

2009-2014 : du Code du Logement au Code du Logement et de l'Habitat durable

À découvrir dans cette analyse

2014 a été une année d'élections à tous les niveaux de pouvoir. Au moment où les nouveaux ministres régionaux du logement s'attellent à mettre en œuvre la récente Déclaration de politique régionale valable pour 5 ans, il nous a paru utile de tirer des enseignements des mesures prises sous la législature précédente. Pour cela, nous analyserons la politique menée par le ministre wallon du Logement, de juillet 2009 à juillet 2014. Quelques mesures ont retenu davantage notre attention. La place et les avantages des « aînés » seront aussi examinés.

Cette analyse est en partie basée sur le contenu de la rencontre qui a eu lieu, le 21 mai 2014, entre les membres de la commission thématique fédérale « Aménagement du Territoire » d'Énéo et Bernard Monnier, représentant du ministre du Logement.

Questions pour lancer et/ou prolonger la réflexion

- Est-il tolérable que plus de 60.000 ménages wallons et bruxellois figurent sur des listes en attente d'un logement social ?
- Faut-il développer le concept de résidences-services sociales dans toutes les communes ?
- Ne faut-il pas accélérer la rénovation du parc de logements publics pour faire baisser la facture des charges de ses occupants ?
- Peut-on accepter la sous-occupation de logements publics alors que 10.000 familles wallonnes, pouvant prétendre à un logement social, occupent des logements privés coûteux et trop petits ?
- Faut-il repenser les normes de salubrité et de performances énergétiques en vue de diminuer le coût de production d'un logement, qu'il soit public ou privé ?

Thèmes

- Habitat durable
- Code wallon du Logement et de l'Habitat Durable
- Crédit hypothécaire social
- Écopacks
- Plan PIVERT
- Community Land Trust (CLT)
- Centre d'études en habitat durable
- Plan « Habitat pour Tous »
- Habitat intergénérationnel
- Résidence services sociale (RSS)

1. Paramètres d'une politique de l'habitat durable

La Déclaration de politique du Gouvernement wallon établie en 2009 a clairement situé la politique du logement dans une optique de développement durable. Les dimensions sociale, économique et environnementale d'une telle politique ont-elles pour autant été valorisées et appliquées ? C'est ce que cette analyse tentera d'analyser au travers de mesures prises au long de la précédente législature.

La dimension sociale s'est particulièrement exprimée dans l'octroi de prêts hypothécaires ou à tempérament octroyés à des ménages précarisés n'ayant aucun espoir d'accéder au crédit bancaire traditionnel pour devenir propriétaires. Cette préoccupation a également été déclinée par la création de référents sociaux dans le secteur du logement public locatif (le précieux coordinateur global et social de la gestion locative des logements) ainsi que par la variabilité des primes logement-énergie, accordées aux particuliers en fonction de leurs revenus. La création de l'obligation de relogement en cas d'expulsion ou encore les nombreux projets soutenant l'accès à un logement locatif décent et abordable pour des personnes en recherche d'une nouvelle insertion sociale ont eux aussi marqué l'accent social des mesures.

La dimension économique s'est quant à elle concrétisée sous la forme de programmes d'investissement tels que les plans d'ancrage communaux — permettant la création de 7.000 nouveaux logements — ou le Plan d'Investissements Verts (PIVERT), centré sur la rénovation énergétique de 12.000 logements publics. Si l'on ajoute l'octroi de primes aux particuliers pour améliorer leur logement, ce sont plus de 2,5 milliards de travaux qui auront été impulsés en 5 ans en Wallonie — soit une hausse de plus de 20 % par rapport à la législature précédente.

La dimension environnementale a été déclinée en de nombreuses mesures : l'octroi de crédits hypothécaires et les Écopacks (prêts à taux zéro) pour des travaux économiseurs d'énergie chez les particuliers, le plan PIVERT — qui concerne les logements publics —, mais aussi l'obligation d'atteindre une performance énergétique plus importante que les normes en vigueur pour toute nouvelle construction de logement public (vaste plan de rénovation énergétique du parc existant). L'attention apportée à la localisation des nouveaux logements pour consommer moins d'espaces a également été mise en œuvre.

