



# Conseil supérieur du logement

**Avis n° 23 du Conseil supérieur du logement du 12 janvier 2011 sur la proposition de décret visant à compléter le dispositif en matière d'assurance contre la perte de revenus, déposée par MM. Stoffels et Consorts.**

Le Code wallon du logement dispose en son article 23, §1<sup>er</sup>, que des aides sont accordées aux personnes physiques sous forme, notamment, d'assurance contre la perte de revenus du ménage contractant un prêt hypothécaire.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 instaurant une assurance contre le risque de perte de revenus pour cause de perte d'emploi ou d'incapacité de travail, tel que modifié à ce jour <sup>(1)</sup>, fixe les modalités d'application de cette disposition.

Ainsi, l'assurance garantit le paiement de trois années de charges hypothécaires pendant une durée de huit ans prenant cours à la date du premier prélèvement sur le prêt hypothécaire destiné à financer la construction ou l'achat d'un logement, avec éventuellement la réalisation de travaux de réhabilitation.

L'assuré doit avoir une situation professionnelle stable : contractuel à durée indéterminée ayant terminé la période d'essai, statutaire ayant terminé sa période de stage, enseignant temporaire comptant au moins 8 ans d'ancienneté ; les indépendants ne sont couverts qu'en cas d'incapacité de travail.

L'intervention de l'assurance est déterminée en fonction des revenus de remplacement, et est limitée à 18.600 € (6.200 € par an – trois ans maximum) pour l'ensemble des périodes de perte de revenus.

Le Conseil supérieur du logement a été amené à examiner, en vue d'une audition par la Commission du Logement du Parlement wallon, la proposition de décret déposée par MM. Stoffels et Consorts, visant à compléter le dispositif dont question, en le rendant accessible également aux locataires.

Le Conseil s'est réjoui de la volonté parlementaire de susciter le débat sur la problématique du secteur locatif privé du logement, tout en estimant que le dispositif en projet devait – à tout le moins – être balisé.

Par ailleurs, il a considéré que cette question devait être examinée dans un cadre plus général, et que le débat relatif à l'allocation-loyer, notamment, devait être relancé.

Le Conseil s'y est employé, avec la remise d'une note puis d'un avis sur cette question en juin et septembre 2010.

<sup>1</sup> AGW des 20.07.2000, 27.03.2001, 13.12.2001 et 19.12.2008.

En date du 9 novembre 2010, la Commission de l'Énergie, du Logement, de la Fonction publique et de la Recherche scientifique du Parlement wallon a réexaminé le projet de décret dont question.

A la suite de cet examen, il a été demandé au Conseil supérieur du logement de remettre, pour le 15 janvier 2011, un avis « *quant à l'impact budgétaire que pourraient avoir l'application et la non-application d'un tel décret, ainsi que le transfert des personnes expulsées du secteur privé vers le logement social.*

*Un commentaire quant à l'éventuel lien avec la future réforme de la régulation des loyers est également souhaité ».*

### **Déclaration de Politique régionale.**

Le Gouvernement wallon, dans le Chapitre relatif au logement de sa Déclaration de Politique régionale, propose :

« d'envisager, à l'instar de l'assurance existant déjà contre la perte de revenus de ménages contractant un prêt hypothécaire, la mise en place d'une assurance perte de revenus couvrant le paiement des loyers.

Celle-ci couvrirait le locataire qui, à la date d'entrée en vigueur du contrat de bail, bénéficie de **revenus suffisants** pour payer son loyer (qu'ils soient **précaires, modestes et moyens**) et les perd ensuite de façon involontaire.

Cette assurance serait notamment conditionnée à la **qualité** du logement et au montant du **loyer**.

Elle permettrait au **bailleur** de couvrir les risques en matière de loyers impayés lors d'une perte de revenus du locataire ».

Le Gouvernement wallon vient de prendre des mesures afin de **faciliter l'accès** au logement des personnes disposant de revenus précaires ou modestes. Une première phase consiste en l'octroi d'une allocation-loyer destinée aux locataires de grands logements pris en gestion par une AIS ou une APL<sup>2</sup>.

Il est également important de pouvoir **stabiliser** les personnes dans leur logement.

C'est l'objet de la présente proposition de Décret, qui vise la problématique des « accidents de la vie » pouvant survenir au cours d'une location.

Si une situation imprévue se présente, de nombreux ménages peuvent rencontrer de grandes difficultés, car ils ne disposent généralement pas d'économies pour y faire face.

