

CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHES ET D'INFORMATION
SUR L'ECONOMIE PUBLIQUE, SOCIALE ET COOPERATIVE

CIRIEC

EVALUATION DES AGENCES IMMOBILIERES
SOCIALES URBAINES EN REGION WALLONNE

Philippe Grosjean* et Fabienne Fecher**

Working paper 99/08

* Chercheur, CIRIEC.

** Professeur, Département d'Economie, Université de Liège.

TABLE DES MATIERES

1. Introduction	2
2. Profil des locataires	3
2.1. Ressources des locataires	3
2.2. Structure familiale des locataires et répartition par genre	4
2.3. Structure par âge des locataires	5
2.4. Nationalité des locataires	6
2.5. Conditions antérieures de logement et projets des locataires	6
2.6. Efficacité du ciblage et accompagnement social	8
3. Organisation et mode de fonctionnement des A.I.S.	9
3.1. Types de logements offerts et montants des loyers	9
3.2. Sélection des propriétaires	11
3.3. Evaluation des vides locatifs et des arriérés	13
3.4. Evaluation des mandats	16
3.5. Utilisation de la subvention et soldes	17
3.6. Comité de gestion et conseil d'administration	19
4. Conclusions	19

1. Introduction

Officiellement reconnues depuis le 29 juillet 1993 par un arrêté du Gouvernement wallon, les Agences Immobilières Sociales (A.I.S.) ont pour mission de promouvoir l'accès à un logement salubre à des personnes en situation de précarité moyennant un loyer inférieur à celui proposé sur le marché locatif privé. Un second objectif est de stabiliser les locataires les plus fragilisés dans un projet de vie à long terme en les aidant à recréer un tissu social grâce à diverses guidances tant psychologiques que financières. Certaines A.I.S. ont comme troisième objectif d'assainir le parc locatif privé et d'en améliorer le fonctionnement (loyers modérés, qualité minimale des logements, ...).

Ces associations jouent un rôle d'intermédiaires entre, d'une part, les propriétaires auxquels elles garantissent la gestion de leur bien (paiement du loyer, entretien du logement, ...) et, d'autre part, des ménages particulièrement fragilisés qui peuvent grâce à un logement adapté se stabiliser socialement dans un projet de long terme.

La majorité des propriétaires qui s'adressent aux A.I.S. ont connu par le passé des problèmes de paiement de loyers ou d'entretien des logements. Leurs attentes se résument dès lors à la bonne gestion de leur bien. Il s'agit en majorité de propriétaires souvent âgés ou de personnes ne disposant pas du temps nécessaire à la gestion de leur patrimoine. On le verra d'autres propriétaires jugeant l'expérience des A.I.S. particulièrement efficace utilisent celles-ci comme moyen peu onéreux de rentabiliser leur patrimoine immobilier.

Les locataires ciblés par les A.I.S. sont des personnes en situation de grande précarité mais susceptibles de s'insérer dans un projet de stabilisation de long terme.

On dénombre 10 A.I.S. urbaines en Wallonie. Elles sont localisées à La Louvière, Mons, Mouscron, Tournai, Soignies, Charleroi, Namur, Liège, Seraing et Verviers. Chaque agence reçoit une subvention de la Région wallonne destinée à couvrir partiellement les frais de gestion et de personnel, les coûts des travaux de rénovation ainsi que les pertes locatives et les dégâts locatifs. Comme nous le verrons, à cette subvention il convient d'ajouter les mandats perçus par les A.I.S. à savoir l'excédent des loyers bruts payés par les locataires sur les loyers nets versés aux propriétaires. Ce différentiel correspond au prix des services rendus par les A.I.S. aux propriétaires.

L'équipe d'encadrement de base d'une A.I.S. est constituée d'un intervenant social et d'un technicien pour un nombre maximal de 150 logements. Au 1er juillet 1998, les 10 A.I.S. géraient un parc de 605 logements. Dans toutes les A.I.S. étudiées, la demande de logements excède l'offre témoignant du succès rencontré par l'initiative.

L'objectif de l'évaluation réalisée du 1er juin au 31 juillet 1998 par la section belge du Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC) à la demande du Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé consistait à vérifier si les A.I.S. répondent de manière efficiente aux missions qui leur sont assignées. A cette fin, nous avons analysé, d'une part, les caractéristiques économiques, démographiques et sociales des locataires, ainsi que ses

besoins et, d'autre part, le mode de fonctionnement des A.I.S. (sélection des candidats locataires et des propriétaires, fixation des loyers, gestion de la subvention, ...).

Afin de récolter cette information, des enquêtes ont été réalisées auprès des locataires, des propriétaires et des équipes d'encadrement. En outre, des entretiens ont été menés auprès de différents acteurs afin d'affiner qualitativement l'analyse. La période d'étude couvre l'année 1997 et les cinq premiers mois de 1998.

2. Profil des locataires

Dans une première phase de l'étude, nous avons analysé les caractéristiques économiques, sociales et démographiques des locataires afin de vérifier si leur profil correspondait à celui du public visé par la mesure lors de sa mise en place.

2.1. Ressources des locataires

Comme l'indique le Tableau 1, 75% des ménages émargent à un C.P.A.S. ou bénéficient d'allocations de chômage. 11% des ménages disposent d'un revenu du travail mais seuls 6% ont un emploi à temps plein.

Tableau 1 : Origine des ressources (revenu principal du ménage) au moment de l'entrée dans le logement

ORIGINE DES RESSOURCES	Nombre de ménages en 1997*	%	Nombre de ménages au 01/06/1998**	%
En attente de revenus	6	1,5	4	0,8
Minimex	149	36,6	203	38,5
Chômage	160	39,3	191	36,2
Mutuelle	20	4,9	24	4,6
Allocation d'handicap	11	2,7	17	3,2
Pension de retraite	16	3,9	30	5,7
Salaire temps plein	25	6,1	34	6,5
Salaire temps partiel	20	4,9	24	4,6
TOTAL	407	100	527	100

* données disponibles pour 8 A.I.S.

