L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique



MAI 2019

RAPPORT DE RECHERCHE

N° 30

Développer des expériences pilotes de sécurisation du paiement des loyers

RÉSUMÉ

Le logement est un des volets du Plan de Lutte Contre la Pauvreté (PLCP) adopté par le Gouvernement wallon en 2015. Ce rapport porte sur la mesure de « Développement d'expériences pilotes en matière de sécurisation du paiement des loyers ». Il se penche sur la mise en place d'une expérience au CPAS de Namur, sur la non mise en place de la mesure du PLCP, et enfin, sur les effets escomptés de celle-ci. Les enseignements de ce rapport pourront, nous l'espérons, soutenir les futures décisions publiques.

La mise en place du dispositif au CPAS de Namur repose sur : la remontée régulière, par des canaux internes et externes, de difficultés rencontrées sur le terrain; le soutien du Président, d'un service focalisé sur le marché locatif privé et une connaissance précise des limites des dispositifs existants. La mesure du PLCP n'a pas été mise en place suite notamment à la faible acceptabilité par plusieurs parties prenantes. Les arguments avancés par les opposants à la mesure sont de trois ordres : l'opportunité d'intervenir vu l'existence d'autres outils, les modalités d'intervention qui touchent à l'autonomie des locataires et la légalité de la mesure. Les éléments recueillis lors de cette évaluation peuvent nourrir la réflexion.

La stratégie de sécuriser le paiement des loyers a été évaluée en s'appuyant sur des interventions similaires : les mandats de gestion des loyers « classique » et « irrévocable » (la mesure du PLCP) utilisés par des CPAS, le bail glissant et la prise en gestion par les agences immobilières sociales. Les dispositifs sécurisant le paiement des loyers sur une certaine période contribuent à l'accès au logement locatif privé pour les usagers du CPAS : une intervention publique peut amener un propriétaire à louer à un locataire (plus) précaire. La diversité des dispositifs et leur existence sur l'ensemble du territoire wallon sont essentielles pour répondre aux motivations hétérogènes des propriétaires. Certains de ces dispositifs nécessitent l'acceptation par les locataires qu'un tiers paie le loyer en prélevant sur leurs revenus. Vu l'appréciation diverse de cette modalité par les personnes précaires, la question du libre choix est fondamentale pour éviter une intervention qui irait à l'encontre des personnes précaires et non de leur pauvreté.



COLOPHON

Auteurs: **Muriel Fonder** (IWEPS)

Mathieu Mosty (IWEPS)

Accompagnement

scientifique : Priscilla Alamos-Concha (UCLouvain

et UAntwerp)

Benoît Rihoux (UCLouvain)

Soutien administratif: Muriel Janssens (IWEPS)

Suivi juridique : **Nathalie Larbanois** (IWEPS)

Edition: **Evelyne Istace** (IWEPS)

Création graphique : **Deligraph**

nttp://deligraph.com

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2 5001 BELGRADE - NAMUR

Tel: 081 46 84 11

Fax: 081 46 84 12

http://www.iweps.be

info@iweps.be

Remerciements

Cette évaluation n'aurait pu être menée à bien sans la participation de nombreux acteurs et actrices qui nous ont permis d'appréhender la problématique de l'accès au logement au niveau de divers AIS, APL, CPAS, au sein des cabinets du logement et de la lutte contre la pauvreté, du CEHD, du SNPC, du SPW (CST, DGO4), du FWL, de LST et du RWLP. Nous les remercions toutes et tous chaleureusement.

Nous remercions également les propriétaires, le CPAS de Namur, les militants du RWLP, les participants aux Caves de LST qui ont offert de leur temps pour participer à cette évaluation.

Nous remercions aussi les membres du comité transversal d'encadrement pour leurs suggestions, commentaires et discussions stimulantes tout au long de cette recherche.

Les auteurs tiennent à remercier sincèrement toutes les personnes qui, à l'IWEPS, ont contribué d'une manière ou d'une autre à ce projet, que ce soit pour apporter leurs éclairages sur des données, une aide juridique ou administrative ou qui, au travers d'échanges informels, ont nourri la réflexion : Frédéric Caruso, Julien Charlier, Matthieu Delpierre, Pascale Dethier, Anne Deprez, François Ghesquière, Muriel Janssens, Nathalie Larbanois, Virginie Louis, Síle O'Dorchai, Vincent Scourneau, Clarisse Van Tichelen, Yves Tilman, Juanita Van Straeten et Frédéric Vesentini,

Cette évaluation a également bénéficié d'un soutien majeur de Priscilla Alamos-Concha (Collaboratrice scientifique à l'UCLouvain et chercheuse post-doctorale à l'Université d'Anvers) et de Benoît Rihoux (Professeur à l'UCLouvain) pour les analyses réalisées *via* Process-Tracing et Qualitative Comparative Analysis. Nous les remercions de cette précieuse et agréable collaboration. Patrick Wery (Professeur à l'UCLouvain) et Frédéric Georges (Professeur à l'ULiège) ont soutenu les auteurs dans leur compréhension des questions juridiques soulevées dans ce rapport, qu'ils en soient chaleureusement remerciés.

Nos remerciements s'adressent enfin à Síle O'Dorchai et Sébastien Brunet, respectivement Directrice et Administrateur général de l'IWEPS, pour leur implication et leurs remarques constructives sur une version antérieure du rapport et le soutien et la confiance qu'ils nous ont témoignés.

