



Avant-projets d'AGW de financement des logements d'utilité publique

Avis du Comité permanent des SLSP du 28 janvier 2021

CONTEXTE : LE BESOIN D'INVESTISSEMENTS MASSIFS

Depuis de nombreuses années, tant par ses avis que ses memoranda, l'Union des Villes et Communes de Wallonie réclame un investissement massif en faveur du logement d'utilité publique. Cet investissement doit porter tant sur la création de nouveaux logements que sur la rénovation des logements existants. Sur ce dernier point, l'actuel Gouvernement a récemment investi près de 900 millions d'euros afin d'opérer la rénovation de 25.000 logements. Nous tenons encore une fois à souligner positivement cette mesure. Elle constitue un des maillons de l'investissement massif souhaité par le secteur.

Outre la rénovation des logements existants, le besoin en nouveaux logements d'utilité publique reste criant. Environ 40.000 ménages wallons sont inscrits sur une liste d'attente pour la location d'un logement d'utilité publique¹. La crise sanitaire et ses conséquences actuelles et futures, tant sociales qu'économiques, font craindre une augmentation de ce nombre au cours des prochaines années.

Dans le cadre d'un plan de relance post-Covid, il nous paraît indiscutable d'orienter une partie significative des investissements à la création de nouveaux logements d'utilité publique. Différentes études ont déjà mis en avant le rôle indéniable des investissements dans le secteur de la construction sur l'économie locale². Ces investissements ont un impact sociétal majeur en permettant de mettre à disposition un logement décent aux ménages à faibles revenus.

Soutenir le logement public, c'est donc avoir un impact durable et positif sur l'économie, essentiellement locale, et sur l'emploi. C'est concrétiser le droit de chacun à un logement décent, indispensable à l'émancipation et l'épanouissement des individus et des familles.

Les périodes de confinement ont mis en exergue l'importance de disposer d'un lieu de vie de qualité. Elles ont également mis en avant la détresse d'une frange de la population (la plus précarisée) qui, en raison de leur situation socio-économique et du manque de logements publics, est contrainte d'occuper - voire de suroccuper - des logements de faible qualité, peu confortables et/ou avec des loyers difficilement finançables compte tenu de leurs ressources.

Il y a donc lieu de ***créer massivement des logements d'utilité publique afin d'octroyer un logement décent à tous les candidats-locataires et de permettre une plus grande mixité sociale au sein du parc de logements publics.*** La création massive de logements publics implique un soutien régional suffisant et efficient afin d'appuyer les opérateurs publics locaux dans leurs opérations d'extension et de rénovation de leur parc de logements publics.

¹ Rapport d'activités SWL 2019

² Citons par exemple, l'étude de la VUB : 100 millions d'euros investis dans la construction génèrent à court terme: 87,64 millions d'euros de valeur ajoutée; 1.200 équivalents temps plein; 19,4 millions d'euros d'investissement supplémentaire; 18,34 millions d'euros de rentrées publiques (Etude de la VUB visant à évaluer la contribution du secteur de la construction sur l'économie locale d'E. Haezendonck, A. Verbeke, M. Dooms et S. De Schepper, et citée dans *Rapport annuel*, ADEB-VBA, 2014, p.8 et s.)

L'absence d'une solution durable de financement n'est pas neuve. Elle obère les capacités des SLSP à opérer les rénovations lourdes nécessaires sauf à bénéficier massivement de subsides à la rénovation. La qualité des logements, à terme, dépend donc des budgets dégagés ultérieurement par la Wallonie.

Certains investissements ont toutefois lieu sur fonds propres, afin d'assurer une maintenance minimum du parc. Ceux-ci grèvent les finances des SLSP et impliquent dans certains cas la vente de certains biens pour les financer. Ces ventes paraissent un non-sens au vu du nombre de candidats en attente d'un logement. Elles sont toutefois une nécessité au regard de l'absence de financement régional et de révision des arrêtés encadrant les ressources des SLSP (loyer, attributions, ...).

Le secteur demande donc une évolution du mécanisme de financement de création de logements d'utilité publique. Les subsides à la construction de logement, de même que les autres sources de financement (loyer et amélioration de la mixité au sein du parc au travers d'une révision des règles d'attribution notamment) doivent être revus afin d'assurer l'équilibre de chaque opération. Ces révisions doivent s'inscrire dans le cadre d'une réforme globale et transversale des sources de financement du secteur.

L'équilibre financier doit être atteint en tenant compte des besoins de rénovation future du parc afin, à l'avenir, de ne plus faire dépendre celles-ci de plans d'investissement futurs. Ceci permettrait de mieux programmer ces rénovations, d'y pourvoir sans attendre une aggravation potentielle des besoins (et donc des coûts) et d'assurer une plus grande autonomie de gestion des SLSP. Elle permettrait de garantir à chaque locataire un logement décent, quelle que soit la date de construction du logement pris en location.

Quant au mécanisme de financement proprement dit, l'Union revendique depuis plusieurs années, ***l'évolution du mécanisme d'ancrage vers un droit de tirage*** pour la construction et la rénovation de logements. Ce droit de tirage, couvrant les opérations menées tant par les pouvoirs locaux que les SLSP, doit consacrer une large autonomie quant à la manière d'utiliser ces moyens et viser la mise en place d'une véritable prévisibilité des investissements.

Au travers de la DPR, le Gouvernement souhaite donner un écho favorable à cette revendication. Elle prévoit « *la mise en place d'un droit de tirage pour les investissements au sein d'un fonds d'investissement du logement d'utilité publique, tant pour les logements neufs que pour les rénovations, garantissant une prévisibilité budgétaire et une simplification administrative pour les opérateurs ; la mise en place de ce droit de tirage devra soutenir la mise en œuvre d'une vision régionale sur le logement tout en facilitant l'exercice de l'autonomie locale* ». La DPR prévoit également un allègement des procédures administratives visant l'accélération de la mise en œuvre des investissements.

