



Sanction financière dans le cadre de l'ancrage

Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

16 avril 2013

L'extension du parc de logements publics dans notre région est un défi important, auquel souscrit pleinement l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Cet enjeu est d'autant plus prioritaire que près de 35.000 candidats-locataires sont actuellement en attente de l'attribution d'un logement social. Cette demande croîtra vraisemblablement ces prochaines années en raison d'une part de la crise financière qui frappe durement les ménages wallons et d'autre part de l'évolution démographique que connaîtra notre région au cours des prochaines décennies (350.000 nouveaux ménages d'ici 2040).

Les pouvoirs locaux sont reconnus par le Code wallon du logement et de l'habitat durable comme étant un opérateur central en vue de répondre à cette demande en logements publics. Ce rôle se matérialise notamment au travers du programme triennal d'ancrage par lequel la commune, dans le respect des orientations régionales et en partenariat avec les sociétés de logement de service public, planifient les opérations qu'elle entend mener sur son territoire au cours des prochaines années.

La politique de l'ancrage a subi, en février 2012, une profonde réforme, transformant une politique d'incitation en une série d'obligations de résultats en introduisant la possibilité de sanctionner les communes et les opérateurs qui n'atteindraient pas les objectifs fixés par le Gouvernement wallon. Ainsi trois nouvelles sanctions ont été introduites à destination:

- des communes qui n'introduisent pas de programme d'ancrage et qui n'atteignent pas les objectifs fixés par le Gouvernement wallon;
- des communes qui ont introduit un programme d'ancrage prévoyant la création d'un nombre de logements inférieur au nombre minimum de logements tel que fixé par le Gouvernement;
- des opérateurs qui ne respectent pas les délais de réalisation d'une opération d'ancrage et pour autant qu'aucun évènement extérieur à sa volonté ne puisse être retenu.

Le Gouvernement wallon vient d'adopter en première lecture l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux sanctions financières visées aux articles 188 à 190 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, lequel est l'objet du présent avis.

Au vu des enjeux actuels et futurs, et au regard du droit à un logement décent pour tous inscrit dans la Constitution, l'Union des Villes et Communes de Wallonie comprend la volonté du Gouvernement wallon de mettre en place un mécanisme de sanctions visant à l'atteinte de l'objectif de développement du parc de logements publics en Wallonie. Ces sanctions doivent cependant respecter certains principes-clés, énoncés ci-dessous, en vue de constituer un réel effet incitatif et acceptable pour les pouvoirs locaux.

1. Un meilleur financement régional doit venir soutenir l'effort communal

Avec un objectif à terme de 10 % de logements publics dans toutes les communes ou bassins de vie, la Région vise un objectif exigeant pour les communes.

Dès lors, la Région ne peut tenir cette exigence que si elle réserve à cet objectif un **budget régional suffisamment important** et si l'équilibre des opérations de construction peut être atteint.

Ainsi, on rappellera que la mesure incitative par excellence consiste en la mise en place de mécanismes permettant **l'équilibre financier des opérations menées**, équilibre qui n'est, pour l'heure, pas assuré.

En effet, actuellement, le **financement des opérations de réalisation** de logements sociaux n'est pas entièrement couvert par la Région. Si des avancées notables ont été réalisées en la matière au cours de l'actuelle législature régionale, il appartient toujours aux opérateurs de combler la différence entre le subside octroyé et le coût réel du projet. A ce titre, l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide de longue date pour **l'amélioration du soutien financier wallon** dans le cadre des opérations de construction de logements publics et la nécessité d'apporter une réponse appropriée au problème de la disponibilité foncière.

De plus, dans la situation actuelle, tous nouveaux projets de création de logements sociaux emportent un **déficit structurel pour les opérateurs** en charge de leur gestion (frais d'entretien, vacance immobilière,...). Une révision de la méthode de calcul du loyer social, réalisée en respectant la situation précaire des locataires, combinée avec un mécanisme de financement régional permettant de compenser le coût réel de la gestion locative et le loyer "social" perçu auprès des locataires, reste une revendication fondamentale du secteur en vue d'assurer la pérennité de leurs activités.

2. La progressivité des objectifs doit être assurée

La progressivité des objectifs doit être assurée par l'instauration d'une trajectoire réaliste à l'horizon 2020.

Les communes qui commencent avec des pourcentages très bas mais qui sont volontaristes doivent pouvoir justifier d'un plan à plusieurs années qui leur permet d'atteindre les résultats en lissant leurs moyens pour y parvenir, sans être frappées de sanction.