Table des matières

| R | EMERC | IEMENTS | 3 |
|----|--------|---|----|
| T | ABLE D | ES MATIÈRES | 4 |
| 1. | INT | RODUCTION | 7 |
| | 1.1. | La commande d'évaluation | 7 |
| | 1.2. | LES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES | 9 |
| | 1.3. | DÉROULEMENT ET PILOTAGE DE L'ÉTUDE | 11 |
| | 1.4. | PRINCIPES D'ORGANISATION DU RAPPORT | 12 |
| 2. | L'AC | CCÈS AU LOGEMENT : QUEL DIAGNOSTIC ? | 13 |
| | 2.1. | Introduction | _ |
| | 2.2. | LE LOGEMENT | |
| | 2.3. | LE LOGEMENT LOCATIF | |
| | 2.4. | LE LOGEMENT LOCATIF PUBLIC | _ |
| | 2.5. | LE LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ | |
| | 2.5.1 | 1 | |
| | 2.5.2 | | |
| | 2.6. | CONCLUSION | |
| 3. | RAT | IONALITÉ ET GENÈSE DE LA MESURE 113 DU PLCP | 28 |
| | 3.1. | LA MESURE 1.1.3. DU PLCP | _ |
| | 3.2. | RATIONALITÉ ET ACTEURS | _ |
| | 3.3. | CHRONOLOGIE | _ |
| | 3.3.1 | | |
| | 3.3.2 | | |
| | | abitation | _ |
| | 3.3.3 | • | |
| | 3.3.4 | · · | |
| | 3.3.5 | | |
| | 3.3.6 | , , | |
| | 3.4. | | |
| | 3.4.1 | · | |
| | 3.4.2 | • | |
| | 3.4.3 | · | |
| | 3.4.4 | | |
| | 3.4.5 | | |
| | 3.4.6 | 6. Une mesure sans budget | |
| | 3.5. | APITRE 4 : MISE EN PLACE DU MANDAT « WIN-WIN-WIN » | |
| 4. | | | |
| | 4.1. | INTRODUCTION | |
| | 4.2. | L'EXPLAINING-OUTCOME PROCESS TRACING : BALISES MÉTHODOLOGIQUES | |
| | 4.3. | DÉROULÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EOPT | _ |
| | 4.4. | CONCEPTUALISATION | |
| | 4.4.1 | | _ |
| | 4.4.2 | Conceptualisation des causes de la mise en place du dispositif w w ww | 09 |



| 4.4.3. | Conceptualisation du contexte de la mise en place du dispositif WWW | 76 |
|-------------------|---|-------|
| 4.5. THÉ | ORISATION DES MÉCANISMES CAUSAUX | 80 |
| 4.5.1. | Caractérisation des mécanismes causaux | 81 |
| 4.5.2. | Théorisation des mécanismes causaux en synthèse | 91 |
| 4.6. CON | NCLUSION | 93 |
| 4.6.1. | Expliquer et comprendre la mise en place effective du dispositif WWW | 93 |
| 4.6.2. | Reproductibilité du dispositif WWW dans d'autres contextes | 95 |
| 4.6.3. | Forces et limites principales de cette étude | 96 |
| _ | JRISATION DU PAIEMENT DES LOYERS : UN LEVIER POUR L'ACCÈS AU LOGEMEN | |
| 5. 1 . ÉLA | BORATION DE LA « THÉORIE » DE L'INTERVENTION | 98 |
| 5.1.1. | Cas de cause à effet | _ |
| 5.1.2. | Les stratégies complémentaires ou alternatives | _ |
| 5.1.3. | La « théorie » à tester | |
| 5.1.4. | Plausibilité de la « théorie « | |
| | E À L'ÉPREUVE EMPIRIQUE : LA MOBILISATION DES PROPRIÉTAIRES BAILLEURS PRIVÉS | |
| 5.2.1. | Design de recherche | 112 |
| 5.2.2. | Présentation des cas et du modèle testé | 115 |
| 5.2.3. | Analyse des résultats | 119 |
| 5.2.4. | Révision de la « théorie » (volet propriétaire) | 135 |
| 5.3. Mis | E À L'ÉPREUVE EMPIRIQUE : L'ACCEPTATION PAR LES PERSONNES PRÉCAIRES DU PAIEMENT | r des |
| LOYERS PAR | UN TIERS | 137 |
| 5.3.1. | Perception des personnes précaires à l'égard d'un mandat de gestion de loyer | 138 |
| 5.3.2. | Le mandat de gestion de loyer comme libre choix du locataire ? | 140 |
| 5.3.3. | Révision de la « théorie » (volet personnes précaires) | 141 |
| 6. CONCLU | JSIONS ET RECOMMANDATIONS | 142 |
| 6.1. Con | NCLUSIONS | 1/2 |
| 6.1.1. | Problème public | |
| 6.1.2. | Conception et mise en place d'un dispositif au niveau local | |
| 6.1.3. | Conception et non mise en place au niveau régional | |
| 6.1.4. | Rationalité des interventions proposées | |
| • | COMMANDATIONS | |
| 6.2.1. | Politique du logement | |
| 6.2.2. | Politique de l'intégration et de l'action sociales | |
| 6.2.3. | Gouvernance | |
| | | |
| | NCES | |
| ANNEXE 1 : É | TUDE DE FAISABILITÉ D'UNE ÉVALUATION EXPÉRIMENTALE | 156 |
| | CONCEPTUALISATION DE LA MISE EN PLACE EFFECTIVE DU DISPOSITIF WWW. | |
| CHOIX ANAL | YTIQUE | 158 |
| ANNEXE 3 : R | RELATIONS DES ATTRIBUTS DE CAUSE ENTRE EUX | 161 |
| ANNEXE 4 : N | MANDATS DE GESTION DES LOYERS ET D'ÉTAT DES LIEUX PRÉ-WWW | 163 |
| ANNEXE 5 : N | MANDATS DE GESTION DES LOYERS ET D'ÉTAT DES LIEUX DANS LE CADRE DU | |
| _ | | 165 |
| ANNEYE 6 · N | MÉTHODE DE CAPACTÉRISATION DES CONTEXTES | 167 |