LES AVANT-PROJETS D'AGW : ANALYSE

Trois arrêtés du Gouvernement wallon sont en passe d'être réformés et ont ainsi fait l'objet d'une demande d'avis à l'Union des Villes et Communes de Wallonie, le 22 décembre 2020 :

- AGW 23.3.2012 rel. à l'octroi par la SWL d'une aide aux SLSP en vue de la construction de logements sociaux ;
- AGW 23.3.2012 rel. à l'octroi par la SWL d'une aide aux SLSP en vue de l'acquisition d'un bâtiment améliorable et de la réhabilitation, la restructuration ou l'adaptation d'un bâtiment améliorable et de la réhabilitation, la restructuration ou l'adaptation de ce bâtiment pour y créer un ou plusieurs logements sociaux ;
- AGW 12.7.2012 rel. à l'octroi par la SWL d'une aide aux SLSP en vue de la construction d'un ou plusieurs logements sociaux à destination des étudiants.

Le Gouvernement a adopté, en première lecture, deux avant-projets. L'un remplace et fusionne les deux premiers AGW précités. L'autre porte sur le logement à destination des étudiants. Ces deux avant-projets étant similaires, l'analyse ci-dessous se prononce globalement pour chacun d'eux en précisant, le cas échéant, leurs spécificités.

Ces avant-projets soumis à avis ne portent pas sur le droit de tirage, ni même sur les conditions d'approbation des futurs programmes de création de logements publics. Ils se limitent donc à encadrer l'exécution des opérations, préalablement approuvées, sans que ces conditions d'approbation ne soient connues à ce stade. Ils ne concernent en outre que les SLSP.

On notera en outre que ces arrêtés ne portent que sur un pan des subsides dévolus à la création de logements et donc des coûts à supporter dans le cadre de ces opérations. L'équipement des logements, les frais d'acquisition ou de démolition ainsi que la constitution de réserve foncière ne sont pas visés par ces avant-projets.

On relèvera d'emblée la **difficulté à se prononcer sur ces avant-projets alors que les modalités des futurs programmes sont inconnues (objectifs gouvernementaux, montants, durée et échéance, conditions, etc.) et que d'autres mécanismes de subside doivent également être réformés (équipements, acquisition, etc.)**. Concernant ces derniers, il est en effet crucial de les réviser en vue de dégager des solutions pérennes essentielles dans le cadre de la création de nouveaux logements.

Rappelons que la **dissociation des subsides selon le type de travaux à réaliser** (équipements – démolition – création de logement) pose, dans certains cas, plusieurs problèmes en pratique. En effet, pour une même opération, certains postes peuvent être retenus pour un subside, à l'inverse d'autres. Plus largement, l'ensemble des subsides régionaux pouvant être dévolus à la construction de logement (ancrage ou non) souffre d'un réel manque de rationalité. **Une réforme globale est largement préférable.**

En outre, comme nous l'évoquerons plus loin, **une série de paramètres, au sein même de ces avant-projets, restent incertains** (seuils à déterminer par le Ministre pour la définition de matériau biosourcé, montant des subventions et plafonds pouvant être revus lors de l'approbation de chaque programme, modalités d'application pour le taux de logement adaptable minimum, etc.). Ces incertitudes conduisent à renforcer la difficulté de remettre un avis éclairé. Certains éléments (échéances par exemple) auraient pu être déterminés dans les avant-projets, tout en n'excluant pas d'être ultérieurement adaptés. **Nous demandons donc à être consultés au préalable lors de la détermination de chacun de ces paramètres.**

Ces avant-projets d'arrêté visent la création de logements d'utilité publique « classiques » ou « étudiant ». S'il s'agit de la majeure partie des opérations, il nous aurait paru opportun que ces avant-projets puissent également concerner d'autres formes de logement telles que l'habitat léger, modulaire, résidence services sociale, intergénérationnel, etc.

Nous estimons donc que **ces avant-projets d'arrêté ne constituent qu'un chapitre d'une réforme à mener qui, selon nous, doit s'appréhender de manière globale. Cette réforme doit aboutir à assurer l'équilibre financier des opérations immobilières et mettre en place un véritable droit de tirage pour toutes les opérations de création de logement public** (en ce compris de transit, d'insertion, intergénérationnel, etc.), **quel que soit l'opérateur public concerné.**

Cette réforme globale ne peut se limiter aux seules SLSP. Elle doit également définir le rôle des autres opérateurs publics locaux et le soutien dont ceux-ci peuvent bénéficier de la part de la Wallonie.

L'atteinte d'un équilibre financier passe par une amélioration du mécanisme de financement à la construction, mais également par une **révision des règles d'attribution, notamment pour les**

logements à créer suivant les règles prévues par les avant-projets. Il s'agit d'un impératif dans la mesure où l'adaptation des montants prévus par les avant-projets ne permet pas à lui seul de garantir l'équilibre financier des opérations.

Cette révision des règles d'attribution doit également s'accompagner d'une **révision des loyers, dans le respect de la situation socio-économique des locataires, que l'UVCW réclame avec force depuis des années en mettant en avant les incohérences du système actuel** (plafonnement des loyers sociaux différenciés en fonction des organismes publics gestionnaires, absence de prise en compte de la performance énergétique des logements dans le calcul du loyer, absence de prise de conscience des locataires de la valeur de leur bien, etc.).

L'Union des Villes et Communes de Wallonie se tient à la disposition du Gouvernement pour participer, de manière constructive et en amont, à la mise en place de cette réforme.

1. Programmes concernés par ces avant-projets

Le dernier programme d'ancrage portait sur les années 2014-2016. Les avant-projets tendent à s'appliquer à tout programme de création de logements, approuvé dès l'année 2020.

Ce **champ d'application élargi permet d'assurer une certaine uniformité** dans l'application des règles, ce qui est à souligner positivement.

Comme expliqué précédemment, différents biais existent quant à cette uniformité. A plusieurs reprises, les avant-projets habilitent le Gouvernement à définir ou réviser certains mécanismes lors de l'approbation des programmes (montant des subventions, modalités d'application des obligations en termes de logement adaptable, ...).