** données disponibles pour 9 A.I.S.

Ce résultat explique pourquoi 90% des ménages détiennent un revenu situé entre 20000 FB et 35000 FB (Tableau 2) et seuls 2% des ménages disposent d'un revenu supérieur à 50000 FB.

Au vu de ces chiffres, il ressort clairement que les A.I.S. logent une large majorité de ménages à très faibles niveaux de ressources financières constituées majoritairement de revenus de remplacement.

Tableau 2 : Montant des ressources des locataires hors allocations familiales

ANNEE	1997*		01/06/1998**	
	Nbre de ménages	%	Nbre de ménages	%
MONTANT DES RESSOURCES DU MENAGE (EN FB)				
0-5000	4	1,0	5	1,0
5001-10000	1	0,3	0	0,0
10001-15000	2	0,5	2	0,4
15001-20000	3	0,8	4	0,8
20001-25000	140	36,3	202	38,5
25001-30000	128	33,2	176	33,6
30001-35000	68	17,6	88	16,8
35001-40000	17	4,4	16	3,1
40001-45000	13	3,4	13	2,5
45001-50000	5	1,3	7	1,3
50001-55000	4	1,0	8	1,5
55001-60000	1	0,3	3	0,6
+ 60000	0	0,0	0	0,0
TOTAL	386	100	524	100

* données disponibles pour 8 A.I.S.

** données disponibles pour 9 A.I.S.

Malgré cette précarité financière, une équipe d'encadrement précise que les candidats doivent être capables de s'inscrire dans un projet de stabilisation à terme notamment en supportant la charge des garanties financières (caution, ouverture de comptes, ...)¹. Cette exigence explique pourquoi les A.I.S. privilégient parmi les personnes les plus fragilisées celles ayant déjà fait l'objet d'un suivi social important par des services spécialisés. Les A.I.S. se positionnent donc clairement en seconde ligne par rapport aux maisons d'accueil et aux maisons d'urgence.

2.2. Structure familiale des locataires et répartition par genre

Le Tableau 3 montre que 52% des ménages sont composés de personnes isolées dont près des deux tiers sont des hommes. On observe 25% de familles monoparentales constituées pour 90% de femmes avec enfant(s). 75% des ménages sont donc constitués de personnes adultes isolées avec ou sans enfant(s) et donc particulièrement vulnérables.

¹ Notons qu'en matière de garantie locative, l'expérience des prêts sans intérêt initiée par la province de Namur semble à promouvoir. Ces prêts sans intérêt sont également offerts à certains propriétaires pour la réalisation de travaux.

Tableau 3 : Structure familiale des locataires et répartition par genre (1998)

GENRE	HOMME		FEMME		TOTAL	
	Nombre		Nombre		Nombre	%
Isolé	199		110		309	52,0
Seul(e) avec 1 enfant	5		71		76	12,8
Seul(e) avec 2 enfants	2		45		47	7,9
Seul(e) avec 3 enfants	1		15		16	2,7
Seul(e) avec + de 3 enfants	0		7		7	1,2
Couple sans enfant	46				46	7,7
Couple avec 1 enfant	32				32	5,4
Couple avec 2 enfants	29				29	4,9
Couple avec 3 enfants	15				15	2,5
Couple avec + de 3 enfants	17				17	2,9
TOTAL					594	100

2.3. Structure par âge des locataires

Comme le montre le Tableau 4, la population logée par les A.I.S. est relativement jeune. Près de 80% des personnes ont moins de 40 ans. 39% ont moins de 20 ans. Seuls 8% des individus sont âgés de plus de 50 ans.

Tableau 4 : Structure par âge et par genre (1998)*

GENRE	Homme		Femme		TOTAL	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
0-9 ans	148	27,8	119	22,2	267	25,0
10-19 ans	70	13,1	70	13,1	140	13,1
20-29 ans	100	18,8	137	25,6	237	22,2
30-39 ans	97	18,2	104	19,4	201	18,8
40-49 ans	76	14,3	63	11,8	139	13,0
50-59 ans	31	5,8	29	5,4	60	5,6
60 ans et +	11	2,1	14	2,6	25	2,3
TOTAL	533	100	536	100	1069	100

* données disponibles pour 9 A.I.S.

2.4. Nationalité des locataires

Tableau 5 : Nationalité des locataires (1998)

GENRE	Hommes*		Femmes*		TOTAL**	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Belge	253	78,3	297	78,4	667	80,0
Italienne	28	8,7	16	4,2	44	5,3
Autres CEE	10	3,1	23	6,1	33	4,0
Européens hors CEE	9	2,8	5	1,3	14	1,7
Marocaine	5	1,5	13	3,4	21	2,5
Turque	4	1,2	2	0,5	7	0,8
Congolaise	2	0,6	5	1,3	15	1,8
Autres extra-européens	12	3,7	18	4,8	33	4,0
TOTAL	323	100	379	100	834	100

* données disponibles pour 8 A.I.S.

** données disponibles pour 9 A.I.S.

Les locataires des A.I.S. sont en grande majorité (80%) de nationalité belge. Le Tableau 5 indique une proportion de personnes de nationalité congolaise ou provenant d'autres pays "extra-européens" supérieure à leur représentativité en Région wallonne. Il s'agit le plus souvent de (candidats) réfugiés politiques qui sont régulièrement confrontés à de graves problèmes d'accès au logement.

2.5. Conditions antérieures de logement et projets des locataires

Comme le Tableau 6 l'indique, avant d'accéder aux services des A.I.S. la majorité des ménages vivent dans des conditions de logement très précaires. 35,9% des ménages occupent des logements de dépannage, 20,3% des logements inadaptés et 14,4% des logements insalubres. Seuls 13% des ménages s'adressent aux A.I.S. à cause de loyers trop élevés. L'A.I.S. répond donc le plus souvent à des situations d'urgence face à de graves problèmes d'accès à un logement décent.