La politique d'habitat durable a également intégré les perspectives démographiques et le vieillissement de la population en créant la base réglementaire de la reconnaissance et du subventionnement du logement adaptable à toutes les périodes de la vie. Dans le même temps, par des appels à projets, des concepts novateurs tels que l'aide à la création d'habitats transitoires et originaux ont abouti à la construction de réalisations concrètes à Charleroi, à Namur, ou encore à Hannut. Ces « petits » projets bien pensés et réfléchis pour des ménages qui n'auraient jamais eu accès à la propriété se concrétisent actuellement. Parmi ces projets originaux, citons deux exemples parmi d'autres. D'une part, on retrouve l'autoconstruction de quatre maisons en ossature bois et isolation en ballots de paille sur un terrain Community Land Trust (CLT) à Charleroi. La particularité est ici d'impliquer les futurs propriétaires, dès le départ, dans la construction de leur future habitation, selon le principe du CLT par lequel l'acquisition ne porte que sur la construction (cf. détails plus loin). À Namur, un partenariat public/privé/associatif est à l'initiative de la mise en œuvre d'un projet consistant à déposer des containers aménagés sur les toits des garages mis à disposition par leurs propriétaires. Ces logements près du centre-ville destinés à des personnes sans-abri vivant seules permettent à ces dernières d'être relogées ailleurs que dans des cités de logements sociaux.

Enfin, les acteurs du secteur dont l'équilibre financier était devenu précaire ont été recapitalisés ou davantage subventionnés.

Un Centre d'études en habitat durable, dont les missions sont de mieux connaître le secteur résidentiel wallon et de conseiller le pouvoir politique dans le cadre du transfert de compétences à venir, a été créé à Charleroi. Un pôle « logement » a, lui, pour fonction de développer de nombreuses transversalités entre l'ensemble des acteurs régionaux du secteur (par exemple, dans le cadre de l'organisation d'enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires des politiques publiques).

2. Le tableau est-il pour autant parfait ?

La présentation de quelques mesures met en exergue des pistes d'amélioration à faire valoir auprès du nouveau ministre du Logement.

2.1. Du Code wallon du logement au Code wallon du logement et de l'habitat durable

Dans la législation wallonne — et plus précisément dans le Code wallon du Logement —, les instruments de la politique ne portaient, jusqu'en 2012, que sur le logement entendu comme le bâtiment ou la partie de bâtiment structurellement destiné(e) à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages.

Ainsi, les objectifs assignés à la Région visaient avant tout à permettre à tout un chacun d'accéder à un logement décent, par la fixation et le contrôle de critères de salubrité, l'octroi d'aides pour respecter ces critères et l'octroi de primes permettant soit l'accès à un logement salubre, soit à sa construction.

Toutefois, la précarisation d'une partie de la société, les mutations sociologiques et la diversification culturelle des populations et des modes d'habiter conduisent à la nécessité d'élargir cette orientation et d'aller davantage vers la production d'un habitat durable prenant en compte deux dimensions :

- la notion d'habitat, en vue d'intégrer, d'une part, la dimension d'appropriation du bien par l'occupant et, d'autre part, l'intégration dans un quartier facilitant l'insertion dans la société : la rue, le quartier, la ville, la région ;
- la notion de durabilité, afin d'articuler les critères de salubrité à la performance énergétique, cette dernière pesant lourdement sur le budget des ménages étant donné le prix de l'énergie.

Le 1^{er} juillet 2012, le Code wallon du Logement est devenu le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable. Désormais, le logement n'est plus seulement un abri, mais un lieu de vie durable.

La notion d'habitat durable est définie dorénavant comme étant « un lieu de vie salubre, proche de services et d'équipements, qui réunit les conditions matérielles nécessaires, d'une part, à une appropriation d'un logement par l'occupant notamment en termes d'accessibilité et d'adaptabilité et, d'autre part, à une maîtrise du coût de l'occupation via l'efficacité énergétique et les matériaux utilisés ».