| ANNEXE 7 : CARACTERISATION DES CONTEXTES | 168 |
|---|-------------|
| ANNEXE 8 : THÉORISATION DES MÉCANISMES CAUSAUX. BALISES MÉTHODOLOGIQUES | 17 3 |
| ANNEXE 9 : APPEL À TÉMOIGNAGE (PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS) | 17 6 |
| ANNEXE 10 : GUIDE D'ENTRETIEN (PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS) | 177 |
| ANNEXE 11 : CONDITIONS ET CALIBRAGE | 178 |
| ANNEXE 12 · INVITATION RENCONTRE L ST | 186 |



1. Introduction

Le Plan de Lutte Contre la Pauvreté (PLCP) a été lancé en septembre 2015. Le Plan couvre 11 thématiques qui relèvent des compétences de la Région wallonne : le logement, l'alimentation, l'énergie, l'eau, la santé, les politiques familiales, la mobilité, le tourisme, le numérique, l'accès aux droits et les démarches partenariales. Les mesures reprises dans chacune des thématiques n'ont pas vocation à se substituer aux dispositifs existants, mais à les compléter par « une politique intégrée visant toute personne vivant ou susceptible de vivre dans un état de pauvreté »¹. L'objectif de ce plan était ainsi « d'augmenter les leviers qui ont un effet direct sur la situation de déprivation matérielle des personnes »².

Le PLCP prévoit en son sein une démarche d'évaluation indépendante du plan « à travers la définition et le suivi bisannuel des indicateurs de contexte ainsi qu'une évaluation thématique d'un nombre limité de dispositifs du PLCP, à convenir avec le Gouvernement wallon ». Cette mission est dévolue à l'IWEPS. Le programme d'encadrement et d'évaluation du plan proposé par l'IWEPS a été validé par le GW en juillet 2016. Ce programme reprend quatre évaluations thématiques dont une relative au logement qui porte sur la mesure 1.1.3 de développement d'expériences pilotes en matière de sécurisation du paiement des loyers. La question évaluative est la suivante : Dans quelle mesure le dispositif du PLCP relatif à la sécurisation du paiement des loyers facilite-t-il l'accès à un logement locatif privé ?

Le projet d'évaluation a toutefois été adapté pour tenir compte de la non-mise en œuvre du dispositif dans le délai initialement prévu. Le travail d'évaluation s'est finalement penché sur plusieurs questions ayant trait à la mise en place de cette politique et à ses effets escomptés qui pourront, nous l'espérons, soutenir les futures décisions publiques.

Il est à noter que le PLCP a été révisé en mars 2018 et que le dispositif objet de la présente évaluation a été retiré du PLCP, mais le mandat d'évaluation n'a lui pas été modifié.

Ce premier chapitre revient brièvement sur la commande d'évaluation, les choix méthodologiques posés et sur le processus et l'encadrement de l'étude. Elle se clôture par l'explication de la structure du rapport.

1.1. LA COMMANDE D'ÉVALUATION

Rappelons que l'évaluation du PLCP est elle-même une mesure du plan (mesure 12.4., p.48). Des précisions sur la méthode et la démarche d'évaluation y sont mentionnées (*cf. infra* encadré 1.1). C'est ainsi que la demande adressée à l'IWEPS porte sur :

- une évaluation d'impact, si possible au moyen d'une méthode avec groupe de contrôle, visant l'appréciation des effets du dispositif, mais également la compréhension de ceux-ci.
- une approche participative donnant la parole aux bénéficiaires de la mesure.

Au moment de la commande d'évaluation, le cabinet du Ministre-Président a par ailleurs précisé qu'il favorisait si possible une méthode avec groupe de contrôle expérimental.

Du point de vue de la méthode, *a priori*, la mesure 1.1.3 du PLCP se prête bien à une évaluation expérimentale. Une étude de faisabilité a ainsi été réalisée entre juillet 2016 et juillet 2017, parallèlement au processus d'élaboration du dispositif. Elle s'est toutefois conclue par l'infaisabilité



¹ Plan de Lutte Contre la Pauvreté, 10 septembre 2015, p. 4.

² Ibidem.

d'une évaluation expérimentale, notamment en raison de l'absence de mise en œuvre de la mesure du PLCP à la date de finalisation du projet d'évaluation. De plus amples informations sont disponibles en annexe 1.

Encadré 11: Extrait du PLCP relatif à la demande d'évaluation

Pour l'évaluation de certains dispositifs et si cela est pertinent, l'IWEPS privilégiera une approche par « groupe de contrôle », c'est-à-dire en appréciant les effets des dispositifs du Plan évalués sur un groupe de bénéficiaires et mis en comparaison avec un autre groupe composé, celui-ci, de non-bénéficiaires. Cette approche devrait ainsi permettre d'apprécier les effets transformatifs des dispositifs et ainsi de comprendre l'impact des mesures du Plan sur les processus et les conditions de précarisation.