Tableau 6 : Conditions de logement précédant l'entrée dans une A.I.S.*

CONDITIONS DE LOGEMENT ANTERIEURES	Nbre de ménages en 1997	%	Nbre de ménages au 01/06/1998	%
Dans un logement au loyer trop élevé	57	14,7	40	13,1
Dans un logement insalubre	50	12,9	44	14,4
Dans un logement de dépannage	120	30,8	110	35,9
- chez des amis	9		3	
- dans la famille	29		23	
- dans un dortoir, une maison d'accueil	18		16	
Dans un logement inadapté	57	14,7	62	20,3
- trop petit	34		27	
- équipements de première nécessité insuffisants (sanitaire, chauffage, ...)	8		9	
- autres	3		3	
Sans abri ²	8	2,1	8	2,6
Autres (séparation, vente, fin de bail, expulsion, parents, risques sans abri...)	97	24,9	42	13,7
TOTAL	389	100	306	100

* données disponibles pour 7 A.I.S.

Lors de leur inscription auprès d'une A.I.S., environ deux tiers des ménages avaient en 1998 un projet de logement de longue durée (Tableau 7). Paradoxalement, le Tableau 8 montre que seuls 13% des ménages ont signé un contrat de longue durée (3 ans et plus). 80% des ménages ont signé un bail d'un maximum d'un an. Même si les logements des A.I.S. ne sont pas conçus comme une transition vers le logement social ou le logement privé, il s'avère qu'il existe un roulement d'autant plus élevé qu'il s'agit de personnes isolées plus mobiles ou de personnes occupant des chambres meublées ou des studios.

Tableau 7 : Projet des locataires au moment de l'inscription*

TYPE DE PROJET	Nbre de ménages en 1997	%	Nbre de ménages au 1/06/1998	%
Logement de dépannage (- de 3 mois)	13	5,1	1	0,5
Logement transitoire (de 3 mois à 2 ans)	96	37,5	67	33,2
Logement de longue durée (+ de 2 ans)	147	57,4	134	66,3
TOTAL	256	100	202	100

* données disponibles pour 5 A.I.S.

² Les sans abris sont relativement peu nombreux car ils transitent le plus souvent par une maison d'accueil ou par un logement d'urgence.

Tableau 8 : Type de bail au moment de l'inscription (1998)*

TYPE DE BAIL A L'ENTREE	Nombre de ménages	%
moins de 1 an	74	18,8
1 an	247	62,8
2 ans	7	1,8
3 ans et plus	50	12,7
dont bail glissant ³	0	0,0
autres (occupation précaire de 1 mois à 1 an renouvelable)	15	3,8
TOTAL	393	100

* données disponibles pour 7 A.I.S.

2.6. Efficacité du ciblage et accompagnement social

Cette première analyse confirme que les locataires des A.I.S. sont sélectionnés efficacement en fonction de plusieurs critères de précarité de vie : niveau des ressources, composition familiale, type de logements occupés antérieurement, ... Il est apparu en outre que les bénéficiaires, en majorité de nationalité belge et assez jeunes, ne signent le plus souvent que des baux d'un an et ce, malgré leur volonté déclarée de se stabiliser à long terme. La grande insécurité et le manque de projets de vie lors de l'entrée au sein des A.I.S. peuvent expliquer ce comportement.

L'objectif de stabilisation des individus est parfois invoqué pour justifier le refus de candidats présentant trop d'antécédents (alcooliques, toxicomanes, personnes provenant de maison d'accueil ou de logement d'urgence, ayant des arriérés, des casiers judiciaires, ...). Certaines A.I.S. préfèrent orienter ces personnes vers d'autres services plus spécialisés. Il est difficile sur base des informations disponibles de juger si cette sélection n'exclut pas de manière trop restrictive les personnes les plus fragilisées dont les besoins en matière de logement sont les plus grands.

Cet écrémage des candidats s'explique aussi par les faibles taux d'encadrement et par l'importance très variable accordée à la mission d'encadrement social. Certaines A.I.S. centrent l'accompagnement social sur la seule problématique du logement (paiement régulier du loyer, entretien, ...). D'autres, pour établir un climat de confiance et prévenir d'éventuels échecs, visitent régulièrement les locataires, les aiguillent vers d'autres services spécialisés complémentaires et aident ainsi à recréer un tissu social autour des personnes les plus fragilisées (guidances budgétaire, sociale, psychologique, ...).

Afin de mieux remplir cette mission d'encadrement et de suivi social et de réaliser d'utiles économies d'échelle, plusieurs A.I.S. travaillent en partenariat avec différents acteurs. Ainsi, certaines A.I.S. vont jusqu'à développer des partenariats institutionnels qui font l'objet de conventions stipulant le rôle de chaque partenaire dans la mise en œuvre de projets particuliers. Il peut s'agir aussi bien de partenaires publics

³ Un bail glissant est un contrat duquel l'A.I.S. se retire après un certain temps.

comme les villes ou les C.P.A.S. que d'associations (maisons d'accueil, restaurants du cœur, ...). D'autres agences participent à des réseaux d'échange, notamment à des cellules qui réunissent les travailleurs sociaux d'un même territoire. D'autres par contre se limitent à des réseaux informels avec des partenaires privilégiés (le plus souvent le C.P.A.S., certains services de la ville, des associations comme les EFT, les sociétés de logement social, ...).

3. Organisation et modes de fonctionnement des A.I.S.

On l'a vu la mission principale des A.I.S. est d'offrir l'accès à un logement salubre à des personnes en situation de précarité moyennant un loyer inférieur à celui proposé sur le marché locatif privé. Un second objectif est de stabiliser les locataires les plus fragilisés dans un projet de vie à long terme. Certaines A.I.S. ont comme troisième objectif d'assainir le parc locatif privé et d'en améliorer le fonctionnement (loyers modérés, qualité minimale des logements, ...). Afin d'atteindre ces objectifs, quel est le mode de fonctionnement adopté par les A.I.S. ? Comment sélectionnent-elles les propriétaires et les logements ? Quels sont les critères de fixation des loyers ? Comment gèrent-elles les différentes pertes ? Dégagent-elles une marge bénéficiaire ? Quelle est le rôle du comité de gestion et du conseil d'administration ? Voici autant de questions auxquelles nous tentons de répondre dans cette section.

