

Booster les agences immobilières sociales : un rôle pour des outils financiers ?

Les agences immobilières sociales (AIS) jouent un rôle grandissant dans la mise à disposition locative de logements à des conditions sociales sur le marché immobilier. Dispositif séduisant, complémentaire du logement social public, il connaît, à Bruxelles, une réelle croissance depuis quelques années. Compte tenu de la pénurie en logements sociaux que connaît la Région de Bruxelles-Capitale, n'y a-t-il pas lieu d'imaginer des outils financiers supplémentaires qui permettraient de passer à la vitesse supérieure ?

Introduction

L'idée de base est simple : une AIS est un intermédiaire entre un propriétaire et un locataire disposant de faibles revenus. Contractuellement, l'AIS garantit la tranquillité et un revenu locatif raisonnable au propriétaire, tandis que le locataire se voit offrir un logement de qualité pour un loyer inférieur au prix du marché.

Avec près de 3000 logements gérés par les AIS de Bruxelles en 2010¹ contre un stock de logements inoccupés estimé à 15 000², nous souhaitons apporter ici un premier éclairage sur de potentielles pistes de progrès que pourraient induire des incitants financiers sur cette situation...

¹Source : M^{me} Jennet – FEDAIS – entretien du 27/10/2010.

²<http://www.rtbfb.be/info/regions/bruxelles/bruxelles-une-loi-pour-ameliorer-la-lutte-contre-les-logements-inoccupes-243303>.

Les agences immobilières sociales – en bref³

Le dispositif des AIS est reconnu, agréé et subsidié par les trois régions, avec un certain nombre de spécificités régionales. Les données traitées dans cette analyse concernent la Région de Bruxelles-Capitale⁴.

Du côté des propriétaires

Le propriétaire bénéficie des garanties suivantes :

- le loyer lui est toujours payé, que le locataire ait effectivement versé son loyer ou non, et que le logement soit effectivement occupé ou non ;
- le logement est entretenu « en bon père de famille ». L'AIS couvre les dégâts locatifs, tandis que l'usure normale et la vétusté restent à la charge du propriétaire ;
- le paiement des primes des contrats d'assurance incendie est, lui aussi, assuré.

L'AIS se charge du choix du locataire, de la conclusion du bail, de la perception du loyer, de la supervision des travaux éventuels de réparation et d'entretien à charge du locataire ou à charge du propriétaire, ainsi que du suivi du locataire si nécessaire.

En contrepartie, le propriétaire :

- fournit un logement qui répond aux normes légales.
Le bien loué doit être doté au minimum d'un équipement de base fonctionnel. Les **AIS** peuvent, à la demande du propriétaire, assurer la **supervision des travaux** éventuels de réparation et d'entretien qui lui incombent. Le logement est remis en état en fin de mandat ou de bail (compte tenu de l'usure locative normale) ;
- accepte la fixation d'un loyer inférieur au prix du marché ;
- souscrit un mandat de gestion ou un contrat de bail d'une durée minimale de 3 ans. En cas de rénovation, l'AIS confère au propriétaire le droit au bénéfice d'une aide à la rénovation octroyée par la Région de Bruxelles-Capitale. L'AIS dispose en effet d'une connaissance professionnelle de ces dispositifs d'aide et les gère avec dextérité. Dans ces situations, la durée du mandat entre le propriétaire et l'AIS sera de minimum 9 ans après la période de travaux.

Du côté des locataires

Pour compléter un dossier de candidature, le « candidat locataire » doit pouvoir fournir une pièce d'identité, une attestation de revenu (de la personne ou du ménage) et un certificat de composition du ménage récent. Compte tenu de la pénurie de logements à loyer modéré, ces formalités débouchent la plupart du temps sur une inscription sur une liste d'attente.

³Source : FEDAIS

⁴Les données documentaires relatives à la Région wallonne ne nous sont pas parvenues dans les délais d'édition de cette analyse.