Cette définition précise les conditions matérielles nécessaires pour que le logement soit un habitat durable. Celles-ci concernent tant les caractéristiques propres au logement (comme sa performance énergétique, sa qualité acoustique, les matériaux utilisés, son accessibilité...) que les données de l'environnement (telles que la proximité des services d'aide à la personne, l'existence de lieux facilitant la rencontre des habitants et la convivialité, les infrastructures des voiries et des espaces publics, le paysage, l'architecture et les espaces verts).

Un chapitre spécifique est inséré dans le Code afin de déterminer les éléments propres à l'habitat durable en matière d'accessibilité, d'adaptabilité et de performance énergétique. Contrairement aux conditions minimales de salubrité, les critères de l'habitat durable sont, à ce stade, incitatifs et non coercitifs. L'objectif est d'impulser un mouvement général vers plus de durabilité et non de sanctionner la location de logements non adaptables ou peu performants énergétiquement.

La définition du modèle propre à l'habitat durable a pour objectif d'améliorer les logements en vue d'en permettre l'occupation à tout âge de la vie (accessibilité, adaptabilité, matériaux durables) et de réduire les consommations énergétiques de ceux-ci. De nouvelles dispositions du Code prévoient la mise en œuvre d'aides aux particuliers pour que le logement puisse répondre aux critères de durabilité.

Si ces avancées législatives sont nouvelles et nécessaires, certaines d'entre elles doivent maintenant être concrétisées au bénéfice des citoyens. Ainsi, en matière d'adaptabilité des logements, une disposition impose qu'un tiers des logements publics nouvellement créés soient adaptables, mais rien n'existe encore - par exemple, en termes de primes aux particuliers pour rendre leur logement adaptable. Gageons que le nouveau Gouvernement créera rapidement des incitants du même ordre que ceux qui ont été lancés par le ministre précédent pour les logements publics.

2.2. Plus de 17.000 ménages wallons sont devenus propriétaires de leur logement entre 2010 et 2014 grâce au Plan « Habitat pour Tous »

Accéder à un logement décent et abordable sur le plan financier n'est pas aisé pour les ménages aux revenus modestes, qui représentent 55 % des ménages wallons. Le marché locatif public n'est pas en mesure de répondre à toutes les demandes en attente, qui se chiffrent autour de 30.000. Par ailleurs, nombreux sont les ménages qui préfèrent une aide à l'achat d'un bien qu'une aide à la location. Le développement d'une politique sociale d'accès à la propriété a dès lors tout son sens. Le Belge vit toujours avec une brique dans le ventre.

En matière de logement, la réforme des aides à l'accès à la propriété a été une des premières mesures prises lors de la législature précédente. Jusqu'en 2009, les mesures étaient peu ciblées, complexes et non maîtrisées financièrement, sans que des effets décisifs sur la décision d'accéder à la propriété aient pu être démontrés. En d'autres termes, l'aide publique n'apparaissait pas décisive dans la volonté de devenir propriétaire.

Les prêts hypothécaires ont été repensés en plusieurs catégories afin de répondre aux besoins différenciés, par exemple en zone à forte pression immobilière, où les prix des habitations et des terrains grimpent plus qu'ailleurs. Outre la faiblesse des taux d'intérêt, ces prêts donnent la possibilité d'emprunter jusqu'à 110 % de la valeur vénale du bien acquis, ce qui permet de couvrir tout ou partie des travaux de rénovation et les frais de notaire. Cette disposition, que l'on rencontre peu dans les banques privées et de moins en moins au bénéfice des personnes à revenus faibles, fait du crédit hypothécaire social un produit nécessaire et particulièrement attractif étant donné le peu d'épargne constituée par les ménages précarisés.

Les résultats de cette nouvelle politique sont encourageants, puisque la barre des 17.000 prêts « Habitat pour Tous » (HT) a été dépassée en fin de législature, soit près de 1,7 milliard d'euros prêtés aux ménages en difficulté. Parmi ces ménages à très faibles revenus, les plus précarisés — disposant mensuellement d'environ 1.500 euros bruts — représentent une proportion de candidats à la propriété (environ 45 %) plus importante que par le passé, sans que cela ait d'impact négatif sur le contentieux des organismes qui octroient les prêts HT.