3.1. Types de logements offerts et montants des loyers

Comme l'indique le Tableau 9, au 01-06-1998, 605 logements sont loués par l'intermédiaire des A.I.S. 44% d'entre eux sont des appartements, un peu plus d'un quart des maisons et 21,5% sont des studios. Il n'y a que 7,3% de chambres. Le faible pourcentage de chambres, louées essentiellement par deux A.I.S. et parfois à des prix excessifs, s'explique par la volonté de limiter ce type de logement qui ne peut constituer la base d'un projet à long terme ni d'une véritable "pédagogie de l'habiter". De plus, il s'avère que les propriétaires de ces chambres ne recherchent le plus souvent qu'un profit immédiat.

Tableau 9 : Type de logements offerts et montant des loyers bruts (1998)

Type de logement	Chambre		Studio		Appartement 1 ch		Appartement 2 ch		Appartement 3 ch et +		Maison 1 ch		Maison 2 ch		Maison 3 ch et +		TOTAL	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
- de 4000	0	0,0	1	0,8	1	0,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,3
4000-5000	11	25,0	4	3,1	15	9,2	0	0,0	0	0,0	3	9,4	3	3,8	0	0,0	36	6,0
5001-6000	1	2,3	9	6,9	8	4,9	6	7,5	1	4,2	10	31,3	7	9,0	2	3,8	44	7,3
6001-7000	15	34,1	42	32,3	13	8,0	7	8,7	0	0,0	2	6,2	8	10,3	2	3,8	89	14,7
7001-8000	10	22,7	4	3,1	21	12,9	7	8,7	3	12,5	3	9,4	13	16,7	6	11,1	67	11,1
8001-9000	6	13,6	22	16,9	41	25,2	4	5,0	1	0,4	5	15,7	6	7,7	2	3,8	87	14,4
9001-10000	1	2,3	30	23,1	33	20,2	17	21,3	4	16,7	6	18,8	5	6,4	4	7,4	100	16,5
10001-11000	0	0,0	10	7,7	15	9,2	21	26,3	9	37,5	0	0,0	8	10,3	11	20,4	74	12,2
11001-12000	0	0,0	2	1,5	5	3,1	7	8,7	2	8,3	1	3,1	11	14,1	8	14,8	36	6,0
12001-13000	0	0,0	6	4,6	10	6,1	4	5,0	2	8,3	1	3,1	13	16,7	6	11,1	42	6,9
+ de 13000	0	0,0	0	0,0	1	0,6	7	8,7	2	8,3	1	3,1	4	5,1	13	24,1	28	4,6
TOTAL	44	100	130	100	163	100	80	100	24	100	32	100	78	100	54	100	605	100
%	44	7,3	130	21,5	163	26,9	80	13,2	24	4,0	32	5,3	78	12,9	54	8,9	605	100

Plus de 80% des locataires payent un loyer modéré compris entre 4000 et 11000 FB. Idéalement, le loyer ne devrait pas dépasser 30% à 40% du revenu. Cependant, on remarque que 75% des studios se louent entre 6000 et 10000 FB, montants excessifs pour la majorité des allocataires sociaux candidats à ce type de logement. Ceci s'explique par l'influence des loyers pratiqués dans le parc privé. Ainsi, la majorité de ces studios font partie du parc de logements des A.I.S. de Mouscron, de Tournai, de Soignies et de La Louvière, villes où les loyers sont particulièrement élevés⁴. En raison du prix mais aussi parce que la maison avec jardin représente pour beaucoup l'idéal à long terme, la demande de studios a tendance à diminuer.

La détermination du loyer net versé aux propriétaires se fait en fonction de différentes caractéristiques du logement (composition, situation, confort, équipements, ...) mais dépend aussi du marché locatif privé local⁵, du degré de précarité des candidats locataires et des exigences des propriétaires.

Le loyer brut à charge des locataires est calculé le plus souvent en ajoutant au loyer net 10 à 15% de celui-ci. Cependant, le différentiel entre le loyer brut et le loyer net, appelé le mandat de l'A.I.S., a tendance à se réduire lorsque le loyer net augmente. En outre, le loyer brut tient compte du niveau des revenus des candidats locataires ainsi que de la difficulté éventuelle à louer le logement.

3.2. Sélection des propriétaires

Le plus souvent, les propriétaires qui s'adressent à une A.I.S. ont connu des problèmes de paiement des loyers ou d'entretien des logements. Leur attente consiste dès lors à la garantie d'une bonne gestion de leur bien. Il s'agit le plus souvent de personnes âgées ou de personnes ne disposant pas du temps nécessaire à la gestion de leurs avoirs. Mais certains propriétaires, le plus souvent détenteurs de plusieurs logements, adoptent une stratégie spéculative et utilisent l'A.I.S. comme garantie d'un rendement sans risque. Selon certaines A.I.S., ce comportement prouverait l'efficacité de l'outil et augmenterait le nombre de logements décents à offrir. Pour d'autres, il s'agit là d'une dérive à contrer.

L'offre de logements varie fortement en fonction du niveau des loyers et de l'état du parc privé de la localité. Des loyers élevés dans le parc privé dissuadent les propriétaires de s'adresser aux A.I.S. vu les marges financières importantes qu'ils perdraient. Par contre, dans les villes disposant d'un parc privé ancien et délabré, les A.I.S. doivent souvent refuser des logements en trop mauvais état.

Afin d'identifier les nouveaux propriétaires susceptibles de rejoindre les A.I.S., un recensement des logements inoccupés est organisé. A l'exception des A.I.S. qui bénéficient d'une aide en personnel de la commune⁶, la majorité estime que cette tâche est trop lourde, peu aisée (refus de transmission d'information de certaines compagnies

⁴ Dans cette étude, ce sont les villes de Soignies, de Tournai, de Namur, de Mons et de La Louvière qui présentent les loyers moyens les plus élevés.

⁵ L'évaluation du niveau des loyers du parc privé se fait généralement une fois par an sur base des annonces dans les journaux, des affichages aux logements et des loyers fixés par les agences immobilières.

⁶ Dans certains cas, les services communaux organisent eux-mêmes le recensement.

d'électricité, ...) et surtout peu rentable⁷. Cette tâche pourrait être confiée aux services compétents de la Région wallonne.