Par ailleurs, l'IWEPS privilégiera une **approche «participative »** dans ces analyses, notamment en veillant à identifier dans l'analyse des « trajectoires de vie » des bénéficiaires des dispositifs prévus par le PLCP et ce, afin de mettre en avant l'éventuel écart entre la formulation et les paramètres des dispositifs publics et l'expérience du vécu. Ce processus participatif **offrira aux bénéficiaires des dispositifs visés l'opportunité de formuler des avis concrets sur l'efficacité des dispositifs mis en place et, le cas échéant, de livrer des recommandations** en phase avec la réalité de terrain. [...]

Un **comité transversal d'encadrement** (CTE), institué au début du processus, accompagnera ces travaux de suivi, d'évaluation et d'analyses scientifiques. Ce comité sera composé de représentants du secteur associatif - dont le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté -, de représentants du monde académique, d'un représentant de la Fédération des CPAS, d'un représentant de la DICS, d'un représentant de la DGO5 et du référent pauvreté attaché au Secrétariat général, ainsi que de représentants de l'IWEPS et de la CST.

Cette non-mise en œuvre de la mesure a induit l'adaptation de la question évaluative générale approuvée par le comité transversal d'encadrement et d'évaluation du PLCP (*cf.* section 1.3) sous la forme suivante :

« Des modalités de sécurisation du paiement des loyers favorisent-elles l'accès à un logement locatif privé et par quels mécanismes? »

Cette question est ainsi déconnectée du dispositif promu par la mesure 1.1.3. L'intervention qui est ici évaluée est une stratégie, celle de sécuriser le paiement des loyers, qui est à la base de la mesure 1.1.3, mais qui peut se concrétiser via d'autres instruments aux modalités diverses. Certains dispositifs existent d'ailleurs déjà au niveau de la Région wallonne, tels que la prise en gestion³ par les Agences Immobilières Sociales (AIS) ou des Associations de Promotion du Logement (APL), et le dispositif Win-Win-Win mis en place par le CPAS de Namur qui est à l'origine de la mesure 1.1.3. (cf. infra chapitre 3).

Par ailleurs, l'analyse exploratoire de ce dispositif Win-Win-Win et les entretiens avec des responsables d'AIS ou d'APL ont montré que ces dispositifs ne s'appuient pas sur la seule stratégie de sécurisation du paiement des loyers. Nous avons donc étendu le champ de notre analyse pour examiner les mécanismes qui concourent à mobiliser le parc locatif privé à destination d'un public précaire et le rôle de la sécurisation du paiement des loyers parmi ces mécanismes.

³ Les AIS et les APL peuvent prendre en gestion le bien d'un propriétaire privé dans le cadre d'un mandat de gestion pour une durée déterminée.



1.2. LES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Pour répondre à la question évaluative, nous mobiliserons comme approche une analyse de contribution.

L'analyse de contribution relève des évaluations dites basées sur la théorie (theory-based evaluation - TBE). Ce type d'évaluations « structure l'évaluation autour de l'énonciation d'une « théorie 4 », capable de décrire comment le programme provoque les résultats escomptés ou observés » (Devaux-Spatarakis A., 2014).

Cette « théorie » est appelée communément logique d'intervention ou théorie du programme (Albarello *et al.* (2016), pp. 83-92). Elle porte tant sur la logique de mise en œuvre des activités que sur la logique des effets⁶ (attendus ou inattendus) que ces activités produisent. La focale ou le degré de détails apportés à l'un ou l'autre pan de cette logique d'intervention permettent d'adapter l'évaluation à son contexte, aux contraintes de celle-ci et, *in fine*, aux questions évaluatives qui seront étudiées.

Cette approche permet de répondre à notre problème d'absence de mise en œuvre actuelle de la mesure 1.13, car elle peut d'une part, étudier la question des éléments qui soutiennent ou non la mise en œuvre de la mesure, et d'autre part, de façon *ex-ante* (avant la mise en œuvre effective d'une intervention publique), informer les décideurs et administrations sur les mécanismes qui peuvent soutenir cette intervention et amener les résultats attendus.

Pratiquement, cette approche:

- fournit un processus pour développer des hypothèses sur les causes et mécanismes sousjacents de façon transparente et testable et,
- utilise ce qui est connu ou peut-être testé sur des interventions similaires opérant dans des contextes similaires.

Si l'évaluateur peut confirmer la « théorie » au moyen de preuves empiriques et expliquer l'influence des facteurs externes, il est raisonnable de conclure que l'intervention en question aura un effet. La théorie appuie l'argument selon lequel l'intervention change le cours des choses, elle définit les points faibles de cet argument et, de ce fait, cerne les zones où des données s'avèrent le plus nécessaires pour renforcer l'affirmation. Une inférence causale entre l'intervention et le résultat est établie à partir des faits suivants :

- 1. L'intervention est fondée sur une théorie raisonnée. La chaîne des résultats et les hypothèses sous-jacentes quant au bon fonctionnement de l'intervention sont solides et plausibles, et les principaux intervenants y adhèrent.
- 2. Les activités de l'intervention (et dans notre cas, les activités d'autres interventions s'appuyant sur une stratégie de sécurisation du paiement du loyer) ont été mises en œuvre.



⁴ La « théorie » dont il est question ici n'est pas une théorie scientifique mais la logique d'intervention du dispositif à évaluer, c'est-à-dire dans notre cas, la logique sous-jacente à l'introduction d'une modalité de sécurisation du paiement des loyers. Cette théorie, explicite ou implicite, décortique la logique sous-jacente de l'intervention : comment l'intervention va induire les changements attendus auprès d'un groupe cible et comment ces changements de comportements vont générer des effets sur les bénéficiaires finaux de l'intervention.

