pleine responsabilité par les sociétés

¹⁵ La notion de logement social n'a pas de sens au niveau de la construction. En réalité, l'impact social des mesures du logement s'applique au niveau du loyer. Le taux de TVA étant appliqué à la construction, il serait utile de découpler les aspects financiers liés aux bâtiments, des facilités locatives octroyées aux personnes et ménages les moins favorisés.

¹⁶ Un accord entre la Région wallonne et l'Etat fédéral sur la possibilité pour ce dernier de ristourner à la Région les montants obtenus lorsqu'un bien est vendu ou change d'affectation entre la 8^e et la 15^e année après la réalisation des travaux pourrait augmenter les moyens destinés au logement public et accentuerait la souplesse nécessaire à une gestion efficace du parc.

¹⁷ Acteurs publics du logement, acteurs disposant de patrimoine susceptible d'être affecté au logement, acteurs financiers, ...

¹⁸ Par l'utilisation de mécanismes juridiques tels que les emphytéoses, baux, etc.

¹⁹ COM (2003) 773 final, 12.12.2003, p. 57

²⁰ Notamment en matière d'énergie.

elles-mêmes. La réalisation de contrôles ou d'audits doit avoir pour finalité d'aider la société à améliorer sa qualité de gestion, pas à la sanctionner.

Une saine gestion passe par un financement adéquat. Les sociétés doivent pouvoir équilibrer leurs rentrées par une valorisation de leur patrimoine permettant la diversification de leurs locataires (logement moyen, de standing, commerces, services, ...). Une bonne gestion ne peut se faire au moyen de contrôles.

2. Valoriser la programmation en matière de logement

L'interaction entre les politiques du logement, de mobilité, de développement économique, d'aménagement du territoire, de finance au niveau local impose que les communes conservent leur rôle de pilote pour les politiques menées sur leur territoire. Il serait judicieux d'aider les communes en leur fournissant des données précises, à jour, pour leur permettre d'établir un tableau de bord de leurs actions et de leur politique en matière de logement. A cet égard, un renforcement de l'accessibilité et de la pertinence des données serait fort utile.

La mise en place d'une politique du logement à l'échelle locale requiert un temps pour établir une concertation et élaborer une stratégie. Dans le cadre de l'ancrage, la déclaration relative à la politique communale du logement gagnerait à être produite dans les 12 mois de l'installation des conseils communaux²¹.

3. Modifier l'article 29 du Code wallon du logement

Une bonne gestion patrimoniale requiert de la souplesse et une approche spécifique liée aux caractéristiques du terrain. La commune et la société de logement de service public doivent pouvoir opter pour un mode de gestion adapté à chaque situation.

²¹ Le délai de 6 mois prévu actuellement ne facilite pas une production concertée en raison des périodes de mise en route du travail des conseils et du renouvellement des organes de nombreux acteurs publics qui suivent les élections locales.



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