Les AIS peuvent travailler de manière spécifique quant à l'attribution des logements (décision réservée à un syndicat de locataires, inscription chronologique...). Certains critères de priorité ont parfois été développés par les AIS (p. ex., être accompagné par un service social partenaire, être haut classé dans un système de points prioritaires utilisé dans les logements sociaux, être logé en maison d'accueil...).

Bases légales

- Le Code bruxellois du Logement (chap. IV, art. 88 à 96) ;
- L'ordonnance du 19 juillet 2007 modifiant l'art. 88, qui autorise les prises en gestion par les AIS des logements inclus dans un bail commercial ;
- L'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les AIS, qui abroge l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 1998.

Financement du dispositif

Les AIS sont soutenues par la Région qui subsidie leurs activités. Ci-après nous exposons les principaux éléments du mécanisme de subside.

Un montant forfaitaire

En fonction du parc en gestion, un montant forfaitaire est versé aux AIS. Ce montant prend en considération avant tout le nombre de logements en gestion.

Un montant variable additionnel

Des primes supplémentaires sont octroyées dans les circonstances suivantes :

- logement de plus de 4 chambres ;
- logement mis en gestion dans l'année (nouveau) ;
- logement de transit (maximum 20 % du parc) ;
- logement occupé par des locataires dont les revenus sont inférieurs aux revenus d'admission au logement social.

Ces primes visent à compenser les éventuels manques à gagner que peuvent générer les quatre circonstances énoncées et renforcer ainsi, dans le chef des AIS, les moyens de mener une politique plus sociale encore.

Il n'est pas inutile de souligner que les dépenses engagées éligibles recouvrent : les travaux de rafraîchissement, les pertes dues à de l'inoccupation, les dégâts locatifs, les frais de fonctionnement et de personnel, le déficit locatif (différence entre le loyer perçu auprès du locataire et le loyer versé au propriétaire) et, enfin, les frais relatifs au suivi social des locataires.

On n'y retrouve donc pas les pertes locatives, qui doivent être compensées pour le propriétaire, puisque ses loyers lui sont garantis dans tous les cas.

Données chiffrées

Voici en quelques chiffres⁵ une illustration de l'évolution de la taille du dispositif ainsi que de son financement en région bruxelloise.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de logements	936	1124	1342	1595	1905	2191	2487
Budget alloué (mio €)	3,39	3,22	4,89	4,35	5,56	6,19	5,93

Par ailleurs, la FEDAIS, dont sont membres 18 des 22 AIS bruxelloises, nous a fourni les données ci-dessous⁶, qui permettent de se forger une première idée de la répartition du parc AIS sur le territoire bruxellois, d'une part, et sur la composition de ce parc, d'autre part.

Communes	CP	Studios	Appartements	Maisons	Total
Bruxelles	1000	98	304	11	413
Laeken	1020	13	58	7	78
Schaerbeek	1030	60	236	14	310
Etterbeek	1040	77	57	13	147
Ixelles	1050	36	71	5	112
St-Gilles	1060	31	53	0	84
Anderlecht	1070	30	130	2	162
Molenbeek-Saint-Jean	1080	44	217	12	273
Koekelberg	1081	23	34	2	59
Berchem-Sainte-Agathe	1082	0	11	0	11
Ganshoren	1083	1	9	0	10
Jette	1090	25	68	5	98
Neder-Over-Heembeek	1120	0	19	4	23
Haren	1130	0	4	1	5
Evere	1140	3	60	0	63
Woluwe-Saint-Pierre	1150	5	22	4	31
Auderghem	1160	6	4	1	11
Watermael-Boitsfort	1170	0	7	3	10
Uccle	1180	1	6	2	9
Forest	1190	10	77	1	88

⁵Source : Pol Zimmer, Chef de cabinet adjoint du Secrétaire d'État au Logement, Christos Doulkeridis (octobre 2010)

⁶ Données 2009

Woluwe-Saint-Lambert	1200	0	12	0	12
Saint-Josse-ten-Noode	1210	19	56	1	76
TOTAL		482	1515	88	2085

Composition du parc (membres FEDAIS 2009)

