

Accès au logement (suite): des outils pour mieux contrôler et améliorer l'offre

Olivier Flohimont – Economiste (FAR)

L'accès au logement est plus que jamais une question prioritaire pour l'ensemble de la population et principalement pour les plus démunis. Selon l'enquête sur la qualité du logement wallon (2006-2007), le loyer moyen pour un logement privé avoisine les 400 € contre moins de 200 € pour le logement social. La différence est brutale. Elle s'explique par des mécanismes de fixation de prix différents entre les deux types de logements mais également par la relative inadéquation de la demande et de l'offre, ce qui engendre une pénurie pour certains types de logements. Il paraît donc inévitable qu'une large part de la politique sociale doit se concentrer également sur l'offre de logement, et pas uniquement sur la demande par des allocations spécifiques.



Le loyer moyen pour un logement privé avoisine les 400 € contre moins de 200 € pour le logement social

Des outils pour contrôler l'offre de biens mis en location

La Région wallonne détient actuellement 103.000 logements sociaux, soit 7% des logements de Wallonie. Ce parc, d'un âge moyen de 35 ans, ne peut être pleinement exploité vu le manque de confort

moderne, le non-respect fréquent de normes de sécurité, voire l'insalubrité de certains logements. En outre, 40.000 demandes de logements sociaux restent actuellement en souffrance, soit l'équivalent d'une ville comme La Louvière. Pour répondre à ce double défi, la Région wallonne a mis sur pied un plan de rénovation de logements sociaux couvrant les années 2004 à 2008 pour un montant budgété de 1,053 milliard. A terme, 34.600 logements doivent être réhabilités, c'est-à-dire remis à niveau quant aux normes de sécurité, et près de 1.750 autres détruits et reconstruits. A ce stade, la Société Wallonne de Logement (SWL) estime que 2/3 des travaux ont été réalisés. Cette politique a non seulement permis d'améliorer le quotidien d'un tiers des locataires de logements sociaux mais également de donner du travail aux secteurs de la construction et industriels annexes.

Cependant, l'effort financier de la Région wallonne, aussi vital soit-il, ne sera pas suffisant pour satisfaire toute la demande. Rappelons que le taux de pauvreté en Région wallonne s'établit à près de 18% de la population et que les logements sociaux ne représentent quant à eux que 7% des logements wallons. C'est dire si la demande latente des ménages pauvres se situe probablement bien au-delà des 40.000 demandes de logements insatisfaites. Aussi, rappelons que le loyer moyen d'un logement social reste inférieur à 200 €, ce qui permet tout juste d'entretenir le parc existant. Il appartient, dès lors, à la Région de dégager suffisamment de moyens, non seulement pour poursuivre la rénovation des logements existants au-delà de son budget initial,

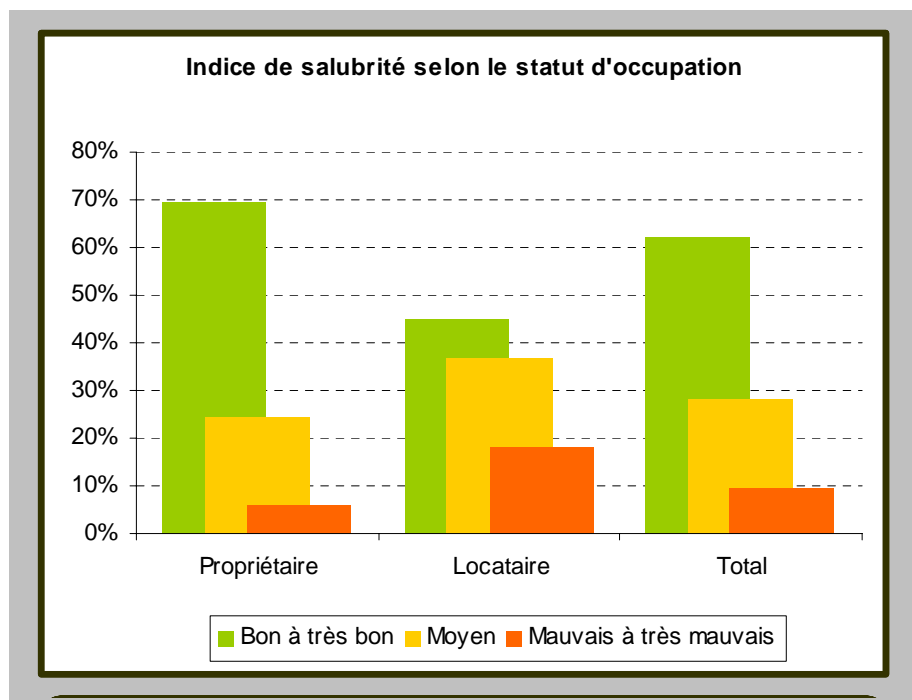
mais également pour accroître le nombre de logements sociaux. Dans une optique de mixité sociale, il convient, par ailleurs, de renforcer tant les incitants que les contraintes sur toutes les communes pour qu'elles développent de nouveaux logements sociaux. Enfin, les projets de lotissements privés devraient également contribuer à l'augmentation du nombre de logements sociaux. En clair, **la Région wallonne doit se doter d'une politique encore plus ambitieuse quant au logement social en diversifiant ces moyens d'action** et notamment, en développant une stratégie gagnant-gagnant avec le privé.