D'un point de vue légistique, il est interpellant que le Gouvernement, par un arrêté, s'habilite lui-même à opérer des modifications des règles qu'il édicte. La volonté affichée d'une certaine souplesse est certes intéressante, mais il est **nécessaire que les modifications éventuelles des dispositions soient connues et concertées avec le secteur, avant la préparation des programmes** et donc en amont de leur approbation par le Gouvernement.

2. Couverture et coût maximum

➤ Dépenses concernées

Comme c'était le cas auparavant, l'article 1^{er} prévoit une série de définitions. Parmi celles-ci, le « **coût du logement** » pris en compte tant pour le coût maximum autorisé de l'opération que pour les dépenses qui seront couvertes par le subsidé.

Fruit de la fusion de différents textes, on relèvera en particulier que la définition du « **coût du logement** » comprend la prise de droit réel, dont il serait déduit la « **valeur du terrain** ». Jusqu'à présent, pour les bâtiments acquis en vue d'être réhabilités, restructurés ou adaptés, le prix d'acquisition était couvert dans sa totalité. Dorénavant, selon les avant-projets, la **valeur du terrain** devrait être déduite du prix d'acquisition du droit réel.

Si ce point est confirmé, il y a lieu de mettre en place un **mécanisme complémentaire subventionnant la valeur des terrains acquis** par les SLSP. De plus, comme relevé précédemment, le financement des abords et des frais de démolition ainsi que la constitution de réserve foncière restent des éléments non concernés par les avant-projets de textes proposés, qui nécessitent également d'être révisés.

D'après les avant-projets, le **coût d'acquisition** du bâtiment est pris en charge pour autant que l'acte authentique d'achat date de moins de deux ans par rapport à la date d'octroi de la subvention. Dans le cadre des AGW de 2012, ce délai est de 4 ans.

Cette modification s'oppose à une gestion immobilière en bon père de famille de la part des SLSP. Rappelons tout d'abord que, pour les précédents programmes, bon nombre d'entre elles ont déjà mobilisé leurs terrains et bâtiments les mieux localisés. Il y a donc lieu, pour elles, de procéder à de nouvelles acquisitions immobilières lorsque de telles opportunités se présentent comme la mise en vente d'un bien idéalement localisé, à prix bas, dans des quartiers dont la valeur est appelée à augmenter et/ou qui amène une plus-value à la collectivité.

La **constitution de réserves foncières** (terrain construit ou non) **ne trouve actuellement aucune réponse satisfaisante dans le cadre des subsides actuels**. Il s'agit là d'un frein fondamental à toute politique de logements publics (problème de localisation des nouveaux logements, impossibilité de développer des PPP faute de terrain à mettre à disposition, ...). Nous invitons le Gouvernement à apporter une réponse à cette problématique (subsides, mise à disposition de terrains, appui de la SWL, ...).

Concernant plus spécifiquement le coût d'acquisition du bâtiment, le **délai de 2 ans prévu dans les avant-projets nous paraît hasardeux, dans la mesure où la fréquence, la durée et les conditions des différents programmes ne sont pas encore connues**. Le risque est réel pour une SLSP que ses acquisitions ne soient pas financées, simplement parce que le prochain programme ne sera pas lancé dans les deux prochaines années. Par ailleurs, la référence à « *la date d'octroi de la subvention* » nous semble clairement à éviter, en l'absence de certitude quant aux futures modalités d'approbation des programmes et d'octroi des subventions.

Il nous paraît essentiel que la constitution de réserve foncière soit encouragée. La référence à une durée maximale doit être supprimée. Si ce n'est pas le cas, l'échéance devrait être liée à la durée des programmes et à leur périodicité afin de permettre, à chaque SLSP, d'acquérir un bien qu'elle pourra ensuite proposer dans le cadre de son prochain programme. La fixation d'une durée maximale en nombre d'années, dans les avant-projets d'arrêté, nous paraît dès lors inappropriée.

En outre, on ne peut qu'insister sur la **nécessité d'une approbation des futurs programmes sur la base de critères souples afin de ne pas pénaliser les SLSP ayant notamment procédé à des acquisitions immobilières**. Une réelle **marge de manœuvre** pour les opérateurs doit être garantie. Si des priorités régionales peuvent être prévues, elles ne peuvent entraîner un encadrement restrictif (analyse d'opportunité par l'administration, choix entre la construction ou la rénovation lourde, fixation de priorités entre les projets proposés, etc.).

Si cette marge de manœuvre n'a pas lieu, le risque d'une « sanction » existe pour les SLSP qui, en leur qualité de bon gestionnaire, ont acquis des immeubles qu'elles entendaient valoriser, mais dont la valorisation et le paiement du prix d'acquisition ne bénéficieront *in fine* d'aucune aide de la Région. Ces avant-projets doivent dès lors être adaptés. Ces adaptations doivent être complétées d'une série d'actions afin de faciliter la constitution de réserves foncières nécessaires à la réalisation de leurs missions (subsides, soutien de la SWL,...).

Signalons enfin que les articles 1er, 7° en avant-projet incluent dorénavant, dans les honoraires, le coût des audits logement et des études environnementales.

Quant à la définition des frais, il nous paraît opportun qu'une modification ait lieu afin d'inclure non seulement les imprévus liés à la nature du sol (comme évoqué dans les avant-projets), mais également les imprévus liés à l'état des bâtiments existants.

➤ Montant de la subvention

Par rapport aux AGW de 2012, le montant des subventions a été revu à la hausse. Selon la NGW, les montants en vigueur depuis 2012 ont été adaptés afin de tenir compte de l'évolution des prix de la construction et de l'entrée en vigueur de la norme Q-Zen.

En ce qui concerne les logements d'utilité publique :

- 85.000 € pour un logement 1 chambre ;
- 100.000 € pour un logement 2 chambres ;
- 110.000 € pour un logement 3 chambres ;
- 135.000 € pour un logement 4 chambres ;
- 145.000 € pour un logement 5+ chambres.

Un complément peut être octroyé pour les logements ayant recours à des matériaux biosourcés, pour au moins 20 % du coût du logement, hors frais. Ce complément est de 1.500 € par appartement et 3.000 € par maison. Comme susmentionné, la définition de matériau biosourcé est conditionnée à la fixation de seuils par le Ministre.