Par ailleurs, cette proposition pourrait rassurer bon nombre de propriétaires au moment de la location de leur bien, et également favoriser la sauvegarde de leur investissement.

### **Quelques constats.**

Près de 18% de la population wallonne est aujourd'hui confrontée à la pauvreté.

---

<sup>2</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 2010 déterminant les conditions d'intervention de la Région dans le loyer des logements pris en gestion ou loués par une agence immobilière sociale ou par une association de promotion du logement.

Les frais relatifs au logement sont très importants.

Une enquête sur le budget des ménages réalisée en 2000 par l'INS montrait que les ménages belges consacraient 20,8 % de leur budget pour le paiement du loyer.

Viennent ensuite s'ajouter les frais de chauffage, d'électricité et d'eau (soit 5,3 %), ainsi que ceux relatifs aux meubles et aux appareils ménagers (soit 6,6%). Ce qui représente un quota moyen de 32,7 % du budget du ménage.

Par ailleurs, à l'heure actuelle, les allocataires sociaux peuvent consacrer de 40 à 50 % de leurs revenus au paiement du loyer.

Considérant que la Wallonie compte 1.525.257 logements (statistique cadastrale de 2006), que 33% d'entre eux font l'objet d'une location (67% sont occupés par des propriétaires), quelque 508.500 logements locatifs seraient à prendre en considération.

L'Enquête sur la Qualité de l'Habitat en Wallonie réalisée en 2006-2007, et portant sur un échantillon représentatif de 6.000 logements, indique que 50,7 % des ménages occupant ces logements sont composés d'au moins un actif.

L'on pourrait dès lors en déduire que quelque 250.000 logements sont loués par des ménages dont un membre au moins dispose de revenus professionnels.

Toutefois, certaines limitations ou restrictions pourraient être apportées dans la mise en œuvre d'un tel dispositif (ex : logement social, ménages disposant de revenus plus élevés que les revenus moyens, logements dont le montant du loyer dépasse un certain plafond,...).

### **Les expulsions.**

Il n'est pas aisé de disposer de données statistiques relatives aux expulsions réalisées en Région wallonne (demande en justice / jugement / expulsion effective)

Les CPAS, informés des demandes introduites, disposent d'informations, mais celles-ci ne sont pas centralisées (<sup>3</sup>).

A titre d'exemple, un Rapport sur les Expulsions domiciliaires à Namur, présenté le 22 novembre 2010 devant le Conseil conjoint Ville-CPAS, indique que 466 demandes d'expulsion ont conduit à 62 expulsions durant l'année 2009.

Près de 300 procédures ont été entamées en 2010.

83 % des requêtes traitées par la Permanence expulsions concernent des personnes isolées, avec ou sans enfants.

76,5 % des personnes disposent de moins de 1000 € par mois.

Le surendettement, ainsi que le montant du loyer non adapté aux revenus du ménage, expliqueraient ces situations.

Ainsi, il apparaît que, soit les revenus sont trop bas par rapport au montant du loyer, soit des accidents de vie surviennent (séparation, maladie,...).

---

<sup>3</sup> Voir à ce propos le rapport de recherche « Expulsions de logement et sans-abrisme en Région de Bruxelles-Capitale » N. Bernard et L. Lemaire – 15 septembre 2009-15 mars 2010.

Dans tel cas, il s'agit moins d'une question de perte de revenus professionnels, que d'une augmentation des dépenses du ménage (liées à des problèmes de santé, au départ d'un membre de la famille en maison de repos,...)

En tout état de cause, la majorité des problèmes de non-paiement du loyer ne trouvent pas leur origine dans la perte d'un emploi stable suivie d'une indemnisation par l'assurance-chômage.

Ces constats amènent certaines questions :

- ne serait pas plus efficace d'intervenir prioritairement sur la charge que représente le loyer pour le locataire, en amont ?
- en cas de mise en œuvre d'une assurance perte de revenus destinée aux locataires, la mesure devrait-elle être ciblée aux personnes les plus susceptibles d'être expulsées, c'est-à-dire les isolés, avec ou sans enfants ?
- peut-on dire que ce sont en majorité les accidents de la vie qui sont à l'origine des expulsions domiciliaires, ou s'agit-il plutôt d'une insuffisance des revenus du ménage par rapport au montant du loyer ?
- en ne visant que les ménages qui ont une situation professionnelle stable, excluant les personnes disposant de revenus de remplacement, on rate une partie de l'objectif qui est de réduire la précarité et le nombre d'expulsions.
- n'est-il pas plus urgent de créer un observatoire des loyers et des critères objectifs de détermination de ceux-ci ?
- n'est-il pas plus opportun de se concentrer sur l'allocation-loyer ?