L'effort financier de la Région wallonne, aussi vital soit-il, ne sera pas suffisant pour satisfaire toute la demande.

L'action de la Région wallonne ne doit toutefois pas se limiter au logement social. Il convient également de prendre une série de mesures incitatives ou contraignantes à l'égard du secteur privé de la location. Il est intolérable que certains propriétaires véreux continuent à exploiter la déchéance humaine en louant des taudis à des prix exorbitants. Il faut mettre fin à ces pratiques une bonne fois pour toute, notamment en systématisant les contrôles de salubrité¹ pour tout logement (officiellement et officieusement) mis en location, et en **conditionnant l'octroi du permis de location à un niveau de salubrité suffisant ou améliorable à très court terme.**

...

Selon l'enquête sur la qualité du logement wallon (2006-2007), 9,5% de l'ensemble des logements sont en mauvais, voire en très mauvais état d'un point de vue de la salubrité. Cela signifie que s'ils étaient soumis à un contrôle, ils ne seraient pas considérés comme habitables, et encore moins comme louables. Le statut de l'occupant semble être un critère fondamental pour la détermination de la salubrité d'un logement. Parmi les logements occupés par leur propriétaire, seuls 5,9% sont en mauvais ou en très mauvais état ; cette proportion grimpe à 18,2% pour les logements loués. A l'autre bout de l'échelle, 69,5% des logements occupés par leur propriétaire sont considérés comme bons à très bons, c'est-à-dire salubres. Pour les locataires, cette proportion tombe à 45%. La proportion de logements en conformité avec les normes de salubrité est donc bien plus faible pour les locataires que pour les propriétaires occupants. A l'extrême, près d'un logement loué sur cinq devrait être retiré du marché locatif pour cause d'insalubrité.



Aussi, compte tenu de la volatilité des prix de l'énergie, il faut désormais aller plus loin dans les exigences de qualité du logement, particulièrement en matière d'isolation. Il est de moins en moins admissible pour notre société d'autoriser certains propriétaires à louer des logements

à des prix qui n'ont aucun rapport sérieux avec leur état, en se retranchant derrière la sacro-sainte libre fixation des prix. Le marché libre montre également ses limites dans le logement, locataires et propriétaires n'ayant pas accès à la même information concernant le bien loué (asymétrie de l'information).

Des logements à améliorer, des loyers à canaliser

Toujours selon l'enquête sur la qualité du logement wallon (2006-2007), seuls 40,5% des locataires vivent dans un bâtiment disposant d'une isolation complète du toit, contre 63% des propriétaires-occupants. En outre, il apparaît que seuls 7,3% des logements isolés et loués disposent d'une isolation suffisante (minimum 13 cm d'épaisseur), contre 10,6% des logements occupés par leurs propriétaires. Cela signifie que moins de 3% des logements loués disposent d'une isolation efficace alors que les prix du chauffage ne cessent de s'envoler. Notons que du côté des propriétaires-occupants, les chiffres sont à peine plus flatteurs avec 6,7%.

Après avoir promu la salubrité des logements, le prochain défi pour les autorités publiques sera l'amélioration de l'efficacité énergétique de tous les bâtiments, et en particulier de ceux loués. Pour ce faire, les mécanismes d'aides mis en place devront à l'avenir être corrigés et amplifiés. Il ne suffit pas d'étendre la possibilité d'utilisation des aides aux locataires. Cela ne fonctionne pas¹ ! Il faut inciter les propriétaires à mettre des logements sains et énergétiquement efficaces en location, et tout cela à un prix accessible. C'est dans ce cadre que nous proposons de **lier le loyer au revenu cadastral (RC)**.