Pour les logements ayant recours à un approvisionnement d'énergie décarbonée pour les besoins de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire, la subvention est augmentée de 1.000 €.

Pour le logement développant un système d'énergie renouvelable couvrant minimum 50 % de la consommation théorique totale d'énergie primaire du logement, la subvention est augmentée de 3.000 €.

En ce qui concerne les logements « étudiants », le montant passe de 150.000 € par logement composé de 5 unités de logement, en ce compris les parties communes, à 160.000 €. Il reste augmenté de 30.000 € par unité de logement supplémentaire.

Les compléments précités (utilisation de matériaux biosourcés, etc.) existent également en matière de logements « étudiant ». Leur montant semble fixe, quel que soit le nombre d'unités de logement. Notons toutefois que pour le système de production d'énergie renouvelable, ce dernier devra couvrir « *au minimum les besoins en chaleur pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire* » et non 50 % de la consommation théorique totale d'énergie primaire.

Les avant-projets prévoient que le Gouvernement peut revoir les montants précités (subvention de base et compléments) « *lors de l'approbation de chaque programme du Gouvernement wallon ou en cas d'observation d'une évolution des coûts de la construction* ». Il pourra en outre prévoir d'autres compléments « *sur base des priorités qu'il décide dans un programme de création de logements* ».

Signalons enfin que le montant de la subvention ne peut dépasser 100 % du « *coût du logement* » tel que défini dans les avant-projets d'AGW. Il s'agit évidemment d'une règle théorique, vu le coût réel de telles opérations.

L'augmentation des montants de subvention est évidemment un point à souligner positivement. Cependant cette augmentation vise uniquement à adapter les anciens montants à l'évolution des coûts de la construction. ***Si elle diminue le déficit par opération, elle n'est pas de nature à assurer leur équilibre financier.***

Chaque nouveau logement construit et loué, selon les règles prévues dans les avant-projets et les mécanismes actuels (attribution, loyer, subsides à la viabilisation, etc.), est de nature à grever un peu plus l'équilibre précaire des finances des sociétés.

Nous demandons donc une révision à la hausse des montants, accompagnée d'une réforme profonde des autres sources de financement des SLSP (loyer et attribution notamment). Une simple adaptation des montants à l'évolution des coûts de la construction

et aux exigences de performance énergétique est insuffisante et non viable à terme. Il s'agit-là d'un impératif essentiel.

Le logement public nous paraît devoir être vecteur d'exemplarité et d'innovation. Les SLSP disposent d'une expertise incontestée leur permettant de réaliser **de projets ambitieux et emblématiques pour la collectivité, valorisant et confortables pour leurs occupants.** La création de logements d'utilité publique permet de répondre à des **besoins d'intérêts publics**, en ce compris aux ambitions régionales (densification, reconstruction de la ville sur la ville, ...). **Or, les montants prévus par les avant-projets (subventions et coûts maxima) s'inscrivent à contre-courant de ces attentes. Ils incitent les SLSP à créer du logement au prix les plus bas, au détriment de la qualité et d'un plus grand bénéfice pour la collectivité.**

Les programmes d'ancrage précédents ont mis en évidence le **montant des subsides largement insuffisant pour un certain nombre d'opérations.** Bon nombre de projets, **pourtant prioritaires**, ne sont même pas proposés à approbation pour la seule raison que les plafonds fixés par le Gouvernement wallon quant au coût de l'opération ainsi que le montant du subside s'avèrent insuffisants. Pourtant, ces opérations présentent un réel intérêt, tant en ce qui concerne leur localisation, leur intégration dans le tissu urbain existant que leur adéquation avec les objectifs régionaux et locaux. Pensons notamment aux opérations qui, parce qu'elles proposent la création d'un faible nombre de logements publics, sont abandonnées par manque de rentabilité.

La problématique des montants des subventions et des coûts maxima de l'opération se présente **de manière récurrente dans les opérations visant la rénovation ou la réhabilitation lourde d'immeubles dont la localisation est centrale et donc prioritaire** (situé en plein centre urbain, difficile d'accès, sur un terrain nécessitant un assainissement, etc.) ou/et dont le caractère patrimonial est avéré (bien classé ou apportant un réel cachet au village ou quartier où il est situé). En effet, ces opérations impliquent généralement des travaux spécifiques ne correspondant pas aux montants et plafonds fixés par les arrêtés.

Dans ces situations, l'opérateur public est contraint de laisser l'immeuble dégradé en l'état ou d'abandonner son terrain, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la dégradation du quartier ou la maîtrise foncière. **Le système actuel, dont les principes seraient maintenus par les avant-projets d'arrêté** (voire renforcés vu les limites posées dans le cadre des dérogations), **incite dans une certaine mesure à proposer des projets secondaires, situés en périphérie, alors qu'aucune solution durable n'est quant à elle offerte pour la mise en œuvre d'opérations plus couteuses, mais prioritaires et nécessaires au vu de l'intérêt général.** Il pousse également à proposer des projets dont la qualité aurait pu être augmentée et/ou qui seront moins confortables pour leurs occupants.

Les plafonds actuels, liés au coût de l'opération et au montant des subventions, doivent être augmentés. Ils doivent aussi être adaptés en fonction du type d'opérations. Ces plafonds doivent pouvoir varier en fonction de la spécificité du projet (rénovation de biens patrimoniaux en cœur de villes/villages par exemple).

A l'instar des logements « étudiant », le montant des subventions devrait comprendre une **augmentation forfaitaire par chambre supplémentaire, au-delà de 5 chambres.** A défaut, l'avant-projet ne comporterait aucun réel mécanisme de soutien à la création de logements de plus de 5 chambres, malgré la demande constatée sur le terrain.

En outre, comme mentionné précédemment, nous déplorons également que les avant-projets d'arrêté soient limités au financement de certains types de logements et n'aient pas une portée plus large (studio, habitat léger, etc.).