Comme le montre le Tableau 10, la moitié des propriétaires privés (personnes physiques) ont signé un contrat de trois ans avec l'A.I.S. Près d'un tiers ont choisi un contrat de courte durée afin de tester l'efficacité de l'outil. 20% des propriétaires privés s'engagent à long terme le plus souvent dans le cadre de travaux de rénovation lourde. Les personnes morales (Etat, villes, associations, ...) s'engagent pour un minimum de trois ans et dans plus de 40% des cas pour au moins neuf ans.

60% des propriétaires privés ne louent qu'un seul logement (Tableau 11). Il s'agit en général de propriétaires relativement âgés. Par contre, 14% des propriétaires privés et 40% des personnes morales confient aux A.I.S. cinq logements voire davantage.

Tableau 10 : Durée du contrat entre les propriétaires et les A.I.S.*

TYPE DE PROPRIETAIRE	Personnes physiques		Personnes morales	
	Nombre	%	Nombre	%
DUREE DU CONTRAT				
1 an	63	29,0	0	0,0
2 ans	1	0,5	0	0,0
3 ans	110	50,7	18	58,1
9 ans	43	19,8	13	41,9
TOTAL	217	100	31	100

* données disponibles pour 9 A.I.S.

Tableau 11 : Nombre de logements par propriétaire*

TYPE DE PROPRIETAIRE	Personnes physiques		Personnes morales	
	Nombre	%	Nombre	%
Nombre de logements				
1 logement	119	59,2	5	16,1
2 logements	34	16,9	5	16,1
3 logements	9	4,5	5	16,1
4 logements	11	5,5	4	12,9
5 logements et plus	28	13,9	12	38,7
TOTAL	201	100	31	100

* données disponibles pour 9 A.I.S.

⁷ En 1997, l'agence de Soignies a envoyé mille lettres à des propriétaires de logements vacants et a reçu trois réponses.

3.3. Evaluation des vides locatifs et des arriérés

Malgré le ciblage des locataires et les différentes mesures d'accompagnement social dont ils bénéficient, malgré la sélection des logements offerts par les propriétaires et la fixation de loyers les plus adaptés, les A.I.S. rencontrent de nombreux problèmes budgétaires susceptibles de compromettre leur survie. Parmi ces problèmes, citons les vides locatifs et les arriérés.

Tout d'abord, nous pouvons observer au Tableau 12 que parmi la septantaine de logements inoccupés plus de la moitié le sont pour cause de non-location⁸ et environ un tiers pour cause de travaux. Cette situation génère des vides locatifs susceptibles de compromettre l'équilibre financier.

Tableau 12 : Causes de la non-occupation des logements*

ANNEE	Nombre de logements inoccupés en 1997		Nombre de logements inoccupés au 01/06/1998	
	Nombre	%	Nombre	%
Travaux	22	31,0	24	38,1
Non-loués	42	59,2	36	57,1
Autres	7	9,9	3	4,8
TOTAL	71	100	63	100

* données disponibles pour 8 A.I.S.

Les A.I.S. opèrent une sélection fort différente des logements en fonction des travaux de rénovation qui doivent y être réalisés. Certaines A.I.S. refusent systématiquement les maisons insalubres. D'autres acceptent ce type de logements, particulièrement dans les ZIP⁹ pour lesquelles existent des financements spécifiques de la Région wallonne. Dans ce cas, les A.I.S. réalisent les travaux et les financent notamment par récupération sur les loyers. Dans certaines villes et communes, le service des travaux participe à la rénovation des logements. Quant aux petits travaux d'entretien, les A.I.S. les prennent en charge en fonction de leurs ressources. Certaines disposent en effet, dans le cadre de l'article 60, d'un ouvrier à mi-temps ou à temps plein et d'un véhicule et ce, en plus de l'agent technique. Il apparaît néanmoins que les rénovations réalisées par les locataires sont davantage garantes d'un bon entretien ultérieur.

En matière d'arriérés irrécouvrables, on remarque au Tableau 13 que ce sont principalement les locataires bénéficiant du Minimex ou d'allocations de chômage qui en sont à l'origine.

⁸ Pour réduire ce problème, les A.I.S. ne payent pas de loyers aux nouveaux propriétaires tant qu'un premier locataire n'a pas passé contrat.

⁹ Zones d'Initiatives Privilégiées.

Tableau 13 : Arriérés irrécouvrables par type de locataires au 01/06/1998*

ORIGINE DES RESSOURCES	Nombre de locataires ayant des arriérés irrécouvrables	
	Nombre	%
En attente de revenus	1	1,2
Minimex	36	41,9
Chômage	35	40,7
Mutuelle	3	3,5
Allocation pour personne handicapée	0	0,0
Pension de retraite	4	4,7
Salaire temps plein	5	5,8
Salaire temps partiel	2	2,3
TOTAL	86	100

* données disponibles pour 6 A.I.S.

De façon plus précise, il ressort du Tableau 14 que le surendettement explique près de la moitié des arriérés irrécouvrables. La toxicomanie et l'alcoolisme expliquent plus de 20% des cas. Les problèmes familiaux et la diminution des ressources expliquent plus fortement l'origine des arriérés recouvrables.

Tableau 14 : Causes des arriérés en 1997*

CAUSES	Nombre d'arriérés recouvrables		Nombre d'arriérés irrécouvrables	
	Nombre	%	Nombre	%
Surendettement	26	23,4	14	45,2
Toxicomanie	10	9,0	4	12,9
Alcoolisme	15	13,5	3	9,7
Problèmes de santé	10	9,0	2	6,5
Problèmes familiaux	23	20,7	4	12,9
Diminution des ressources	15	13,5	1	3,2
Autres (mauvaises gestion, mauvais payeurs, ...)	12	10,8	3	9,7
TOTAL	111	100	31	100

* données disponibles pour 6 A.I.S.