⁵ Désignée par Ross (2004) sous le vocable théorie du processus (process theory) et par Chen (2005, 2015) sous le vocable modèle d'action (action model).

⁶ Désignée par Rossi (2004) sous le vocable théorie de l'impact (impact theory) et par Chen (2015) sous le vocable modèle de changement (change model).

- 3. La théorie est confirmée au moyen de preuves : la chaîne des résultats prévus s'est réalisée, les hypothèses ont tenu et les résultats finaux ont été observés.
- 4. Les facteurs externes (c.-à-d. le contexte) influant sur l'intervention ont été évalués et il a été démontré qu'ils ne contribuaient pas largement aux résultats ou que, dans les cas où leur contribution était importante, cette contribution était reconnue.

Les étapes⁷ du processus sont les suivantes : Définir les cas de cause à effet à examiner, élaborer la théorie du changement⁸, évaluer la description de la contribution, recueillir les éléments probants existants sur la théorie du changement, réévaluer la description de la contribution et les défis qui s'y rattachent, chercher de l'information probante supplémentaire, et réviser et renforcer la description de la contribution. Le processus de réalisation de ces sept étapes distinctes n'est pas conçu pour être linéaire. Certaines de ces étapes sont itératives et exigent de l'évaluateur qu'il retourne à une étape antérieure, tout dépendant des nouvelles informations ou connaissances qui peuvent être obtenues dans le cadre du processus.

L'objectif premier de cette évaluation est donc d'identifier et de comprendre les éléments de la relation bailleur/locataire précaire qui peuvent améliorer l'accès à une location privée et plus spécifiquement le rôle tenu par des outils de sécurisation du paiement des loyers.

Par public précaire, nous entendons des ménages à faibles revenus. Les usagers du CPAS, ciblés par la mesure 1.1.3. du PLCP, font de facto partie du public considéré, mais d'autres ménages disposant de faibles revenus, que ce soit via le travail, le chômage, la mutuelle ou la pension, pourraient être pris en compte.

Pour analyser la contribution de la sécurisation du paiement des loyers, le champ de l'évaluation a été élargi pour incorporer les dispositifs suivants, actuellement mis en œuvre et s'appuyant entre autres sur une stratégie de sécurisation du paiement des loyers : le dispositif Win-Win-Win du CPAS de Namur, le mandat de gestion « classique » (pour le distinguer du mandat mis en place dans le cadre du dispositif Win-Win-Win) entre le CPAS et ses usagers pour le paiement du loyer directement au propriétaire, le bail glissant 9 mis en œuvre par l'association de promotion du logement Habitat-Service et la prise en gestion de biens privés par les Agences immobilières Sociales (AIS) 10. Vu que ces différents dispositifs recouvrent d'autres stratégies telles que l'accompagnement social, l'intermédiation locative, etc., l'évaluation étudie dans quelle configuration avec d'autres stratégies, la stratégie de sécurisation du paiement des loyers facilite-t-elle l'accès au logement locatif privé?

Le second objectif de cette évaluation s'est imposé de par la non-mise en œuvre de la mesure 1.1.3. Comment expliquer la mise en place du dispositif Win-Win-Win au niveau local à Namur et la nonmise en place de la mesure 1.1.3 du PLCP au niveau de la Région wallonne ? La Figure 1.1 permet de visualiser la chronologie du dispositif Win-Win-Win et de la mesure 1.1.3 du PLCP.

¹⁰ https://www.flw.be/wp-content/uploads/brochure_AIS.pdf



⁷ John Mayne identifie 6 étapes dans son article fondateur sur l'analyse de contribution Mayne (2011). Celles-ci ont fait l'objet de propositions d'adaptations et de précisions suite à des applications pratiques par Lemire & al (2012) et Delahais & Toulemonde (2012). Dans une récente adaptation, Mayne propose une démarche en 7 étapes (https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/verifications-evaluations/centre-excellence-enevaluation/approches-evaluation-axees-theorie-concepts-pratiques.html). Notre analyse s'appuie sur cette version.

⁸ Parlant de la «théorie », la littérature mobilise différents termes: théorie du programme, modèle logique, théorie du changement, chaîne de résultats, etc. Par la suite, nous nous alignerons sur Mayne (2015) en parlant de théorie du changement qui reprend le chemin par lequel l'intervention produit son impact ainsi que les hypothèses causales pour que les effets escomptés aient bien lieu.

⁹ http://www.habitat-service.be/principe

C Modèle d'action Conception et A Mise en place du dispositif Application du dispositif Win-Win-Win P M Win-Win-Win au CPAS de A Namur U S R 2015 2018 2014 2017 2013 2016 N W 0 Modèle d'action Conception et Non mise en place de la mesure Р R A 1.1.3. du PLCP u L ٧ E L C G L e P Elaboration Politique 10 а Logement privé O N u NN E Elaboration PLCP

Figure 11: Chronologie du dispositif Win-Win-Win et de la mesure 113 du PLCP

Pratiquement, la recherche comporte quatre volets :

- 1. Analyse de la problématique de l'accès au logement pour les personnes précaires ;
- 2. Analyse de la conception et de la mise en place de la mesure 1.1.3. du PLCP ;
- 3. Analyse de la conception et de la mise en place de l'expérience pilote du CPAS de Namur ;
- 4. Analyse du rôle de la stratégie de sécurisation du paiement des loyers pour l'accès au logement locatif privé par les personnes précaires.

Des informations méthodologiques propres à chacune des analyses sont proposées au fil du rapport sous forme d'encadrés.