Indépendamment de la demande de révision à la hausse des montants en vue d'assurer un caractère viable aux finances des sociétés, nous nous inquiétons des compléments alloués pour atteindre **le standard QZEN.** Ce récent renforcement des exigences PEB s'applique à toute demande de permis, visant la construction d'un bâtiment, introduite depuis le 1^{er} janvier 2021. A

l'heure actuelle, nous ne disposons pas de données chiffrées quant à l'impact de ces nouvelles impositions sur le prix du marché. Il nous semble nécessaire de vérifier l'évolution des prix des premières constructions visées par ce renforcement et, le cas échéant, **d'adapter les montants alloués**.

Précisons par ailleurs que, selon les avant-projets, les SLSP ne pourront procéder à la vente des logements construits qu'à l'issue d'une période de 30 ans à dater de la première occupation. Ce délai est de 8 ans dans les AGW de 2012 (même si le subside doit être remboursé selon un calcul établi, au prorata, sur 30 ans). Or, face à l'absence de financement suffisant, la vente de logement est une des pistes envisagées actuellement par les SLSP pour financer le maintien en état de leur parc locatif.

Quant aux **compléments en cas d'utilisation de matériaux biosourcés**, il nous est impossible de remettre un avis éclairé à ce stade dès lors que la définition même de ce type de matériau comporte des seuils qui doivent être déterminés par le Ministre et sont inconnus à ce jour. Précisons que dans la procédure d'audit logement, le montant des primes est majoré de 25 % si la teneur biosourcée du produit mis en œuvre dans le cadre de l'investissement, mesurée selon la norme NBN EN 16785-2, est supérieure ou égale à 70 %.

Concernant l'augmentation forfaitaire de la subvention, il nous semble que le logement public devrait bénéficier d'une majoration au moins équivalente à celle du logement privé, pour atteindre 25 % de « surprime » liée au coût total d'utilisation de matériaux biosourcés.

Dès lors qu'il est fait mention à un taux d'utilisation de matériaux biosourcés (cf. au moins 20 % du coût du logement hors frais), le **complément pourrait opportunément évoluer en fonction de ce taux d'utilisation, mais également en fonction du nombre de chambres** pour les logements d'utilité publique et **du nombre d'unités de logement** pour les logements étudiants et par conséquent **ne pas consister en un seul montant forfaitaire**. Il serait également intéressant de différencier le taux d'utilisation minimum de ce type de matériaux **selon qu'il s'agisse de la construction ou de la rénovation** d'un logement.

Concernant les **compléments en cas de recours à un approvisionnement d'énergie décarbonée et d'intégration d'un système de production d'énergie renouvelable**, ceux-ci sont également forfaitaires, quel que soit le nombre de chambres ou, pour les logements « étudiant », le nombre d'unités de logement.

Or, ces compléments sont conditionnés à la couverture minimale des besoins en chaleur pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire, ou d'au moins 50 % de la consommation théorique totale d'énergie primaire. **Une adaptation progressive de ces montants, en fonction du nombre de chambres des logements ou du nombre d'unité de logement étudiant, pourrait s'avérer opportune.**

Les présents projets d'arrêtés définissent **l'énergie décarbonée** comme étant une « source d'énergie qui n'émet pas de dioxyde de carbone ». A titre informatif, lors de la présentation de la Stratégie wallonne à long terme pour la rénovation énergétique des bâtiments visant le « label A décarboné » en moyenne pour les bâtiments résidentiels à l'horizon 2050, la notion de « décarboné » a été définie comme étant un « bâtiment ayant une consommation d'énergie primaire résiduelle essentiellement fournie par du renouvelable ». Pour bénéficier de ce complément de subvention, faudra-t-il s'assurer que l'électricité utilisée soit produite exclusivement/partiellement à partir de sources d'énergie renouvelable ? Comment considère-t-on l'utilisation d'électricité d'origine nucléaire (non émettrice de dioxyde de carbone), de pellets, de bois, de biogaz, ... ? Toutes ces questions sont sans réponse à l'heure actuelle, il nous paraît dès lors **essentiel d'aboutir à une définition officielle des termes « énergie décarbonée » à l'échelle de la Wallonie et de s'y référer dans le cadre de ces AGW financement**.

Concernant les logements « étudiant », relevons que le système d'énergie renouvelable devra couvrir au minimum les besoins en chaleur pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire. Pour les autres logements, il est fait référence à la consommation théorique totale d'énergie primaire. Cette deuxième formulation nous paraît devoir être préférée, en ce compris pour les logements « étudiant ». Elle renvoie à des besoins « théoriques », notion plus opportune dans le cadre de la conception des projets. De plus, ne serait-il pas propice de différencier les taux de couverture minimale en énergie renouvelable selon qu'il s'agisse d'une construction ou d'une rénovation ?

De manière générale et malgré l'ensemble de ces incertitudes, nous nous interrogeons fortement sur l'adéquation de ces compléments (biosourcé, énergie décarbonée, énergie renouvelable) par rapport aux surcoûts engendrés. Nous insistons pour que ces compléments de subvention aboutissent, à tout le moins, à permettre à la SLSP de couvrir 100 % des surcoûts engendrés.

Outre des compléments, le Gouvernement peut adapter les montants prévus soit en cas d'observation de l'évolution des coûts de la construction, soit – et sans aucune condition - lors de l'approbation de chaque programme. La possibilité pour le Gouvernement de revoir les montants des subventions permet une certaine souplesse, mais rend l'application du dispositif incertain.

Concernant l'adaptation au coût de la construction, ***il nous paraît préférable d'appliquer un mécanisme d'indexation automatique (indice ABEX) afin de garantir celle-ci et son objectivité.*** Cette indexation est le strict minimum. Elle doit s'accompagner d'une augmentation des montants de subvention afin d'assurer l'équilibre financier des opérations pour les SLSP.

Quant à la possibilité pour le Gouvernement de revoir les montants lors de l'approbation de chaque programme, cette faculté nous interpelle. Les ***modifications envisagées ne pourraient selon nous avoir lieu qu'à la hausse et de manière motivée.*** Elles devraient ***se fonder sur des critères objectifs.*** Ces derniers, ainsi que les montants révisés, devraient être connus du secteur avant l'élaboration de leur programme. Enfin, il doit être garanti que ***l'ensemble du secteur puisse, le cas échéant, y avoir recours.***

➤ **Coût maximum autorisé**

Comme le prévoient les AGW de 2012, un coût maximum est autorisé par logement. Les avant-projets d'arrêté adaptent également ces montants afin de tenir compte de l'évolution des prix de la construction.