Les stratégies mises en place par les A.I.S. en cas de non paiement des loyers suivent le même type de procédure mais différent selon les délais d'expulsion accordés (de 3 à 8 mois). Voici la procédure type :

- Vers le 15 du mois, une lettre de rappel est envoyée et une rencontre est organisée avec le locataire. Dans certaines A.I.S., un plan d'apurement est négocié avec la personne.
- Au début du mois suivant, dans certaines A.I.S. une deuxième lettre de rappel est envoyée alors que dans d'autres une mise en demeure par huissier ou par avocat est effectuée. Au même moment, le médiateur social tente de rencontrer le locataire.
- Au début du 3ème mois, certaines A.I.S. déposent une requête en justice de paix alors que d'autres ne font appel qu'à un huissier ou à un avocat et ne recourent à la justice de paix qu'au 4^{ème} ou 5^{ème} mois.

Lorsque la requête est entre les mains du juge de paix, les A.I.S. envoient à l'audience soit le médiateur social soit un avocat selon qu'elles accordent davantage d'importance à la dimension sociale du dossier ou à l'efficacité de la procédure.

Afin de mieux évaluer l'impact des vides locatifs et des arriérés non-recouvrables sur la santé financière des A.I.S., quelques ratios ont été calculés.

Le premier ratio présenté au Tableau 15 met en relation le montant des vides locatifs et celui des loyers nets payés aux propriétaires. Ce ratio varie entre 0,19% et 9,10%, la moyenne étant de 5%. 7% apparaît être le seuil critique au-delà duquel l'A.I.S. doit réagir en s'attaquant aux causes de ces vides locatifs (mauvais ciblage des logements, loyers trop élevés, travaux trop importants, ...). L'expérience montre qu'un ratio supérieur à 7% constitue une réelle menace pour la survie des A.I.S.

Tableau 15 : Ratios financiers (1997)

A.I.S.	Vides locatifs / loyers nets	Pertes définitives / loyers bruts	(vides + pertes) / subsidés	(vides + pertes) / subsidés par logement
La Louvière	2,98	1,91	11,5	0,16
Mons	8,96	5,76	15,0	0,43
Mouscron	5,57	11,43	31,3	0,59
Tournai	6,34	NC	6,9*	0,20*
Soignies	0,19	4,16	4,2	0,11
Charleroi	NC	NC	NC	NC
Namur	6,26	3,73	33,1	0,25
Liège	4,07	10,27	17,4	0,30
Seraing	1,66	7,76	6,3	0,24
Verviers	9,10	NC	2,1*	0,12*
MOYENNE	5,01	6,43	14,2	0,27

*Sans les arriérés non-recouvrables.

Le deuxième ratio lie les pertes définitives (arriérés non recouvrables) aux loyers bruts payés par les locataires. Il varie entre 1,91% et 11,43%, la moyenne étant de 6,43%. La cote d'alerte semble se situer à 8%.

Le troisième ratio mesure le rapport entre la somme des vides locatifs et des pertes définitives et le montant du subsidé de la Région wallonne. On voit ainsi quel est le pourcentage du subsidé affecté à l'ensemble de ces pertes. Le ratio varie fortement (de 4,2% à 33,1%). Lorsque l'on calcule ce dernier ratio par logement, la fourchette des valeurs obtenues se réduit considérablement. Le taux de 0,40% paraît ici le seuil critique.

Une analyse complète de ces différentes pertes doit rapporter celles-ci au bénéfice généré par les A.I.S., c'est-à-dire au montant total de leurs mandats. Une A.I.S. qui atteint un montant élevé des mandats pourra ainsi couvrir une partie voire la totalité des pertes.

3.4. Evaluation des mandats

On l'a vu, le montant des mandats permet de relativiser les pertes des A.I.S.

Tableau 16 : Evaluation des mandats

A.I.S.	Montant des mandats (en FB)	Montant moyen des mandats par logement	Montant des mandats / loyers nets	Montant des mandats / pertes définitives
La Louvière	24947	27	0,33	-126860
Mons	26490	32	1,15	-107211
Mouscron	772517	1215	13,9	49688
Tournai	315976	642	8,75	315976
Soignies	109000	189	3,3	-24850
Charleroi	NC	NC	NC	NC
Namur	1750732	1122	17,0	1301534
Liège	463358	552	12,6	38435
Seraing	299092	959	16,5	131092
Verviers	3325	14	0,4	3325
MOYENNE	3765437	8115	8,22	161115

Comme l'indique le Tableau 16, le montant moyen des mandats par logement varie très fortement entre les A.I.S. Ces différences s'expliquent notamment par leur mode de calcul.

La première méthode fixe le loyer brut en ajoutant au loyer net 10 à 15% de cette somme. C'est la technique adoptée par les A.I.S. qui obtiennent un ratio "mandats / loyers nets" proche des 10%. Ces A.I.S. considèrent généralement que pour assurer leur viabilité à long terme, elles doivent recevoir un mandat minimum qui représente pour les propriétaires le coût des services rendus. Cette méthode est assez critiquable socialement puisqu'elle ne tient pas compte de la situation financière des ménages.

La seconde méthode calcule le mandat en fonction inverse du niveau du loyer net. Plus le montant du loyer net reçu par le propriétaire est élevé, plus le montant du mandat est faible. Cette conception plus sociale tient compte de la situation particulière de chaque ménage et évite aux plus démunis de devoir payer un loyer brut trop élevé. Cependant, elle a comme effet pervers de faire supporter le coût de l'intervention de l'agence aux seuls isolés qui occupent généralement les logements les moins chers.

Notons qu'aucune A.I.S. n'accorde d'aide sociale (mandat de valeur négative) aux locataires en fixant un loyer brut inférieur au loyer net.

Nous pouvons maintenant comparer le montant total des mandats à celui des pertes définitives. La dernière colonne du Tableau 16 montre que le plus souvent le montant total des mandats couvre largement les pertes définitives.

3.5. Utilisation de la subvention et soldes

Les A.I.S. sont financées par une subvention de la Région wallonne. L'utilisation de celle-ci est détaillée au Tableau 17.

En moyenne, environ 80% de la subvention est utilisée pour couvrir les frais de personnel. Dans l'A.I.S. de Namur, les salaires dépassent même la subvention.

Les autres utilisations de la subvention sont en pourcentage moyen et par ordre décroissant d'importance : les pertes locatives (vides locatifs + arriérés non-recouvrables) (14,2%), les frais de gestion (9,5%), les travaux à charge de l'A.I.S. (4,8%), les dégâts locatifs (0,7%) et enfin les frais de publicité (0,4%).