Les taux d'intérêt faibles et la quotité empruntable élevée sont des incitants non négligeables, mais ils ne peuvent pas pour autant effacer tous les effets de la hausse des valeurs immobilières. Dans certaines zones de la Wallonie, le prix de l'immobilier est tel que, malgré ces produits hypothécaires, l'accès à la propriété ne s'avère pas possible. D'autres formules devront être testées. Les Community Land Trust (CLT) en sont une car, dans cette formule, le pouvoir public ou le promoteur immobilier public apporte le terrain, ce qui permet au ménage de réduire le coût d'acquisition (qui ne porte alors que sur le bâtiment). D'autres possibilités telles que la construction de logements publics destinés à la vente, prévues en fin de législature, devront être davantage développées à l'avenir.

2.3. 7.000 logements publics supplémentaires

Entre 2010 et 2014, des moyens financiers ont été mobilisés pour créer 7.000 logements publics supplémentaires.

Le logement public subit des pressions importantes. La demande de logements est toujours croissante, renforcée par les difficultés économiques et l'augmentation des loyers dans le secteur locatif privé. Sans compter les évolutions de la composition des ménages (davantage de ménages à une personne) comme des séparations conjugales, qui nécessitent plus de logements de petite comme de grande taille (accueil des enfants dans le cadre de la garde alternée).

Le parc public de logements contient aujourd'hui 116.000 logements, dont environ 100.000 logements sociaux, les autres logements étant des logements de transit, des logements d'insertion, des logements pris en gestion, des logements du Fonds du Logement... Début des années 2000, le parc de logements sociaux a perdu plusieurs milliers de logements suite aux déconstructions et ventes de ces logements. De nombreuses décisions ont été prises entre 2009 et 2014 en vue d'inverser la tendance et d'accélérer la réalisation des chantiers de rénovation et de nouvelles constructions. À cet égard, l'évolution des mises en chantiers s'avère payante : en 2012, plus de 1.100 logements sociaux ont été mis en chantier dans l'année, et ce mouvement se poursuit depuis lors.

Les projections en matière de besoin de logement wallon sont variables selon les organismes de recherche. Ainsi, d'ici 2026, au vu des perspectives démographiques, les besoins sont évalués dans une fourchette allant de 160.000 à 200.000 logements. En retenant la version haute et en poursuivant une production de logements publics qui permette de la maintenir dans la proportion actuelle (7,5 % du parc résidentiel wallon), la Wallonie doit proposer chaque année sur le marché locatif public 1.155 logements nouveaux et/ou rénovés. Le gouvernement wallon disposera-t-il des capacités budgétaires et de la volonté politique pour maintenir ces chiffres à l'avenir ? Il est à noter que le nouveau Gouvernement est également devenu compétent pour le marché locatif privé et pourrait, dès lors, compléter l'offre de logements publics par une offre de logements locatifs privés qui soit régulée.

Notons, dans le cadre de la production de logements publics, une initiative qui concerne particulièrement les seniors : la création de résidences-services sociales (RSS). Celles-ci sont des résidences-services auxquelles on attribue le qualificatif « social » car elles sont accessibles à des personnes à revenus modestes. En effet, les premiers projets en cours de réalisation (une dizaine à ce jour), soutenus par les ministres Tillieux et Nollet sous la précédente législature, bénéficient d'un cofinancement qui associe le financement habituel pour la création d'un logement public et un financement spécifique du département de l'action sociale pour les locaux communs de la résidence-services sociale ainsi que pour les équipements qui rendent le logement adapté aux seniors. S'ajoute à ce financement une intervention mensuelle régionale, à l'initiative du ministre du Logement, dans le paiement de la location mensuelle du logement de la RSS. Au final, la location mensuelle sera de 350 à 400 euros, alors qu'elle avoisine les 1500 euros dans les résidences-services. Cette accessibilité financière va permettre à des locataires de logements publics – des seniors occupant de grands logements destinés initialement aux familles nombreuses – de quitter le logement social et d'emménager dans des lieux mieux adaptés à leur âge et leur capacité d'autonomie.