### **Quelques considérations par rapport à l'assurance contre la perte de revenus (APR).**

Si l'APR est relativement basique dans ses principes, il serait erroné de prétendre qu'un simple élargissement au secteur locatif serait chose aisée.

Les éléments ci-après méritent d'être soulignés :

1. Dans le cadre de l'APR, l'assuré est une personne physique, propriétaire d'un seul logement. Aucun plafond de **revenus** n'est fixé pour bénéficier de cette couverture. Au contraire, elle s'applique même plutôt à des personnes disposant de revenus « suffisants ».

Avant d'octroyer un prêt hypothécaire, la banque s'assure d'ailleurs que le candidat propriétaire dispose de ressources financières suffisantes pour rembourser son prêt (il est généralement demandé que la mensualité ne dépasse pas un tiers des revenus).

Pour ce qui concerne les locataires, des distinctions doivent être faites avec l'APR :

- la Déclaration de Politique régionale (DPR) vise uniquement les personnes disposant de revenus précaires, modestes et moyens.
- la DPR note aussi la nécessité de disposer de revenus suffisants pour payer son loyer. Que va-t-on considérer comme revenus suffisants ? Ceux qui couvrent trois fois le montant du loyer ?
- la charge locative globale, comprenant la facture énergétique qui peut être fort variable, devrait être prise en compte.

- Des vérifications d'ordre administratif seraient nécessaires, entraînant une charge administrative à ne pas négliger.
- Qu'advierait-il des locataires qui n'ont pas d'activité professionnelle stable, qui disposent de revenus insuffisants pour faire face à leur charge locative, ou qui ont des revenus se situant « à la limite » de la capacité de paiement ? Ils ne pourraient prétendre à l'assurance.
- Ne seraient-ce pourtant pas ces catégories de personnes qu'il y aurait lieu d'aider prioritairement, en vue de favoriser leur accès au logement, leur maintien dans celui-ci, en évitant les risques d'expulsion ?

2. Le **bénéficiaire** de l'APR est l'institution de crédit qui a octroyé le prêt hypothécaire. L'occupant ne perçoit donc pas les indemnités versées par l'assurance.

En cas de transposition du système aux locataires, le bénéficiaire devrait logiquement en être le bailleur.

D'aucuns pourront avancer qu'il s'agit alors d'une aide aux propriétaires, ce qui ne résiste toutefois pas à l'analyse, car c'est bien le locataire qui bénéficie du fait que le paiement de son loyer est assuré par la mise en place de l'APR, permettant ainsi son maintien dans le logement.

Certains s'inquiètent du risque éventuel résultant du fait que certains propriétaires – informés de l'existence de cette assurance – pourraient être tentés d'augmenter le montant du loyer.

3. En matière d'APR, la **durée** de la couverture est limitée aux huit premières années du crédit (le risque est ainsi limité).

Une telle limitation dans le temps garderait-elle tout son sens dans le secteur locatif ?

Si la durée est limitée dans le temps, la mesure reviendra à octroyer une couverture aux plus jeunes, isolés ou ménages.

Par contre, la durée de l'intervention de l'aide devrait avoir pour objectif d'apporter au ménage en difficultés financières non structurelles un « ballon d'oxygène », et pourrait donc être limitée dans le temps (ex : 12 à 18 mois).

4. La prime APR est déterminée par l'application d'un taux appliqué aux charges des 8 premières années du prêt hypothécaire, en fonction du **statut professionnel** du propriétaire (et donc du risque encouru).

Un marché public permet la mise en concurrence, auprès d'assureurs, de ce dispositif.

5. L'APR couvre la perte de revenus professionnels. Or, d'autres accidents de la vie peuvent entraîner le ménage dans des difficultés financières. Ex : un divorce, une maladie,....

6. D'autres formes d'interventions peuvent également être envisagées (ex : allocation versée en cas d'accident de la vie)

## Logement public/logement privé

Le dispositif envisagé a pour objectif de couvrir certains accidents de la vie qui se présentent à des personnes disposant d'une situation professionnelle stable, et donc de revenus du travail.