Notons que l'A.I.S. de Charleroi constitue une exception au niveau des frais de gestion. En effet, cette A.I.S. est complètement intégrée aux services de logement de la ville qui compte un large parc de logements publics. Le subside de la Région ne constitue dans ce cas qu'un supplément aux moyens propres dégagés par les instances communales. Les différences de frais de gestion observées entre les autres A.I.S. s'expliquent par le paiement du loyer des locaux qu'elles occupent. Certaines communes mettent en effet à disposition des A.I.S. des locaux à titre gratuit réduisant d'autant les frais de gestion. Il semble souhaitable que la Région encourage les communes à adopter une telle attitude témoin d'un réel souhait de partenariat.

Quant aux frais de publicité, leur montant particulièrement faible confirme que la principale source d'information des locataires et des propriétaires potentiels reste le "bouche à oreille".

Les soldes sont présentés à la dernière colonne du Tableau 17. Ils sont calculés hors mandats et mandats inclus. En effet, comme nous l'avons montré à la section 3.4., les mandats couvrent généralement les pertes locatives et génèrent lorsqu'ils sont pris en compte des soldes nettement plus favorables. Ainsi, les A.I.S. de Mouscron et Tournai passent d'une situation déficitaire à une situation bénéficiaire lorsque les mandats sont inclus. Celles de Liège et de Namur voient leur déficit très largement diminuer.

De nombreuses A.I.S. critiquent la méthode de calcul du montant de la subvention. Elles considèrent que le seuil de 150 logements pour obtenir le financement d'un deuxième médiateur social est beaucoup trop élevé. Certains médiateurs considèrent qu'il n'est déjà plus possible avec une seule personne d'effectuer une guidance sociale de qualité au-delà de 80 voire 50 logements. A partir de 200 logements, certaines équipes estiment qu'outre le médiateur social supplémentaire, il faut un second technicien pour assurer la maintenance des logements.

Tableau 17 : Utilisation de la subvention

	Subvention	Salaires		Frais de gestion		Vides locatifs + pertes définitives		Travaux		Dégâts locatifs		Publicité		TOTAL		Soldes hors mandats		Soldes mandats inclus
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	
La Louvière	3300000	2249520	68,2	454006	13,8	380064	11,5	60947	1,8	3659	0,1	7094	0,2	3155290	95,6	144710	4,4	169657
Mons	2268000	1628808	71,8	320255	14,1	339353	15,0	40092	1,8	44199	1,9	59815	2,6	2432522	107,3	-164522	-7,3	-138032
Mouscron	3300000	2881090	87,3	58585	1,8	1032063	31,3	NC	NC	NC	NC	NC	NC	3971738	120,4	-671738	-20,4	100779
Tournai	3300000	2310718	70,0	657940	19,9	229018*	6,9*	26378	0,8	98237	3,0	25160	0,8	3347451	101,4	-47451	-1,4	268525
Soignies	3300000	1812350	54,9	171899	5,2	140100	4,2	651863	19,8	21821	0,7	8572	0,3	2806605	85,0	493395	15,0	602395
Charleroi	2203500	1874424	85,1	2684631	121,8	94498*	4,3*	1747110	79,3	NC	NC	NC	NC	6400663	290,5	-4197163	-190,5	-4197163
Namur	3300000	3716374	112,6	550000	16,7	1094148	33,1	490661	14,9	NC	NC	8000	0,2	5859183	177,6	-2559183	-77,6	-808451
Liège	3300000	3020073	91,5	211860	6,4	574626	17,4	NC	NC	44896	1,4	NC	NC	3851455	116,7	-551455	-16,7	-88097
Seraing	3149500	2562865	81,4	122192	3,9	198051	6,3	59398	1,9	NC	NC	NC	NC	2942506	93,4	206994	6,6	506086
Verviers	3300000	1951778	59,1	167926	5,1	70500*	2,1*	41872	1,3	5794	0,2	1520	0,1	2239390	67,9	1060610	32,1	1063935
TOTAL	30721000	24008000	78,1	5399294	17,6	4152421	13,5	3118321	10,2	218606	0,8	110161	0,4	37006803	120,5	-6285803	-20,5	-2520366
TOTAL**	28517500	22133576	77,6	2714663	9,5	4057923	14,2	1371211	4,8	218606	0,7	110161	0,4	30606140	107,3	-2088640	-7,3	1676797

*En % du montant de la subvention.

** Total sans l'AIS de Charleroi.

Par ailleurs, les équipes considèrent à l'unanimité que le montant de la subvention devrait être indexé. D'autres s'interrogent sur la méthode de calcul de la subvention qui ne différencie pas les villes et les communes selon leur taille. La seule tâche de recensement des logements vacants justifierait cette adaptation.

3.6. Comité de gestion et conseil d'administration

Les A.I.S. sont dans l'ensemble satisfaites du fonctionnement du conseil d'administration et/ou du comité de gestion. Une seule juge son conseil d'administration inefficace, celui-ci ne comptant parmi ses membres aucune personne de terrain. De nombreuses équipes ont insisté en effet sur l'importance d'introduire au sein du conseil d'administration des personnes possédant une bonne connaissance du terrain.

Selon le type de décisions qu'il prend en charge (choix des locataires, acceptation des logements, ...), le comité de gestion se réunit d'une à quatre fois par mois. Les A.I.S. semblent conserver l'autonomie nécessaire à leur fonctionnement quotidien.

4. Conclusions

Les A.I.S. ont pour mission première d'offrir l'accès à un logement salubre à des personnes en situation de précarité moyennant un loyer inférieur à celui proposé sur le marché locatif privé. Un second objectif est de stabiliser les locataires les plus fragilisés dans un projet de vie à long terme en les aidant à recréer un tissu social grâce à diverses guidances tant psychologiques que financières. Certaines A.I.S. ont comme troisième objectif d'assainir le parc locatif privé et d'en améliorer le fonctionnement (loyers modérés, qualité minimale des logements, ...).