On relèvera que la circulaire relative à l'actuel ancrage (2012-2013) ainsi que les travaux préparatoires du décret portant sur la réforme du Code wallon du logement et de l'habitat durable fixent la nécessité de disposer, sur le territoire wallon, d'un minimum de 10 % de logements publics pour chacune des communes. Bien qu'aucune norme ne soit explicitement prévue dans l'avant-projet d'arrêté, il semble que ces objectifs seraient maintenus pour le prochain programme d'ancrage. Il convient de rappeler que l'objectif régional consistant en un pourcentage minimum de logements publics à atteindre par chacune des communes doit impérativement être **mis en œuvre de manière progressive et proportionnée en fonction des moyens locaux et du soutien financier alloué par la Wallonie**.

Le mécanisme de sanctions, s'il doit soutenir la mixité dans toutes les communes immédiatement (de par l'effet d'une sanction annuelle), devrait pouvoir être appréhendé, à terme, au niveau des bassins de vie.

Comme le prévoient les propositions d'objectifs du SDER, la détermination des objectifs régionaux à l'échelle des bassins de vie, a pour objectif de répondre "*au mieux aux objectifs de lutte contre les inégalités sociales et d'amélioration des conditions de vie et de bien-être des populations les plus défavorisées*". La détermination, à terme, d'objectifs à cette échelle, pour autant que les bassins de vie répondent à certains prérequis dont notamment la possibilité d'émerger d'initiatives locales, est intéressante.

Dans l'attente de la détermination de ces bassins de vie, la définition d'objectifs à l'échelle du territoire communal ne doit pas exclure la possibilité pour les communes d'établir sur base volontaire un partenariat avec d'autres pouvoirs locaux dans le cadre de leur programme d'ancrage et ce, comme le prévoit la circulaire du 25 juillet 2011. Ce partenariat pourrait être instauré entre les communes participant à une même société de logement de service public.

3. Les sanctions doivent alimenter un fonds exclusivement destiné au logement

Le fonds alimenté par les sanctions **doit être exclusivement affecté à la politique d'ancrage des communes qui s'y investissent**. Seule, la sanction infligée aux opérateurs en cas de retard est aujourd'hui affectée à un fonds régional pour le relogement, un autre fonds doit donc être créé.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie revendique que l'adoption d'un mécanisme de sanctions soit couplée à **la mise en place d'un fonds regroupant le montant des prélèvements pratiqués**.

Ce fonds doit être destiné à soutenir les opérations de développement du parc de logements publics et **bénéficier, sous la forme d'un droit de tirage, aux communes** qui souhaitent s'y investir, y compris les communes qui atteignent déjà les 10 % de logements publics.

Le montant des prélèvements perçus ne peut en aucun cas être affecté à d'autres politiques régionales ou servir à compenser une éventuelle diminution de l'enveloppe budgétaire actuelle destinée aux pouvoirs locaux pour la réalisation de leur programme d'ancrage.

4. En parallèle de la mise en place de sanctions, les communes doivent pouvoir compter sur une réelle amélioration des outils à leur disposition pour réaliser du logement public

L'optimisation de la politique locale du logement passe **d'abord par l'amélioration des outils d'action** avant de la rechercher dans la sanction.

Ainsi, la politique d'ancrage communal doit répondre à un meilleur équilibre entre soutien aux communes (au niveau outils) et sanctions.

L'effet incitatif de la sanction ne sera pas possible si la commune ne trouve pas les outils juridiques nécessaires à son action. Il faut donc une **réelle amélioration des outils à disposition des communes et des opérateurs**, en particulier en matière **de disponibilité foncière, de construction** et de **gestion de ces logements publics**.

Il importe, en outre, que les **initiatives locales soient également plus largement soutenues** (par exemple, les logements publics créés par une commune devraient pouvoir être pris en compte, même s'ils ne sont pas subventionnés mais respectent des critères de loyers sociaux). De même, les initiatives locales seraient mieux soutenues par plus de clarté dans les orientations régionales ainsi que dans les critères de sélection (assouplissement dans les critères d'appréciation des dossiers,...), par une simplification administrative ou encore par une amélioration des mesures liées à la politique foncière (droit de préemption étendu, outils permettant d'imposer la mixité aux projets de logements privés, mobilisation des terrains de la SNCB, ...).