Le revenu cadastral est censé représenter le revenu moyen annuel net d'une habitation à une époque déterminée. Plus précisément, le RC est la somme des loyers desquels on retire 40% pour assurer les charges.

C'est l'administration du cadastre qui détermine ce montant en fonction de la valeur locative de l'immeuble, c'est-à-dire en prenant pour référence des loyers d'immeubles comparables. Le revenu cadastral est théoriquement revu lors des différentes péréquations.

Tant que ces révisions n'ont pas eu lieu, il est indexé année après année. En principe, le revenu cadastral doit être revu tous les dix ans.

...

La dernière péréquation date cependant de 1980, sur base des revenus locatifs de 1975. C'est donc sur base d'une actualisation des loyers de 1975 qu'est déterminé le revenu cadastral actuel !

Le prochain défi pour les autorités publiques sera l'amélioration de l'efficacité énergétique de tous les bâtiments.

Cette situation de fait pose un problème de représentativité de la réalité des chiffres cadastraux. Un rapport de la Cour des comptes² fait observer que les données de l'INS sont significativement différentes de celles du Cadastre. Pour ce dernier, seuls 59% des logements seraient pourvus d'un système de chauffage central alors que l'INS en comptabilise 73%. De même, selon le Cadastre, seulement 77% des logements disposeraient d'une salle de bain, alors que selon l'INS, il s'agit plutôt de 96%. Ces écarts sont le reflet de l'absence de péréquation, mais également d'un manque de retour d'informations de la part des administrations communales, alors que ces dernières en ont l'obligation. Au final, les données cadastrales semblent quelques peu déconnectées de la réalité du marché des biens loués.

Partant de cette hypothèse, nous avons relevé une liste de 58 bâtiments à louer, situés en province de Liège, et l'avons mise en regard des données cadastrales collectées grâce à l'aide de l'Administration du Cadastre. Le relevé a eu lieu le 30 septembre 2008 sur base de données disponibles sur le site Immoweb. Une comparaison a été effectuée avec un autre site d'annonces immobilières. Il en est ressorti que tant la distribution des loyers que les moyennes, médianes et quartiles étaient relativement semblables. Nous nous sommes dès lors limités à la première source

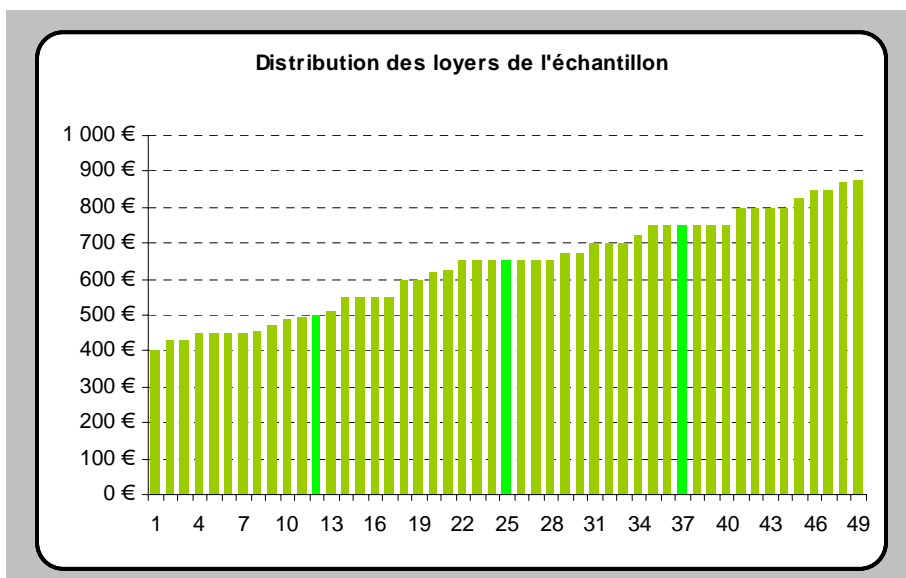
d'information, à savoir Immoweb, parce qu'elle est plus complète.

Sur les 58 bâtiments préalablement sélectionnés, nous n'avons pu exploiter les données que de 49 d'entre eux. Cela est dû à un manque de concordance entre les données récoltées sur internet et celles en provenance de l'Administration du Cadastre.