1.3. DÉROULEMENT ET PILOTAGE DE L'ÉTUDE

Les travaux, dont le rapport fait état, ont été menés dans le cadre plus large du programme d'encadrement et d'évaluation du PLCP présenté au Comité Transversal d'Encadrement (CTE) du PLCP en janvier 2016 et validé par le Gouvernement wallon en juin 2016.

Une première phase de la présente évaluation a été menée entre décembre 2015 et septembre 2017, pendant laquelle, d'une part, des entretiens ont été menés auprès des diverses parties prenantes pour analyser la mesure 1.1.3 et son contexte, et d'autre part, une étude de faisabilité d'une évaluation expérimentale a été menée.

Le projet final de l'évaluation, avec la définition de nouvelles questions évaluatives, a été présenté et discuté au sein du CTE en octobre 2017.

La suite des travaux ont été menés entre novembre 2017 et mars 2019. Ils ont bénéficié de l'accompagnement scientifique de Benoît Rihoux (Professeur à l'UCLouvain) et de Priscilla Alamos-Concha (collaboratrice scientifique à l'UCLouvain et chercheuse post-doctorale à l'Université d'Anvers) pour les méthodes Process-Tracing et Qualitative Comparative Analysis (*cf. infra*).

Le rapport a fait l'objet d'une présentation lors du CTE du PLCP le 27 mars 2019.

Le present texte remis au Gouvernement wallon prend en compte, sous la responsabilité de l'IWEPS et dans le respect de la liberté de l'Institut en tant qu'évaluateur, les remarques formulées par les membres du CTF.



1.4. PRINCIPES D'ORGANISATION DU RAPPORT

La suite de ce rapport se structure en 5 chapitres (chapitres 2 à 6).

Le chapitre 2 dresse un état des lieux du marché locatif wallon avec un focus sur le marché privé et les personnes précaires.

Le chapitre 3 étudie la rationalité de la mesure 1.1.3, sa genèse et les entraves rencontrées lors de sa mise en œuvre.

Le chapitre 4 retrace la mise en place effective au CPAS de Namur du dispositif « mandat irrévocable » (appelé également *Win Win*); dispositif dont la mesure 1.1.3 propose un développement dans d'autres CPAS wallons.

Le chapitre 5 analyse la contribution de la stratégie de sécurisation du paiement des loyers pour faciliter l'accès au logement locatif privé pour les personnes précaires.

Enfin le sixième et dernier chapitre présente les conclusions sous forme d'un récit de contribution et conclut cette étude en formulant des recommandations.



2. L'accès au logement : quel diagnostic?

2.1. INTRODUCTION

L'article 23 de la Constitution belge stipule que «Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Ce droit est notamment garanti par le droit à un logement décent. Or, de nombreux acteurs, principalement issus du monde associatif, affirment que ce droit est malmené, arguant qu'une frange de plus en plus importante de la population a des difficultés à se loger malgré les interventions publiques en faveur de l'accès au logement. Au rang de ces interventions, le Plan Wallon de Lutte contre la Pauvreté propose onze mesures au bénéfice des (candidats) propriétaires et locataires, tant pour le marché du logement privé que public.

Ces mesures ont pour vocation de diminuer les tensions en termes d'accès au logement. Mais quelle est l'ampleur des difficultés d'accès au logement ? Où se concentrent-elles ? Comment évoluent-elles ? Autant de questions auxquelles nous répondons dans ce chapitre constitué de cinq sections.

La première section propose un regard critique sur le marché du logement dans son ensemble : Quelle est la proportion de locataires et de propriétaires en Wallonie et comment évolue-t-elle ? Quelle importance ont les dépenses de loyer et de logement dans l'ensemble des dépenses des ménages wallons ? Comment évoluent les inégalités d'accès à la propriété ? Cette section est structurée selon ces questions.

La seconde section compile des informations sur le logement locatif. Une discussion sur la distinction entre logement locatif public et privé entame cette section. Ensuite, l'évolution des loyers des logements locatifs privés et publics est investiguée. Pour terminer, nous présentons le niveau et l'évolution de la part des revenus que les locataires du parc privé et public consacrent aux dépenses de loyer et de logement.

Nous évoquons ensuite brièvement quelques statistiques spécifiques au marché locatif public dans la troisième section : quelle est l'ampleur des files d'attente des candidats locataires à un logement social ? Tous les types de logements, toutes les zones géographiques en souffrent-ils de façon similaire ? Quelles sont les alternatives au logement social ?

La quatrième section est dédicacée à l'état des lieux du logement locatif privé. Elle fait l'objet d'une attention soutenue étant donné que la mesure 1.1.3 du Plan, objet de notre évaluation, a trait au marché locatif privé. Y sont abordés l'état des informations disponibles en la matière et l'évolution des loyers, d'abord en distinguant les biens proposés à la location des biens loués, puis en ventilant ces évolutions par type de logement et par zone géographique.

Une dernière section apporte des éléments de conclusion.

Une batterie de statistiques présentées en graphiques et tableaux agrémente nos propos. Ces éléments chiffrés proviennent de plusieurs bases de données administratives ou d'enquêtes : enquêtes sur les revenus et conditions de vie (SILC) et enquêtes sur le budget des ménages¹¹, Census 2011 de Statbel, données d'Immoweb, données de la société wallonne du logement (SWL), enquêtes du Centre d'Études en Habitat Durable de Wallonie (CEHD), etc. Dans la mesure du possible, nous plaçons une focale sur les personnes ou ménages aux revenus modestes. Parmi eux, les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale sont le public cible de la mesure 1.1.3.