2.4. 45.000 logements publics sous-occupés, 10.000 familles nombreuses en attente : mise en œuvre d'une solution depuis le 1er janvier 2013

En Wallonie, plus de 30.000 ménages sont en attente d'un logement public, et plusieurs milliers d'entre eux sont des familles avec enfants. Par ailleurs, en Région wallonne, sur les 100.000 logements que compte le parc public, environ 45.000 logements sociaux étaient sous-occupés jusqu'en 2012. Parmi ceux-ci, des ménages disposent de 2 chambres excédentaires par rapport à la taille de leur ménage ; 16.745 logements connaissent cette situation. De plus, 2.146 logements sociaux sont occupés par des ménages vivant dans un logement surdimensionné d'au moins 3 chambres par rapport à la taille de leur ménage.

Parallèlement à la mise en place de différentes mesures telles que la mobilisation d'importants budgets pour créer et rénover des logements publics ou encore pour sanctionner les communes qui ne veulent pas construire du logement public, il s'est avéré nécessaire de modifier les systèmes d'attribution et de location des logements sociaux afin d'augmenter les possibilités d'accès au logement social, et plus particulièrement de lutter contre l'inoccupation et la sous-occupation de ces logements.

La réglementation relative à la location et à l'attribution des logements sociaux a été profondément revue par le biais :

- des conditions d'accès, afin de tenir compte de nouvelles précarités (telles que les travailleurs pauvres) et de réinstaurer la mixité sociale (ouverture aux ménages à revenus moyens, soit ayant moins de 2.300 euros nets par mois) ;
- des déménagements d'un logement public vers un autre, afin de libérer les logements sous-occupés ;
- des critères de logement proportionné, afin de faciliter l'accès au logement social des familles nombreuses ;
- des modalités d'introduction des demandes, afin de mieux prendre en compte les besoins des candidats-locataires ;
- des critères d'attribution aux candidats-locataires, afin que les acteurs locaux puissent répondre de manière plus rapide à certaines situations liées à l'urgence et la cohésion sociales. Sont visées ici les personnes en perte de repère et/ou de liens sociaux ; par exemple, une personne âgée en perte d'autonomie qui demande de changer de logement social afin de

se rapprocher de ses enfants, car les aides et soins à domicile dont elle bénéficie déjà ne suffisent pas à garantir son maintien à domicile.

D'autres mesures devaient être prises face à l'extrême précarité de nombreuses familles vivant dans des logements du parc privé locatif : logements surpeuplés et insalubres ou, plus précaires encore : maisons d'accueil, abris de nuit ou encore de transit.

La mesure portant sur la sous-occupation des logements n'a pas plu aux locataires concernés et la plupart ont préféré payer un loyer revu à la hausse plutôt que de partir vers un logement plus petit. Néanmoins, plusieurs centaines de ces logements ont pu être proposés à des familles nombreuses. Au vu des fragilités de la population répondant aux conditions d'accès du logement social, la solution la plus appropriée reste l'augmentation de l'offre de logements.

Récemment, le nouveau ministre du Logement a toutefois annoncé vouloir revoir fondamentalement le régime des attributions. Il s'agira d'être vigilant aux orientations contenues dans cette réforme future.

3. Apports de la politique du logement pour les aînés

Il reste des avancées à réaliser pour les seniors. Outre les dispositions pour les logements adaptables (développées ci-dessus) ainsi que la création des résidences-services sociales (qui rendent enfin accessible ce type de logements pour les personnes à revenus modestes) et les Écopacks (prêts à taux zéro) pour rénover un logement en propriété, accessibles aux personnes âgées – ce qui est rarement le cas en matière de crédit –, d'autres avancées sont attendues.