Dans cet échantillon restreint, le loyer moyen est de 639 €, soit sensiblement plus que les chiffres cités ci-avant. Cela s'explique par le fait que nous avons restreint notre échantillon aux seules maisons d'habitation louées d'un seul tenant. Il n'y a donc pas d'appartements. Le loyer minimum s'établit à 400 € et le maximum à 875 €. La distribution est relativement linéaire comme nous pouvons le constater sur le graphique ci-dessous.

fussent-ils net de charges. Nous avons dès lors appliqué la règle de calcul du RC aux loyers que nous avons relevés. Chaque loyer a été multiplié par 12 puis 40% de ce montant ont été retranchés afin d'aboutir à une valeur nette de charges. C'est en quelques sortes, un RC théorique. Par exemple, en estimant qu'un bien peut rapporter 400 € par mois, le revenu cadastral devrait se situer à 2 880 € indexé³, soit bien au-delà du maximum de notre échantillon. Or rappelons que, dans notre échantillon, 400 € est précisément le loyer minimum pour une maison.

Les différences entre le RC théorique tel que nous l'avons calculé, et le RC indexé, sont gigantesques. Le RC théorique est toujours supérieur au RC indexé. En moyenne, il est près de 8 fois supérieur.



Simultanément, nous avons multiplié les RC recueillis grâce à l'Administration du Cadastre par le coefficient d'indexation, qui s'établit à 1,4796 pour 2008. Par conséquent, dans notre échantillon, le revenu cadastral moyen indexé s'établit à 794 €, le minimum à 197 € et le maximum à 1 741 €.

Rappelons que le RC représente le revenu net annuel d'un bâtiment. A première vue, ces montants paraissent dérisoires par rapport aux loyers annuels sur le marché,

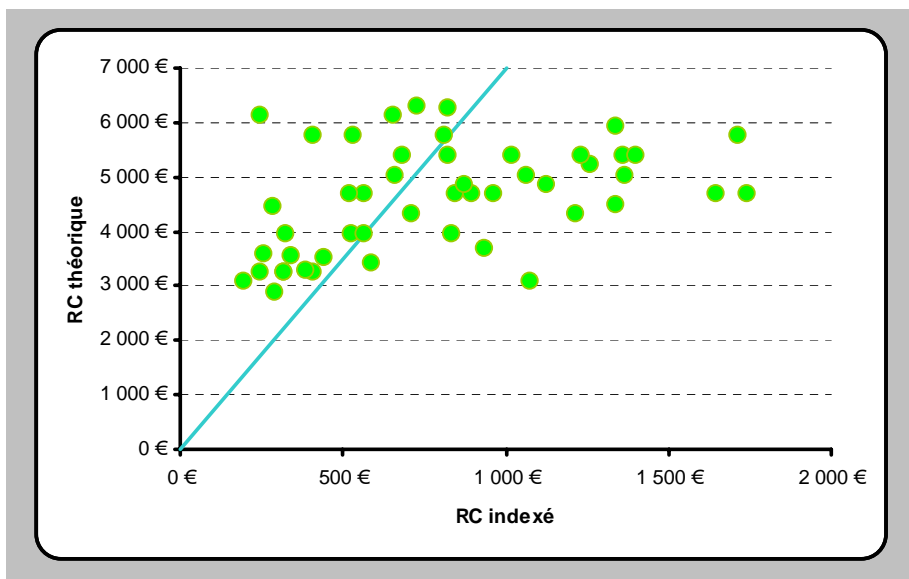
Dans 1 cas sur 7, il est même plus de 12 fois supérieur au RC indexé. C'est dire si la déconnection entre les données cadastrales et le marché immobilier sont fortes.

Nous proposons de lier le loyer au revenu cadastral.

La ligne bleue sur le graphique suivant divise l'échantillon en deux parties presque égales. Elle représente la différence moyenne entre le RC théorique et le RC indexé. A gauche de la ligne, le RC théorique est au moins 8 fois supérieur au RC indexé. A droite, il reste supérieur mais sous la moyenne. Nous observons clairement que parmi les bâtiments à faible RC théorique, une nette majorité se situe à gauche de la ligne. Or, comme le RC théorique est strictement proportionnel au loyer relevé, il s'agit donc bien aussi des loyers les plus faibles de notre échantillon. A l'inverse, les loyers moyens et élevés se situent majoritairement à droite de la ligne. Cela signifie, par conséquent, que ce sont principalement les petits loyers qui sont déconnectés de la matrice cadastrale. Or, ces petits loyers sont justement recherchés par les ménages moins aisés. Il est donc urgent d'agir pour maintenir le pouvoir d'achat des couches de population les plus faibles.