-



¹¹ Ces enquêtes sont supervisées par Eurostat et menées par Statbel,

2.2. LE LOGEMENT

On entend souvent dire que le Belge a une brique dans le ventre, évoquant par là son attrait pour la construction et son besoin d'être propriétaire de son logement ¹². En Wallonie, quelle est la proportion des logements qui sont occupés par leur propriétaire et comment évolue-t-elle? Quelle est l'importance des dépenses de loyer et de logement dans le total des dépenses des ménages wallons? Comment évoluent les inégalités d'accès à la propriété? La suite de cette section évoque tour à tour les réponses à ces questions.

Des résultats tirés des recensements de 1981 et 1991 montrent que 63,0% et 67,1% des logements occupés en Wallonie le sont par leur propriétaire. L'enquête socio-économique de 2001 présente un taux de 69,9%. En 2011, pour la première fois sur les trente dernières années, la part de logements occupés par leur propriétaire diminue, en passant à 65,6% (Source : Census 2011¹³). On prolonge cette série chronologique en utilisant les données d'enquêtes SILC : en 2017, 67% des ménages en Wallonie sont propriétaires de leur logement (pour 2011, SILC rapporte la même proportion). Au regard de ces chiffres, il est difficile de se prononcer sur l'évolution de la part des logements occupés par leurs propriétaires entre 2011 et 2017¹⁴. On peut prudemment annoncer une stagnation, voire une très faible progression de cette part, alors que, sur cette même période, le prix médian des ventes de biens immobiliers progresse en Wallonie (de 145 000 à 157 000 euros pour les maisons, de 122 500 à 140 000 euros pour les appartements¹5).

Comment expliquer une probable augmentation de la part des logements occupés par leur propriétaire alors que les prix de vente des biens immobiliers croissent dans le même temps? Une partie de l'explication réside dans la baisse tendancielle des taux d'emprunt depuis 2011, ainsi que la hausse de l'inflation et des salaires dans des proportions similaires à celles des prix de vente des biens immobiliers. Les interventions publiques essentiellement axées sur l'aide aux propriétaires forment un autre facteur explicatif. Au rang de ces interventions, on trouve les réductions d'impôts pour des dépenses liées à l'accession à la propriété, les taux avantageux des crédits hypothécaires sociaux, le taux réduit des droits d'enregistrement pour les « maisons modestes », les assurances contre la perte de revenus pour les prêts hypothécaires. Pour les ménages locataires, des initiatives publiques de soutien financier sont mises en place (allocation loyer, loyer réduit pour les locataires de logements sociaux, etc.) ; elles n'ont cependant pas l'ampleur de celles fournies aux (candidats) propriétaires de logement es souligne le CEHD (2017), « Le système du logement en Belgique, et plus précisément en Wallonie, privilégie la propriété occupante comme mode dominant de production et d'occupation du logement ».

Combien les ménages wallons dépensent-ils pour se loger? Si on s'intéresse uniquement aux loyers¹⁷ dépensés par les ménages wallons en 2000 et en 2016, les dépenses des locataires ont

¹⁷ Les loyers réels sont répartis entre les régions suivant les montants totaux des loyers déclarés par les ménages locataires dans l'enquête SILC ; les loyers imputés sont attribués d'une manière fictive aux propriétaires et ventilés par région. Les loyers



Rapport de recherche de l'IWEPS n°30

¹² « Il est présumé une préférence des ménages pour la propriété, car celle-ci évite de payer un loyer considéré comme à fonds perdu et apparaît comme le moyen pour les catégories modestes et populaires de construire un patrimoine pour la retraite ainsi que d'afficher symboliquement une indépendance matérielle voire une promotion sociale » (CEHD, 2017).

¹³ Le Census est une photographie au premier janvier 2011 de la population belge c'est-à-dire de l'ensemble des habitants du territoire belge quelle que soit leur nationalité (Source : http://census2011.fgov.be/index_fr.html).

¹⁴ La méthode du Census, de l'enquête socioéconomique et des enquêtes SILC ne sont pas identiques. Une certaine prudence s'impose donc à la lecture des résultats, en particulier sur les comparaisons entre statistiques issues de sources différentes.

¹⁵ Source : STATBEL (https://statbel.fgov.be/fr/themes/construction-logement/prix-de-limmobilier#figures, site consulté le 20 février 2019).

¹⁶ Des soutiens non financiers en faveur des locataires sont prévus : lutte contre la discrimination (contrôles-mystères par exemple), lutte contre les marchands de sommeil, capteurs-logement, etc.

doublé sur cette période tandis que celles des propriétaires ont augmenté de 37%. Quelle importance ont ces dépenses de loyers (réels et imputés) dans l'ensemble des dépenses des ménages wallons¹⁸ ? En 2000, elles comptent pour 14,1% de l'ensemble de leurs dépenses ; en 2016, cette proportion reste stable (14,2%).

L'enquête budget des ménages estime qu'en 2016 plus d'un tiers du budget des ménages wallons (36,3 %) est consacré aux dépenses de logement (loyer, charges et dépenses énergétiques, entretien et réparation du logement, achat de meubles et d'appareils ménagers, outillage, etc.). Il s'agit d'une mesure objectivée du poids financier du logement dans le budget des ménages. D'un point de vue subjectif, un wallon sur deux estime que le poids financier lié au logement est « lourd » (Source : SILC 2016, calculs : CEHD).