5. La sanction ne doit frapper qu'un pouvoir local volontairement défaillant

La force majeure et le fait de la Région doivent pouvoir constituer des causes d'exonération pour la commune qui n'atteint pas les objectifs.

En d'autres mots, l'effet incitatif d'un mécanisme de sanctions doit ***impérativement être lié à la maîtrise qu'a la commune ou l'opérateur de la situation.***

Ainsi, pourra-t-on reconnaître un ***cas de force majeure*** lorsque la commune n'a pas la maîtrise de la situation. Par exemple, il doit impérativement être tenu compte de la ***nécessité d'obtenir un accord volontaire de la part du propriétaire privé pour permettre la prise en gestion ou en location de son bien.*** La commune ne pourrait ainsi se voir sanctionnée en cas de non-atteinte de l'objectif de prise en gestion et en location lorsqu'aucun propriétaire privé n'a souhaité lui confier son bien à de bonnes conditions. Soulignons à ce titre que les SLSP ne bénéficient actuellement pas des mêmes aides régionales que celles dont disposent les organismes à finalités sociales pour couvrir leurs frais de gestion. Une extension de ce soutien financier à destination des sociétés de logement nous paraît nécessaire pour assurer la juste promotion du mécanisme de prise en gestion ou en location par ce secteur.

Ainsi, une sanction ne pourrait avoir lieu lorsque la commune ou l'opérateur propose un nombre suffisant de logements mais que, ***suite à une décision de l'autorité régionale elle-même,*** ce nombre ne peut être atteint (projets rejetés, refus de permis, reports suite à un retard justifié de chantier (faillite d'entrepreneurs, recours, etc...)) dont la prolongation a été refusée,...).

En outre, il ne peut être prévu un mécanisme de sanctions annuelles, ***à l'issue du délai fixée par le Gouvernement*** au-delà duquel la commune ne peut plus délibérer sur le programme d'ancrage, en cas d'absence d'introduction du programme d'ancrage ou lorsque celui-ci prévoit la création d'un nombre de logements inférieur au nombre minimum de logements tel que fixé par le Gouvernement. En effet, la sanction, quelle que soit sa forme, vise à inciter une personne à adopter un comportement autre que celui pour lequel elle a opté. Il ne peut donc être imaginé d'infliger annuellement une sanction à l'autorité locale, lorsque celle-ci ne dispose plus d'aucune possibilité d'introduire un programme d'ancrage ou d'améliorer celui-ci.

6. Un mécanisme de recours indépendant doit être mis en place afin d'équilibrer le système

Une chambre de recours indépendante doit pouvoir apprécier la motivation de la décision régionale et la justification communale ou des opérateurs.

Il est fondamental que toute sanction imposée par l'autorité régionale soit accompagnée d'une justification claire et explicite de la Région, et que la possibilité soit offerte à la commune d'expliquer les raisons particulières justifiant sa position.

La ***mise en place d'une chambre de recours indépendante saisie à la demande de la commune ou des opérateurs*** doit être instituée afin de maintenir l'équilibre du système ici souhaité.

7. Les sanctions doivent être dissuasives mais proportionnées aux objectifs

Le montant de la sanction doit être dissuasif, annuel, tout en restant proportionné aux objectifs poursuivis (par logement manquant pour la sanction liée au nombre de projets proposés à l'ancrage et par opération pour la sanction frappant les retards), et aux capacités de décision des communes (absence de cumul des sanctions d'un programme d'ancrage à l'autre).

Il importe que les sanctions soient établies en tenant compte des moyens et de la capacité d'action de la commune et de l'opérateur.

Ainsi, le **cumul** des sanctions d'un programme d'ancrage à l'autre n'apparaît pas judicieux.

Les montants prévus dans le cadre des sanctions sont également interpellants, notamment en ce que ces sommes seront souvent dues annuellement et liées au nombre de logements considérés comme manquants par le Gouvernement. L'Union des Villes et Communes de Wallonie tient à rappeler que ce montant se doit d'être dissuasif, annuel, tout en restant proportionné aux objectifs poursuivis.

Ainsi, la **sanction frappant le retard d'une opération ne peut en aucun cas être liée au nombre de logements jugés manquants mais bien en fonction de l'opération**, au risque d'imposer des prélèvements très importants pour des opérations visant la création de plusieurs logements (immeubles à appartements,...), voire de décourager la proposition de telles opérations.

MIB/TOM/APO/15 5 2013/cvd