Nous proposons dès lors une politique en deux axes :

Dans l'urgence, il convient de canaliser les loyers les plus faibles. Ceux-ci sont généralement attachés à des habitations au confort modeste, voire insalubres. Ils s'adressent presque exclusivement à des ménages aux ressources précaires. Aussi, ils sont particulièrement déconnectés de la matrice cadastrale, et donc également des impôts payés par leur propriétaire. L'exploitation de la pauvreté ne peut en aucun cas être récompensée par une taxation complaisante. Nous proposons dès lors de limiter les loyers annuels nets, c'est-à-dire les revenus cadastraux théoriques, à un maximum de 8 fois le RC indexé, c'est-à-dire la moyenne de la différence actuelle entre le RC théorique et le RC indexé. Dans la pratique, cette mesure ne devrait rien changer pour les loyers moyens. Elle aura un léger impact sur les loyers les plus élevés mais aura par contre un impact fort appréciable sur les faibles loyers, et ce d'autant plus que pour ces locataires, chaque euro compte.



Dans l'urgence, il convient de canaliser les loyers les plus faibles.

La moyenne des loyers passerait de 639 € à 570 €, soit un gain moyen de 69 € par mois. Mais c'est surtout pour les faibles loyers que la mesure est la plus efficace. En effet, dans la classe des loyers compris entre 400 € et 500 €, la moyenne actuelle s'établit à 456 €. Avec la mesure proposée, cette moyenne tomberait à 356 €, soit un gain moyen de 100 €. Le loyer le plus faible s'établirait à 207 € et le maximum à 475 €.

Le rendement des habitations à faible loyer serait amputé, ce qui pourrait décourager certains propriétaires d'investir dans la qualité de ces logements. C'est pourquoi cette mesure ne doit être que transitoire, en attendant une nouvelle péréquation, au minimum pour les logements mis en location.

A moyen terme, il convient donc que pour tout bien loué, les services du cadastre soient tenus de fixer un nouveau revenu cadastral. Il appartient aux pouvoirs publics de définir les critères et les règles de détermination. Le loyer reste dépendant du niveau du revenu cadastral.

Plus le propriétaire veut augmenter le loyer demandé, plus son revenu cadastral devra être élevé, c'est-à-dire plus il sera lui aussi tenu d'investir dans l'amélioration du logement mis en location. Si à l'inverse, il ne veut pas investir, alors il devra se contenter d'un mince loyer.

Aussi, compte tenu de l'urgent défi écologique auquel nous devons faire face, ne serait-il pas nécessaire d'augmenter drastiquement les aides à l'investissement économiseurs d'énergie, et ce pour tous les ménages propriétaires ou locataires, et de récupérer une partie de ces montants grâce au précompte immobilier. L'Etat serait en quelque sorte un tiers investisseur.

A moyen terme, il convient donc que pour tout bien loué, les services du cadastre soient tenus de fixer un nouveau revenu cadastral

Conclusion

Le logement décent est un droit fondamental de chaque citoyen belge. Ces dernières années, le boom immobilier aidant, le prix des loyers s'est mis à progresser. Simultanément, le renchérissement des énergies a accentué la pression sur le budget des ménages. L'accès au logement est redevenu un problème crucial et urgent.

Plusieurs mesures devraient permettre de soulager les ménages les plus démunis. Il s'agit du maintien de l'indexation automatique des salaires, d'un renforcement des outils fiscaux progressifs permettant de corriger les imperfections du système d'indexation, d'une diversification des moyens d'action pour une politique de logement social plus ambitieuse, de l'octroi des permis de location sous condition d'un niveau de salubrité suffisant ou améliorabile à très court terme, ainsi que d'une liaison des loyers aux revenus cadastraux.



¹ La salubrité est déterminée par une norme légale à laquelle doivent se conformer les bâtiments (enveloppe externe) et les logements (un logement par occupant). La qualité n'est pas un concept légal. Elle se base sur des critères objectifs mais peut varier d'une enquête à l'autre.

² La réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2006.

³ $(400 \text{ €} \times 12) - 40\% = 2\,880 \text{ €}$