La question de savoir si ce dispositif devrait être applicable dans le logement public est posée.

En effet, les SLSP doivent faire face à des arriérés de loyers qui peuvent parfois être très importants.

La charge de ceux-ci peuvent les conduire à ne pas entretenir correctement leur parc de logements, ou encore à réduire les investissements à réaliser.

Par ailleurs, elles sont parfois amenées à envisager – et à procéder – à l'expulsion de certains locataires.

Cependant, quelque 80% des locataires de logements sociaux bénéficient de revenus de remplacement (4). Ils ne pourraient donc prétendre à la couverture envisagée, et la mesure ne concernerait qu'une minorité de personnes.

Par ailleurs, la réglementation organisant la location de logements gérés par les SLSP prémunit les locataires de payer un loyer qui dépasse 20% de leurs revenus.

De plus, le montant du loyer est revu lorsqu'une modification des revenus de 15 % se produit.

Les locataires perdant une partie de leurs revenus bénéficient ainsi d'une révision du loyer.

Il ne paraît dès lors pas opportun de mettre en œuvre une telle assurance au sein des SLSP, sauf pour ce qui concerne le logement moyen et, d'une manière générale, le logement dont le loyer n'est pas calculé en fonction des revenus.

Par ailleurs, le Conseil se permet également de souligner qu'au sein des logements pris en gestion par les Agences immobilières sociales (AIS) et les Associations de Promotion du Logement (APL), très peu de locataires seraient susceptibles de pouvoir bénéficier de la mesure.

## Le montant du loyer.

La question a également été posée de savoir si cette assurance contre la perte de revenus serait accordée quel que soit le montant du loyer demandé.

A cet endroit, il faut souligner que les assurés ne pourraient être propriétaires d'un bien.

D'autre part, un montant maximum de loyer pourrait être fixé, le cas échéant, pour bénéficier de l'assurance.

A titre d'exemple, l'Enquête sur la Qualité de l'Habitat en Wallonie précise que 7 % des logements wallons ont un coût supérieur à 700 € par mois.

---

<sup>4</sup> Rapport d'activités 2009 de la Société wallonne du logement – page 48.

20,11% d'actifs – 79,89% d'inactifs bénéficiant de revenus de remplacement. Dont 31,09% de pensionnés et 27,79% de chômeurs

### Contribution du locataire.

Un mécanisme optionnel de participation des locataires, en vue de responsabiliser ceux-ci, pourrait être envisagé.

A titre d'exemple, le locataire pourrait supporter un tiers du montant de la prime à payer, le solde étant pris en charge par la Région.

Cependant, de très nombreux locataires ne disposent pas de revenus suffisants pour faire face au paiement du loyer.

La perspective d'une contribution du locataire ne devrait dès lors pas être retenue.

Par ailleurs, solliciter une intervention auprès du propriétaire risquerait d'entraîner une augmentation du loyer.

### Impact d'une telle mesure sur le budget de la Région wallonne.

Cet impact serait évidemment fort variable en fonction des personnes couvertes (revenus, statut professionnel, logement public/privé), donc de leur nombre, du montant du loyer (avec le cas échéant un plafond maximum à déterminer), de l'intervention éventuelle du locataire, et de l'indemnité maximum qui serait à verser (montant fixe ou delta).

Même si les situations ne sont ni identiques ni comparables, les éléments ci-après, concernant l'assurance perte de revenus applicable dans le secteur acquisitif, peuvent être précisés.

Ainsi, durant l'année 2009, 4.600.000 € ont été consacrés à l'APR.  
4.900.000 € sont inscrits au budget 2010 de la Région.

7.234 nouveaux dossiers ont été introduits en 2009, mais ce nombre important est notamment dû aux prêts jeunes et Tremplin.

4.854 demandes avaient en effet été introduites en 2005, 4.693 en 2006, 3.725 en 2007, et 3.689 en 2008.

### La salubrité des logements concernés.

Une telle aide serait-elle octroyée même si le logement pris en location n'est pas salubre ?

A ce sujet, le Conseil avait estimé que les critères de salubrité doivent, comme mentionné dans la DPR, être respectés, le non-respect de ces critères ne pouvant être cautionné.

Cependant, dans ce cas, une enquête de salubrité devrait être réalisée au préalable.