Studios	App. 1 ch.	App. 2 ch.	App. 3 ch.	App. 4 ch.	App. 5 ch.	App. 6 ch.	Mais. 2 ch.	Mais. 3 ch.	Mais. 4 ch.	Mais. 5 ch.	Mais. 7 ch.
482	723	488	202	78	23	1	16	8	43	20	1

Commentaires

On observe une grande disparité dans la répartition sur le territoire régional des logements gérés par les AIS. La commune de Bruxelles-Ville et la première couronne concentrent une part importante du parc : 84 % (1757 logements). Les communes réputées riches de la deuxième couronne sont quant à elles plutôt sous-représentées. Une première explication à ce constat tient sans doute au manque à gagner d'autant plus grand pour le propriétaire d'immeuble dans ces quartiers, vu le niveau de loyers élevé auquel il peut prétendre sur le marché privé.

Le dispositif AIS semble également peu à même d'apporter en l'état une réponse significative au manque de logements de grande taille dans le parc locatif social.

Rencontre avec la FEDAIS

La FEDAIS est la fédération des AIS de la Région Bruxelloise. Elle compte 18 des 22 AIS actives sur le territoire. Jusqu'ici, elle ne fonctionnait que sur base de travail bénévole, les autres frais étant couverts par le montant des cotisations. À présent, une subvention lui est accordée pour pouvoir disposer d'un poste à mi-temps ainsi que d'une enveloppe qui sera destinée au financement d'une campagne grand public.

Mme Isabelle Jennes, présidente de la FEDAIS, a bien voulu éclairer notre lanterne quant aux marges de développement réalistes du dispositif. En effet, avec 15 000 logements vides à Bruxelles contre 3000 logements en gestion par les AIS, une telle disparité a de quoi interpeller.

Olivier Jérusalmy : ***Pourriez-vous nous aider à mieux comprendre cette situation et à voir ce que, dans ce contexte, les AIS peuvent apporter ?***

Isabelle Jennes : Il faut tout d'abord savoir que dans la toute grande majorité des cas, les logements pris en gestion par les AIS ne sont pas des logements vides. On peut classer les situations rencontrées en 5 grandes catégories :

- 1) Logement « prêt à louer »

Sans pouvoir livrer de chiffres précis (pas de relevé sur ces points), il apparaît qu'une part significative des logements pris en gestion par les AIS sont dans un état locatif suffisant pour être mis sur le marché sans autre rénovation que les indispensables rafraichissements.

Les propriétaires avec qui ces gestions sont mises en place ne souhaitent pas, ou ne souhaitent plus (parce qu'ils ont eu à déplorer trop de problèmes par le passé) administrer eux-mêmes leur bien. À cela s'ajoute une autre caractéristique : ils ne souhaitent pas maximiser leur profit (en exigeant des loyers plus élevés que ceux admis en AIS) et ont les moyens de cette politique. Car, de fait, lorsque le bâtiment n'est pas encore amorti (emprunt hypothécaire en cours), il n'est pas rare que des propriétaires, potentiellement bien disposés pour présenter leur bien sur le marché locatif social, n'aient pas la possibilité financière de le faire, compte tenu des charges d'emprunt auxquelles ils doivent faire face. C'est de plus en plus souvent le cas, depuis la hausse du marché de l'immobilier observée ces dernières années.

Pour les logements prêts à louer, les conventions de gestion sont de 3 ans minimum.
- 2) Logement nécessitant une rénovation moyenne (sans intervention d'architecte)

Le deuxième cas de figure est celui de biens nécessitant des rénovations qui consistent le plus souvent en une remise aux normes (électricité, gaz, chauffage, isolation...) sans toucher à la structure de l'immeuble. Le propriétaire finance la rénovation, mais l'AIS peut prendre en charge l'organisation et le suivi du chantier ainsi que l'activation des dossiers de primes (rénovation et énergie).