L'objectif de cette recherche consistait à évaluer l'efficacité avec laquelle les dix A.I.S. urbaines de la Région wallonne réalisaient leurs missions. Sur base d'enquêtes et d'entretiens menés en 1998, diverses forces et faiblesses ont été mises à jour.

Du côté de la demande, il est apparu que les locataires, en majorité de nationalité belge et assez jeunes, étaient sélectionnés efficacement en fonction de plusieurs critères de précarité de vie : niveau des ressources, composition familiale, type de logements occupés antérieurement, ... Malgré leur volonté déclarée de se stabiliser à long terme, les bénéficiaires, ne signent cependant le plus souvent que des baux d'un an. La grande insécurité et le manque de projets de vie lors de l'entrée au sein des A.I.S. peuvent expliquer ce comportement. Un accompagnement social de qualité apparaît ainsi essentiel. L'attente d'un logement social pour certains locataires explique aussi ce non-engagement dans le long terme. Une meilleure collaboration entre les sociétés de logement social et les A.I.S. est à ce titre souhaitable.

Les personnes les plus précarisées marquées de lourds antécédents (alcooliques, toxicomanes, personnes provenant de maison d'accueil ou de logement d'urgence, ayant des arriérés, des casiers judiciaires, ...) semblent être écartées du système et orientées vers d'autres services davantage spécialisés. Cet écrémage des candidats s'explique souvent par les faibles taux d'encadrement des A.I.S. mais aussi par l'importance variable accordée à la mission d'encadrement social. Afin d'améliorer leur mission d'encadrement et de suivi social, plusieurs A.I.S. travaillent en partenariat avec

différents acteurs publics (villes et C.P.A.S.) et associations (maisons d'accueil, restaurants du cœur, EFT, sociétés de logement social, ...). Ce type de synergies doit être encouragé. Dans tous les cas, les A.I.S. se positionnent en seconde ligne par rapport aux maisons d'accueil et d'urgence.

Du côté de l'offre, l'état du parc locatif privé de la localité et les loyers qui y sont pratiqués semblent influencer fortement le comportement des propriétaires. Lorsque le parc privé est délabré et les loyers bas, les A.I.S. doivent souvent refuser des logements. Dans la situation inverse, les A.I.S. doivent réaliser un lourd travail de recensement des logements inoccupés susceptibles de gonfler l'offre insuffisante. Ce recensement devrait être pris en charge systématiquement par la ville, la commune ou par la Région. 605 logements étaient gérés par les A.I.S. en 1998. Les propriétaires sont le plus souvent des personnes physiques mais l'Etat, les villes, les communes et diverses associations offrent également des logements. Les comportements spéculatifs de certains propriétaires ne sont pas encouragés même s'ils témoignent d'un succès certain des A.I.S.

Les logements proposés aux ménages sont toujours de qualité. Parfois, les A.I.S. prennent en charge les travaux de remise à neuf nécessaires qu'elles financent grâce à diverses aides de la Région et à des récupérations sur les loyers nets versés aux propriétaires. Les services communaux mettent parfois du personnel ouvrier à la disposition des A.I.S. Les chambres et studios ne sont pas privilégiés car ils ne permettent pas une réelle stabilisation des individus.

A qualité de logements égale, les niveaux des loyers bruts payés par les locataires sont en moyenne inférieurs à ceux du marché locatif privé. Cette somme revient en partie aux propriétaires qui perçoivent un loyer net, la différence, appelée le mandat, revenant aux A.I.S. pour couvrir les coûts des services rendus aux propriétaires. La plupart des agences adaptent le loyer brut en fonction des particularités de chaque ménage, réduisant d'autant le montant des mandats. Néanmoins, pour beaucoup de ménages le loyer reste en proportion des revenus lourd à supporter.

Les A.I.S. sont financées principalement par une subvention de la Région wallonne et pour partie par les mandats dégagés. Ces sommes permettent de couvrir les frais de personnel et de gestion, le coût des travaux ainsi que les pertes locatives (vides locatifs + arriérés irrécouvrables).

Le personnel se compose d'un intervenant social et d'un technicien pour un nombre maximal de 150 logements. Certaines A.I.S. bénéficient en outre d'un technicien à mi-temps ou à temps plein supplémentaire¹⁰ et d'un véhicule. Les coûts en personnel représentent en moyenne 80% de la subvention. Il apparaît qu'une guidance sociale de qualité nécessite un second intervenant social à partir de 80 voire de 50 logements et que l'entretien du parc justifie un second technicien à partir de 200 logements.

Les frais de gestion représentent en moyenne 10% de la subvention. Ils varient fortement entre les A.I.S. car certaines bénéficient de locaux mis gratuitement à leur disposition par les services communaux ou de la ville. Pour réussir une politique locale de logement efficace, de tels partenariats doivent être encouragés.

¹⁰ Il s'agit le plus souvent de bénéficiaires du Minimex remis au travail dans le cadre de l'Article 60.

Les vides locatifs et les arriérés non recouvrables représentent en moyenne 15% de la subvention. Différents ratios financiers et seuils critiques ont été calculés au-delà desquels les A.I.S. doivent prendre diverses mesures d'urgence permettant de réduire les pertes et ce, afin d'assurer leur équilibre financier.

Les mandats perçus par les A.I.S. atteignent un maximum de 15% des loyers nets mais sont souvent moindres lorsque le loyer brut est calculé sur base de la situation financière de chaque ménage.

Lorsque l'on ajoute les mandats à la subvention les soldes financiers obtenus sont pour la majorité des A.I.S. positifs.

Le calcul de la subvention soulève néanmoins de nombreuses critiques. Elle devrait être indexée, calculée en fonction de la taille de la localité et être adaptée aux besoins réels en personnel.

Sur base de ces différents résultats, on peut affirmer que les A.I.S. répondent de manière efficace aux différentes missions qui leur sont confiées. Afin de renforcer leur rôle et de démultiplier les bénéfices des divers outils existants, de nouvelles synergies et partenariats entre les différents acteurs de la politique du logement semblent devoir être encouragés. Vu la grande diversité des expériences, des journées d'échange entre les A.I.S et leurs partenaires permettraient de dégager les meilleures pratiques en ce domaine.