La NGW précise ainsi que les « *données statistiques permettent de tirer plusieurs constats : le premier constat montre clairement une inadéquation entre les prix de revient moyens actuels constatés et les prix de revient maximum fixés par les AGW. Le second révèle un taux de subventionnement régional très faible. Ce taux très faible est une source significative d'abandon de projets voire de non-mise en œuvre des investissements. Le troisième montre que sur les 20 dernières années, l'augmentation moyenne des prix à la construction s'élève à 170 % avec une forte progression entre 2005 et 2010 et une très nette diminution du phénomène ces 5 dernières années* ».

Les avant-projets d'arrêté fixent ainsi, pour les logements d'utilité publique, le coût maximum autorisé à :

- 140.000 € pour un logement 1 chambre ;
- 160.000 € pour un logement 2 chambres ;
- 180.000 € pour un logement 3 chambres ;
- 210.000 € pour un logement 4 chambres ;
- 220.000 € pour un logement 5+ chambres.

Pour les logements d'utilité publique « étudiants », le montant reste de 250.000 € par logement étudiant composé de 5 unités de logement, augmenté de 50.000 € euros par unité de logement supplémentaire.

Ces coûts maxima sont majorés des mêmes montants que les compléments de subsides susmentionnés en cas d'utilisation de matériaux biosourcés, etc. Ceci sous-entend la volonté du Gouvernement de subventionner 100 % du surcoût engendré.

Par ailleurs, le montant du coût maximum autorisé peut être revu par le Gouvernement en cas d'adaptation des montants de subventions (évolution du coût de la construction ou lors de l'approbation de chaque programme) ou lorsque le Gouvernement prévoit un nouveau complément de subsides sur base des priorités décidées dans un programme de création de logements.

En cas de dépassement, il reste prévu la possibilité d'obtenir des dérogations. Elles sont cependant limitées en termes de montant. Selon la NGW, « *la multiplicité des possibilités dérogatoires en plus de générer un alourdissement chronophage du traitement administratif des dossiers, n'incite absolument pas à l'efficience des opérateurs dans la recherche de solutions économiquement concurrentielles et dans la rapidité de mise en œuvre des investissements* ».

La SWL peut accorder, sur demande motivée, une dérogation lorsque le résultat de la mise en concurrence dépasse le montant maximum autorisé. Celle-ci n'est possible qu'en cas de dépassement de maximum 20 %. Cette dérogation n'est pas d'application en cas d'achat sur plan ou d'achat de logements ne nécessitant pas de travaux. Rappelons que les AGW de 2012 permettent à la SWL d'autoriser le dépassement de maximum 10 ou 15 %. Au-delà, le Ministre peut octroyer la dérogation, sans plafond.

Précisons enfin que le coût maximum est apprécié au moment de l'approbation par la SWL du résultat de la mise en concurrence des travaux ou, en cas d'acquisition sur plan ou de logements construits ne nécessitant pas de travaux, de la prise de droit réel.

Les avant-projets d'arrêté prévoient une actualisation des coûts maxima repris dans les AGW de 2012, tout en plafonnant le montant des dérogations possibles. Comme expliqué précédemment concernant les subsides, ces montants ***incitent les SLSP à créer du logement au prix les plus bas, au détriment de la qualité et d'une plus grande plus-value pour la collectivité.***

Ces montants semblent ***sous-évaluer la réalité des coûts de la construction.*** Soulignons d'ailleurs que ces ***coûts sont appelés à augmenter*** compte tenu du nombre de projets publics et donc du volume des investissements y consacrés (plan de rénovation du logement public, plans de relance locaux et régional, ...). Ces montants s'inscrivent en outre à ***contre-courant des ambitions portées par le Gouvernement wallon de mener des projets complexes visant notamment à reconstruire la ville sur la ville, à densifier ou encore à limiter l'étalement urbain. Il est impératif d'augmenter ces montants (subsides et coût maximum).***

La ***problématique des montants maxima est d'autant plus importante que les avant-projets prévoient l'impossibilité de bénéficier de dérogation en cas de dépassement de plus de 20 % du coût maximum.*** La justification évoquée par la NGW nous paraît, pour le surplus, abusive et dégradante pour l'image du secteur. Rappelons que les dérogations passées ont été accordées par les instances régionales.

Cette nouvelle règle conduit à sanctionner lourdement une SLSP, alors qu'elle aurait préfinancé l'acquisition et vu son programme approuvé. Cette dernière ne pourrait ainsi bénéficier d'aucune aide parce que le dépassement est de 21 % et non de 20 % et ce, quelle que soit la justification de ce surcoût.

Or, ces dépassements ont généralement lieu pour des raisons totalement indépendantes de la volonté de la SLSP (permis d'urbanisme notamment) et/ou en raison de la complexité de l'opération (réhabilitation de bâtiments situés en cœur de ville ou de village par exemple). ***Outre***

une augmentation des montants, une souplesse doit être maintenue pour ne pas sanctionner aussi lourdement la SLSP confrontée à de tels surcoûts dans le cadre du résultat de la mise en concurrence des travaux. Rappelons qu'actuellement, il appartient exclusivement à la SLSP d'assumer la prise en charge des dépassements, ce qui conduit à suffisance à sa responsabilisation.

Un système de dérogation, quel que soit le taux de dépassement, doit être maintenu. Ces dérogations doivent pouvoir être accordées, après analyse au cas par cas et sur demande motivée de la SLSP. En outre, comme énoncé précédemment, **pour certains projets complexes, mais légitimes, il convient de définir une augmentation des subsides et des plafonds afin d'éviter le recours systématique à une demande de dérogation** et supprimer ainsi le risque et l'incertitude d'éventuels refus.