Dans ce cas, les conventions de gestion sont de 9 ans minimum.
- 3) Logement nécessitant une rénovation lourde (avec intervention d'architecte)

Dans ce cas, le logement pris en gestion est restructuré et son affectation est modifiée (p. ex., division d'une maison unifamiliale en plusieurs appartements). Dans ce cas, plus rare, certaines AIS se positionnent pour assurer le suivi du chantier et également choisir l'architecte. L'AIS agit, bien entendu, pour le compte du propriétaire, qui reste le financeur des travaux et les conventions de gestion sont de 9 ans minimum.
- 4) Une version *bis*, plus rare toutefois, existe, dans laquelle l'AIS va prendre en charge le financement. Dans ce cas, un « bail-rénovation » va permettre à l'AIS de réaliser globalement le montage « technique » de rénovation d'une part et le montage « financier » d'autre part. Les revenus des loyers seront alors destinés au remboursement des crédits mis en œuvre. Les durées de convention avoisinent les 20 ans. Le propriétaire a pour principal avantage de ne s'occuper de rien (or un

tel chantier peut être lourd). Il ne touche aucun revenu pendant la durée du remboursement des crédits mis en place, mais est assuré de retrouver son bien après 20 ans en excellent état locatif, rénové et mis aux normes.

5) Logement donné en bail emphytéotique

Pour mention, il peut arriver qu'une AIS obtienne l'emphytéose d'un bâtiment et en assure la rénovation/gestion pendant au minimum 27 ans. Ceci est assez exceptionnel.

O.J. : *Est-il juste de déduire de cet état de la situation qu'a priori, la formule AIS n'a pas atteint sa vitesse de croisière, mais qu'il existe toutefois des perspectives de développement ?*

I.J. : Effectivement, le dernier recensement auprès de nos membres semble indiquer que l'on atteint les 3000 logements en gestion AIS cette année. En outre, depuis octobre 2010, un financement régional vient consolider la structure de la FEDAIS qui jusqu'ici ne fonctionnait que sur base de travail bénévole et lui permet d'embaucher une coordinatrice mi-temps. À cela s'ajoute un budget qui sera dédié à des campagnes d'information « grand public », pour faire connaître le concept de manière plus large. En effet, à ce jour, c'est généralement lorsqu'un propriétaire est confronté à un problème (arriérés excessifs, insalubrités, mise aux normes nécessaire...) qu'il découvre, dans le cadre de ses recherches, l'existence des AIS et y trouve éventuellement une solution. La campagne de sensibilisation permettrait certainement d'activer des conventions avec des propriétaires avant que ces derniers ne soient confrontés à des problèmes.

O.J. : *Quelles sont les principales difficultés auxquelles le dispositif AIS est confronté ?*

La première difficulté, comme suggéré précédemment, réside dans la faible connaissance de notre activité par le public... c'est la raison pour laquelle la future campagne est une des priorités pour notre fédération.

La deuxième difficulté tient sans doute au fait que le dispositif AIS dépend directement des prix du marché de l'immobilier, données sur lesquelles il n'a pas de prise... Pour faire simple, quand les loyers augmentent, les propriétaires sont moins enclins à se satisfaire des montants proposés par les AIS (montants plafonnés) puisqu'ils « perdent » d'autant plus d'argent par rapport à ce qu'ils obtiendraient sur le marché privé...

De même, quand les prix de vente de l'immobilier montent, la charge de remboursement du propriétaire augmente, ce qui réduit d'autant le nombre de situations dans lesquelles des propriétaires potentiellement intéressés par le système ne peuvent tout simplement pas se permettre de franchir le pas, puisque les retours « loyers via AIS » ne couvrent pas le remboursement de leur prêt.

Dans la plupart des cas, le dispositif est financièrement beaucoup plus supportable lorsque le bien est remboursé (en tout ou en grande partie), ce qui signifie également qu'il a été acquis à un prix « d'avant » la hausse.

S'il existe des incitants pour que les AIS louent un maximum de leur parc en gestion aux personnes en situation précaire, elles ont toutefois légalement le droit de louer 30 % des logements pris en gestion à un public non précarisé. Dans les faits, moins de 5 % sont attribués à un public plus aisé. Toutefois, depuis cette année, on se rend compte que les loyers proposés (tranche basse) sont parfois supérieurs aux moyens du public le plus précarisé.