Ainsi, lors de la précédente législature, si des projets expérimentaux ont été soutenus – notamment lors d'appels à projets –, les différentes formules d'habitat intergénérationnel tardent à se développer et les pouvoirs publics n'apparaissent pas suffisamment à la manœuvre en cette matière. Par ailleurs, un immense chantier s'ouvre pour le nouveau ministre du Logement : la régulation des loyers dans le secteur privé locatif. Nombreux sont les seniors locataires dans le secteur privé locatif qui consacrent au loyer une part trop importante de leur budget. La Région wallonne est devenue compétente en cette matière le 1er juillet 2014, par la sixième réforme de l'État, et l'attente est forte pour que le droit à un logement décent au prix abordable soit, dans le parc privé locatif, une réalité pour tous.

Les questions liées à l'habitat touchent de près tous les ménages, quelle que soit leur taille. Ces questions les bousculent dans le quotidien de chacun de leurs membres : sans toit, il est impossible de concrétiser des projets qui tiennent à cœur, de se projeter dans l'avenir... de se construire, tout simplement. Et surtout, de prendre sa place dans la société qui est la nôtre, quels que soient notre âge et nos ambitions.

Anne Jaumotte

Pour en savoir plus...

- Code wallon du Logement et de l'Habitat Durable :
 - <http://www.awcclp.be/attachments/article/46/Nouveau-Code.pdf>
 - <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=6086>
 - <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,4736.htm>
(Toutes les notions reprises ci-dessous figurent dans le Code du logement et de l'habitat durable)
- Habitat durable
 - <http://www.associations21.org/L-habitat-durable>
- Crédit hypothécaire social
 - <http://www.swcs.be>

- <http://energie.wallonie.be/nl/obtenir-un-pret-via-la-region-wallonne.html?IDC=6438>
- Écopacks
 - <http://www.ecopack-wallonie.be>
 - <http://www.swcs.be/nos-prets/nos-formules-de-prets/ecopack-a-0->
 - <http://www.wallonie.be/fr/reglementations/eco-packs-pour-financer-des-travaux-durables>
- Plan PIVERT
 - <http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=DMF20131107>
 - http://alterotheque.alterechos.be/index.php?p=sum&c=a&n=309&l=1&d=i&art_id=21023
- Community Land Trust (CLT)
 - <http://communitylandtrust.wordpress.com/2013/10/15/le-community-land-trust-un-modele-inspirant-qui-setend-en-wallonie/>
- Texte de la charte wallonne CLT
 - <http://communitylandtrust.files.wordpress.com/2013/10/charte-cltw.pdf>
- Centre d'études en habitat durable
 - <http://www.cehd.be>
 - <http://www.maisonhabitatdurable.be/le-centre-d-etude-habitat-durable>
- Plan Habitat pour Tous
 - <http://www.habitatpourtous.be>
 - <http://www.swcs.be>
- Résidence service sociale
 - <http://gouvernement.wallonie.be/du-neuf-pour-les-r-sidences-services-sociales-0>
 - <http://tillieux.wallonie.be/nouveau-concept-en-wallonie-la-r-sidence-service-sociale>
- Voir également
 - Code wallon de l'action sociale et de la santé, art. 405 (partie décrétable)
 - Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, art. 1465 (partie réglementaire)
 - Décret du 21 février 2013 modifiant le Livre V de la deuxième partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé – volet décrétable, M.B. , 5 mars 2013
 - <http://www.lelogisdouais.be/2012/12/12/nouveau-code-wallon-du-logement-et-de-lhabitat-durable/>

Pour citer cette analyse

Jaumotte, A. (2014). 2009-2014 : du Code du Logement au Code du Logement et de l'Habitat durable. *Analyses Énéo, 2014/19.*

Avertissement : Les analyses Énéo ont pour objectif d'enrichir une réflexion et/ou un débat à propos d'un thème donné. Elles ne proposent pas de positions avalisées par l'asbl et n'engagent que leur (s) auteur (e) (s).

Énéo, mouvement social des aînés asbl

Chaussée de Haecht 579 BP 40 – 1031 Schaerbeek - Belgique
e-mail : info@eneo.be – tél. : 00 32 2 246 46 73

En partenariat avec



Avec le soutien de



Avec l'appui de