En outre, comme exprimé précédemment, il nous paraît essentiel de prévoir une **augmentation des plafonds pour les logements de plus 5 chambres**. Un **mécanisme de forfait par chambre supplémentaire** devrait utilement être prévu afin d'éviter les demandes de dérogations, voire (en cas de maintien des 20%) l'impossibilité de mener à bien ces projets.

Comme le souligne justement la note au Gouvernement wallon, les coûts maxima se devaient d'être adaptés **à tout le moins** en raison de l'évolution constatée des prix de la construction. **A l'instar des montants de subvention, il est opportun de prévoir un mécanisme d'indexation automatique de ces plafonds (indice ABEX) afin d'assurer leur adaptation future. Comme pour les montants de subvention, cette indexation automatique doit également s'accompagner d'une augmentation des plafonds de base.**

3. Aspects procéduraux

Comme expliqué précédemment, les avant-projets ne concernent ni l'élaboration, ni l'approbation des programmes de création de logements. Ils portent sur la réalisation des programmes, après leur approbation par le Gouvernement wallon.

Les différentes étapes soumises à approbation restent identiques à celles prévues dans les AGW actuels. Il n'est toutefois plus mentionné de délai particulier à chacune des étapes, évitant ainsi la multiplication des demandes de délais supplémentaires.

La NGW relève que « *l'allongement moyen du délai de mise en œuvre du processus immobilier est en progression de +31 % depuis 2010 avec une accélération du phénomène durant les 5 dernières années* ». Les avant-projets entendent donc revoir les délais de procédure et simplifier le mécanisme de demande de prolongation.

Les avant-projets prévoient que l'échéance de la validité de la subvention notifiée est « *précisée dans les modalités de mise en œuvre des programmes de création de logements approuvés par le Gouvernement wallon. Cette échéance porte sur la date ultime de réception de l'ensemble des résultats de mise en concurrence des travaux relatifs aux logements à créer* ».

La SLSP peut demander à la SWL un délai supplémentaire global de 18 mois maximum au dépôt de l'ensemble des résultats de mise en concurrence des travaux. Selon la NGW, « *cette modification vise expressément d'une part à simplifier et accélérer le mécanisme de dérogation et d'autre part à inciter les SLSP à être davantage proactives et à éviter que la mise en œuvre des programmes s'étale dans le temps de manière déraisonnable* ».

Au-delà de ces échéances, les avant-projets d'AGW prévoient que « *la validité de la subvention est définitivement échue* ». Cette formulation pose toutefois question quant à la nécessité ou non de rembourser les montants de la subvention qui auraient déjà été libérés. En effet, les avant-projets prévoient la libération de la subvention « *sur la base des factures à honorer par (la SLSP) au fur et à mesure des factures de l'exécution du programme* ».

Signalons enfin que le délai de deux ans pour la fin des travaux est supprimé.

Comme pour d'autres dispositions, les avant-projets prévoient qu'il appartient au Gouvernement de définir les échéances des subventions. Ceci nous empêche de remettre un avis éclairé en la matière dans la mesure où une incertitude règne quant au délai imposé aux SLSP. ***Il nous aurait semblé plus opportun de définir d'emblée ces échéances tout en n'excluant pas, à l'avenir, leur adaptation. Nous demandons à être consultés, en amont, sur la fixation de ces différentes échéances.***

Les délais de concrétisation des dossiers dépendent en partie de la charge de travail des équipes au sein des SLSP et donc du volume de projets à mettre en œuvre. Outre la création de logements, les SLSP s'engagent dans une multitude d'autres dossiers (rénovation, PPP, cadastre, etc.). Un certain nombre de ces dossiers ont d'ailleurs pu voir le jour grâce au soutien du Gouvernement wallon, ce dont nous nous réjouissons. D'autres projets et opérations pourraient se développer à l'avenir. Par conséquent, nous ***appelons à la fixation d'échéances réalistes et suffisamment longues afin de prendre en compte la charge de travail que nécessitent le suivi et la mise en œuvre de l'ensemble des opérations et projets qui mobilise(ro)nt les SLSP.***

La fixation d'un seul délai de procédure constitue, selon nous et sur le principe (en l'absence de plus de précisions), ***une avancée positive.*** Il devrait permettre la réduction du nombre de demandes de délai supplémentaire. Cela s'inscrit clairement dans le cadre des objectifs de simplification administrative souhaités par le secteur.

Comme pour le dépassement du coût maximum, ***il nous paraît toutefois inapproprié de supprimer automatiquement le bénéfice du subside lorsque l'échéance est dépassée pour des raisons indépendantes de la volonté de la SLSP ou en raison de la complexité de l'opération.*** Une souplesse devrait également être de mise afin de permettre, sur demande de la SLSP et au cas par cas, d'octroyer une dérogation en ces circonstances.

En outre, si la perte de la subvention est confirmée à l'échéance, elle ne devrait l'être que pour les dépenses non encore engagées par la SLSP. Les frais et honoraires déjà engagés devraient pouvoir être compensés.

4. Exigences minimales requises

Les AGW de 2012 prévoient une série d'exigences minimales à rencontrer quant aux logements à créer. Ces exigences portaient sur la performance énergétique, l'adaptabilité des logements, les équipements, les parachèvements et les espaces communs.

Certaines de ces contraintes ont été revues. La NGW justifie ces adaptations au motif « *le domaine de la construction (sont) en perpétuelle évolution que ce soit dans ses concepts, ses normes ou ses techniques et notre relation sociétale à l'habitat (est) elle-même constamment changeante* ».

➤ **Logement adaptable et performance énergétique**

Les AGW de 2012 prévoient des mécanismes incitatifs (augmentation des montants du subside et, par voie de conséquence, du coût maximum autorisé) en cas de construction de logements passifs ou équivalents ainsi que pour les logements adaptables.

Sauf pour les logements « étudiants », les AGW de 2012 imposent la création de 30 % de logements adaptables par opération. La création de logements passifs ou équivalents n'est pas imposée aux SLSP.

Les avant-projets d'AGW conservent l'obligation de création de 30 % de logements adaptables, mais appliquent ce taux par programme et non par opération. Les logements « étudiant » en seraient toujours exclus.