Il ne faut dès lors pas négliger la charge administrative que représenterait la réalisation d'enquêtes supplémentaires (près de 250.000 logements pourraient être théoriquement susceptibles d'être concernés).

### La régulation des loyers.

Un commentaire quant au lien avec l'éventuelle mise en place d'une régulation des loyers est également souhaité.

En effet, la question de l'inadéquation du montant des revenus par rapport à celui d'un loyer, même raisonnable, est primordiale.

En cet endroit, le Conseil a souhaité revenir sur les commissions paritaires locatives qui avaient été mises en place le 1<sup>er</sup> juillet 2005, sous l'impulsion du Ministre Dupont, faisant suite au Plan du Gouvernement fédéral en matière de logement approuvé lors du Conseil des Ministres tenu à Ostende le 20 mars 2004.

Ces expériences pilotes, qui ont eu lieu dans trois grandes villes (Charleroi, Bruxelles et Gand), ont duré jusqu'au 31 décembre 2007.

Les commissions étaient chargées de trois missions :

1. la médiation en matière de conflits locatifs ;
2. l'élaboration d'un bail-type de référence ;
3. la détermination d'une grille de fixation des loyers.

Le Conseil supérieur du logement a tenu à souligner l'intérêt que représente la concertation entre les associations représentant les locataires et les propriétaires. Il a estimé qu'une telle collaboration devait être poursuivie au niveau régional.

Par ailleurs, il a considéré nécessaire de disposer d'une information adéquate pour mieux connaître le marché locatif, en continuant la réflexion entamée au sujet de la mise en œuvre d'un observatoire des loyers.

Dans une note au Ministre du Logement du 30 juin 2010, relative à la mise en œuvre d'une allocation-loyer, le Conseil faisait également part de ce qui suit :

« Une des difficultés majeures rencontrées par le Conseil réside dans l'absence d'outils aptes à établir des loyers de référence, et, dès lors, dans la détermination d'un montant objectif du loyer.

Actuellement, la fixation du montant du loyer des logements pris en gestion est réalisée de façon empirique, au gré des négociations plus ou moins favorables menées par les opérateurs avec les propriétaires.

Différentes méthodes peuvent être retenues pour déterminer au mieux un loyer raisonnable : en tenant compte de l'investissement du propriétaire, de la satisfaction éprouvée par le locataire, ou encore en comparant le bien à des logements similaires situés dans le voisinage,...

En l'absence d'observatoire des loyers, de bases de données résultant de l'enregistrement des baux, de descriptifs des logements, ... l'on ne dispose pas à ce jour d'outils appropriés permettant de déterminer des loyers de référence.

Néanmoins, le Conseil supérieur du logement est d'avis qu'il serait souhaitable de déterminer des grilles de critères destinés à déterminer le montant prévisible des loyers sur le marché du logement privé ».

## **Conclusions.**

Le Conseil supérieur du logement :

- reconnaît la problématique existant en matière de location de logements, tant pour les locataires que pour les propriétaires ;
- admet que le dispositif envisagé peut avoir son utilité, notamment pour lutter, en amont, contre la précarisation de la société ;
- souligne l'urgence sociale qui existe en matière d'expulsions domiciliaires ;
- estime toutefois que la première réponse à cette situation se trouve dans la mise en place de stratégies globales en matière de logement, telles que le soutien à l'accès et au maintien dans le logement, la lutte contre l'augmentation excessive des loyers, et l'activation de politiques de prévention.
- En effet, d'autres mécanismes doivent être prioritaires, pour les personnes les plus fragilisées, compte tenu du fait que les expulsions domiciliaires résultent avant tout d'un cumul de précarités (crises familiales, problématiques de santé physique ou mentale, assuétudes,...).
- concernant les expulsions, souhaite disposer de données fiables sur cette problématique, et, à cette fin, pouvoir réunir des Juges de Paix exerçant en Wallonie, et rencontrer des représentants de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement ;
- a donc décidé de poursuivre la réflexion en la matière, en s'employant à dresser un état des lieux en matière d'expulsions domiciliaires.
- estime que, si les revenus (quels qu'ils soient) sont insuffisants par rapport au montant du loyer, l'allocation-loyer, notamment, doit être développée ;
- Par contre, s'il est démontré que la majorité des expulsions proviennent d'une perte de revenus professionnels stables, l'élargissement de l'APR – selon des modalités à préciser - pourrait représenter une solution.
- plaide dès lors à nouveau pour la mise en place d'un observatoire des loyers.