O.J. : *Et pour rendre le dispositif plus attractif, entrevoyez-vous des pistes particulières ?*

I.J. : La piste relative aux incitants fiscaux a été explorée et a donné lieu à une réduction de la part régionale (et, par effet « domino », également de la part communale) du précompte immobilier. Toutefois, cette mesure est trop récente pour permettre une première appréciation de son efficacité.

Le relèvement des plafonds des loyers versés aux propriétaires n'est pas à l'ordre du jour de la FEDAIS. La grille établie a été aménagée pour permettre de relever, dans certaines conditions, les montants considérés (type de logement, petit jardin...), mais, à ce jour, là n'est pas notre combat.

Quels dispositifs financiers développer ?

Le dispositif des AIS apparaît comme un complément intéressant au logement social pour maintenir une partie du parc privé accessible à des ménages aux revenus modestes.

Si le financement public du dispositif semble globalement satisfaisant pour le secteur, nous nous interrogeons sur les outils financiers qui pourraient être développés pour accroître l'activité des AIS et donc la taille du parc locatif, sans provoquer de hausse sur le marché locatif.

Incitant fiscal : réduction de la part régionale du précompte immobilier

Cet incitant vient d'être activé, il faudra encore quelques années avant de pouvoir en évaluer l'impact. Ce dernier sera par ailleurs sans doute difficile à déterminer précisément, puisque d'autres mesures vont être mises en place concomitamment, notamment la campagne grand public.

Primes à la rénovation/primes énergie

Il n'est pas possible de déterminer, en l'état actuel des connaissances, dans quelle mesure une incitation supplémentaire (prime majorée si finalité de location sociale) permettrait de convaincre un nombre de propriétaires significativement plus important de donner leur bien en gérance à une AIS. L'impact d'une telle mesure serait de permettre à plus de montages financiers de bail à rénovation d'atteindre l'équilibre financier. Cela pourrait donc être utile aux propriétaires qui mettraient volontiers leur bien en gestion AIS s'ils atteignaient l'équilibre financier.

Il serait également utile de vérifier si une majoration des primes liées aux travaux générateurs d'économies d'énergie pour le marché des AIS n'aurait pas comme impact, non seulement de permettre à plus de projets d'atteindre

un équilibre financier, mais également d'inciter réellement des propriétaires à investir dans ces domaines pour le bien-être de leurs locataires.

Ceci est d'autant plus utile qu'avec l'arrivée prochaine d'un certificat énergétique des biens loués (sorte de cotation de la performance énergétique des logements mis en location), les logements les plus performants risquent de voir leur loyer augmenter (compte tenu du fait que les charges de chauffage y afférentes seront réduites)... et qu'ils s'éloigneront d'autant de la capacité de location des ménages aux revenus modestes.

L'impact social du certificat énergétique des biens loués risque en effet d'être assez néfaste pour les personnes à faibles revenus, et l'efficacité potentielle d'une surprime lorsque l'immeuble est destiné au marché social serait à étudier afin de limiter ce risque.

Enfin, nous pensons également qu'une dernière piste mériterait d'être explorée en vue d'améliorer la faisabilité financière de certains projets de bail à rénovation : l'accès à des prêts à taux réduit ou à taux zéro dans le cas de financement de travaux d'immeubles destinés au marché social à long terme. Ce mode d'incitant, sans qu'il puisse avoir d'impact à grande échelle, serait sans doute très utile pour renforcer et spécialiser dans ce domaine une partie des AIS bruxelloises et inciter des propriétaires à faire le pas. Certes, l'impact d'une telle mesure resterait sans aucun doute globalement modeste, mais il n'en serait pas moins extrêmement utile et globalement peu coûteux pour les pouvoirs publics (sous réserve une étude de faisabilité).

Olivier Jérusalmy

octobre 2010