Les compléments de subsides pour les logements adaptables ainsi que les logements passifs ou équivalents sont par ailleurs supprimés. La NGW précise ainsi que *« compte tenu de l'évolution de ces deux thématiques vers des obligations renforcées, il est proposé d'intégrer directement ces incitants dans le montant de subside générique octroyé par type de logement. Par contre, il paraît opportun, au regard de l'objectif de transition environnementale décidée par le Gouvernement, de créer de nouveaux incitants ciblés sur les aspects environnementaux comme le recours aux matériaux biosourcés, l'utilisation d'énergie décarbonée ou encore la production d'énergie renouvelable »*.

Concernant la performance énergétique des bâtiments, le Gouvernement rappelle que, dès ce 1^{er} janvier, les nouvelles constructions doivent atteindre les standards Q-ZEN. Les rénovations restent soumises aux exigences prévues depuis le 1^{er} janvier 2017.

La **détermination d'un taux de logements adaptables par programme et non plus par opération est une évolution positive**. Pour certaines opérations (réhabilitation par exemple), la création de logements adaptables engendre des surcoûts démesurés. Dans un souci de saine gestion des deniers publics et tout en rencontrant les objectifs régionaux en la matière, il est donc souhaitable que les SLSP puissent prévoir ces logements adaptables dans les opérations où les surcoûts seront les moins importants.

La création d'un logement adaptable, par le nombre de m² qu'il requière, engendre un surcoût non négligeable, dont une partie est supportée par les SLSP. Or, **le seuil de 30 % est largement surévalué**. Dans les faits, le nombre de candidatures « PMR », par rapport à l'ensemble des candidatures sur liste d'attente, est largement inférieur à ce taux. Il est d'ailleurs très peu probable que ce taux soit atteint d'ici 30 ans, à savoir la durée d'affectation imposée par les avant-projets.

Il nous semblerait plus opportun de lier cette imposition au taux que représentent les candidatures « PMR » par rapport à l'ensemble des candidatures déposées auprès des SLSP. Par ce procédé, à chaque programme, l'imposition pourrait évoluer en fonction des demandes et des conditions d'accès au logement d'utilité publique. Dans un tel système, la création de logements adaptables devrait continuer à bénéficier d'un complément de subside.

L'intégration directe des surcoûts liés au respect des exigences QZEN au subside générique octroyé est tout à fait pertinente ; ce renforcement réglementaire de la PEB s'appliquant d'office, sans exception, à toute demande de permis pour un bâtiment neuf introduite depuis le 1^{er} janvier 2021. **Même s'il n'existe pas une voie unique pour atteindre le niveau d'exigence QZEN, cette nouvelle imposition engendre d'office des surcoûts** par rapport aux bâtiments neufs construits selon les standards en vigueur précédemment.

A titre informatif, la Cellule Architecture et Climat de l'UCL a réalisé une étude ayant pour but d'évaluer quels étaient concrètement les points d'attention et blocages éventuels dans la conception d'un bâtiment QZEN. Cette étude propose des pistes de conception articulées en 3 phases sur lesquelles le gestionnaire de bâtiment peut appuyer ses décisions :

1. Travailler sur l'enveloppe du bâtiment pour réduire les besoins à leur minimum (par l'isolation thermique, un volume réduit et rationnel, un rapport entre les parois opaques et transparentes équilibrées, des pare-soleil, ...).
2. Choisir des systèmes techniques performants.
3. Envisager de produire le maximum de besoins résiduels de manière renouvelable.

Ceci démontre clairement que construire un bâtiment QZEN génère des surcoûts. Bien que la NGW annonce qu'ils sont intégrés au subside générique, **il nous paraît malgré tout essentiel de motiver les nouveaux montants de subvention fixés au regard de cette évolution réglementaire importante et au besoin, de les revoir en conséquence**.

En outre, même si cela sort du cadre strict du présent avis sur la NGW, nous tenons à rappeler qu'un **bâtiment QZEN, certes plus cher à la construction, est aussi plus économe en énergie** et présente par conséquent des charges modérées. Dès lors, il nous paraît plus qu'**indispensable de réviser le système actuel des loyers en tenant notamment compte de la performance énergétique du bâtiment.**

➤ Parachèvement, équipement et locaux de service communs

Les AGW de 2012 prévoient une série d'obligations minimales en matière de parachèvement, d'équipements et de locaux de service communs. Pour les logements « étudiant », un mobilier minimum est aussi imposé. Certaines de ces obligations ont été adaptées par les avant-projets (nombre de toilettes).

Quant aux locaux de service communs, les AGW de 2012 en imposent dans les immeubles à appartements ou à logements multiples de plus de 3 logements, ainsi que dans les logements étudiants. Ils sont de deux types : un local destiné au stockage sélectif des ordures ménagères et un local permettant d'entreposer des véhicules deux-roues et voitures pour enfants. Des dérogations sont possibles, en fonction des caractéristiques du bâtiment, en cas de réhabilitation, restructuration ou adaptation de bâtiments existants.

Les avant-projets suppriment toute référence à la taille minimale de ces locaux. Ils devront avoir une « *capacité suffisante* » (stockage des ordures) et disposer de « *dimensions compatibles avec la fonction prévue, compte tenu du nombre de logements* » (entreposage de véhicules deux-roues et voitures pour enfants). La NGW justifie cette modification en ce que les actuelles « *précisions compliquent la mise en œuvre pratique de ce type de local* ».

Par ailleurs, pour les opérations visant la restructuration, la réhabilitation ou l'adaptation de bâtiments existants, seules les dérogations par rapport au local à ordures seront possibles, selon les textes en avant-projet, conditionnées à la création d'un espace au sein de chaque logement.

Le caractère « suffisant » ou « compatible » est sujet à différentes interprétations. A défaut d'être précisé dans les futurs arrêtés, il nous semble nécessaire que des **lignes directrices** puissent être données, au travers par exemple d'une circulaire, afin d'éclairer les SLSP sur l'interprétation à donner de ces notions. Ces prescriptions pourraient varier selon d'une part le nombre de logements et d'autre part le nombre de chambres ou, pour les logements « étudiant », le nombre d'unités de logement.