Comment évoluent les inégalités d'accès à la propriété en Wallonie ? Le tableau 2.1 contient, selon le quartile de revenu¹⁹, la part de propriétaires en 2011 et 2017. Que constate-t-on ? Premièrement, plus un Wallon a des revenus élevés, plus la probabilité qu'il soit propriétaire est grande : en 2011, 46% des Wallons ayant les revenus les plus faibles sont propriétaires ; parmi les Wallons les plus aisés, cette proportion s'élève à 88%. Les évolutions entre 2011 et 2017 sont peu marquées. On note cependant que pour les individus classés dans les deuxième et troisième quartiles de revenu, leur chance d'accéder à la propriété diminue probablement entre 2011 et 2017 ; les individus du quartile le plus aisé affichent une tendance inverse.

Tableau 2.1: Statut d'occupation du logement selon le quartile de revenu

| | Part de prop | riétaires |
|------------------------------|--------------|-----------|
| | 2011 | 2017 |
| Premier quartile de revenu | 46 | 46 |
| Deuxième quartile de revenu | 74 | 70 |
| Troisième quartile de revenu | 83 | 81 |
| Quatrième quartile de revenu | 88 | 92 |

Source : SILC, Calculs : IWEPS

En 2017, les Wallons les plus aisés ont deux fois plus de chance d'être propriétaires que les wallons aux revenus les plus modestes. Or, même si le lien entre statut et niveau de revenu n'est pas automatique, les revenus du travail sont en moyenne supérieurs aux revenus de remplacement (allocations de chômage, revenu d'intégration sociale, indemnités de maladie, etc.). Ce sont par conséquent les personnes vivant avec des revenus de remplacement – et avec peu d'économies – qui ont le moins de chance d'accéder (de se maintenir) à la propriété. Les données de l'enquête du CEHD sur la qualité de l'habitat en Wallonie (Graphique 2.1) appuient cette affirmation.

-

imputés sont régionalisés selon la valeur de l'excédent net d'exploitation. Celui-ci est un élément des comptes des revenus des ménages propries aux ménages propriétaires. Cet excédent net d'exploitation est ventilé entre région selon la valeur du revenu cadastral d'une part et selon l'évolution des prix des logements (maisons et appartements) d'autre part.

¹⁸ Le total des dépenses de consommation finale des ménages (en millions d'euros, à prix courants) est calculé dans les comptes régionaux dont la dernière version est disponible à l'adresse suivante : https://www.iweps.be/publication/comptes-regionaux-2017/

¹⁹ Il s'agit ici du revenu équivalent. Pour une définition de ce revenu, cf. https://www.iweps.be/indicateur-statistique/coefficient-de-gini/

60% 50% 40% 30% 20% 10% 0% Propriétaires Propriétaires Ensemble des Locataires -Locataires -Ensemble des Ensemble des accédants propriétaires bailleur bailleur social locataires ménages occupants particulier ou public Temps plein ■Temps partiel ■ Retraité ■ Chômeur Autres inactifs

Graphique 2.1: Statut socio-économique du chef de ménage selon le statut d'occupation du logement (en %)

Source : Enquête sur la qualité de l'habitat 2012-2013, Calculs : CEHD

Champ: ensemble des ménages en Wallonie pour lesquels les variables concernant le statut d'occupation du logement et le statut socio-économique du chef de ménage sont disponibles (n=6 001).

Note : les zones hachurées indiquent que le nombre d'observations est inférieur à 30. La modalité « locataires – autre bailleur » n'est pas représentée, car le nombre d'observations est inférieur à 30 pour toutes les catégories de statut socio-économique du chef de ménage.

2.3. LE LOGEMENT LOCATIF

Cette seconde section compile des informations sur le logement locatif. Celui-ci est parfois qualifié de privé, social ou public. Une discussion sur la nuance entre logement locatif public et social puis sur la distinction entre logement locatif privé et public entame cette section. Ensuite, l'évolution des loyers des logements locatifs privés et publics est investiguée. Puis la répartition des locataires habitant dans un logement locatif public ou privé, en fonction de leur revenu, est présentée en évolution temporelle.

Logement public, logement social. Dans la littérature les deux expressions sont régulièrement utilisées comme des synonymes. Des nuances existent cependant. Le Code wallon du logement et de l'habitat durable fournit une définition du logement public. Plus précisément, c'est le logement d'utilité publique qui est défini : « le logement sur lequel un opérateur immobilier est titulaire de droits réels, qu'il détient en gestion ou qu'il prend en location, destiné à l'habitation dans le cadre de la politique sociale développée par la Région » (Code wallon du logement et de l'habitat durable, article 1er, 9°, mise à jour au 28/03/2018). Le logement d'utilité publique recouvre donc « le logement social, les logements sociaux assimilés, les logements d'insertion et de transit ». Quant au logement social, la dernière définition qu'on en trouve dans le Code date de la législation en vigueur au 31/12/2016 : « le logement sur lequel une personne morale de droit public est titulaire de droits réels et destiné à l'habitation de ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes ou moyens lors de leur entrée dans les lieux ».

La différence majeure entre logement public et social tient dans l'identité du titulaire de droits réels sur le logement. Il s'agit d'un opérateur immobilier – privé ou public – dans le cas du logement



public ; et d'une personne morale de droit public dans le cas du logement social. À cet égard, les sociétés de logement de service public (SLSP) - chapeautées par la SWL - sont des personnes morales de droit public²⁰ et sont, par voie de conséquence, actives dans le logement social. Quant aux associations de promotion du logement (APL) et aux agences immobilières sociales (AIS), elles sont à ranger du côté des opérateurs immobiliers agissant dans le champ du logement social assimilé : en effet, ces opérateurs privés prennent des logements en gestion ou en location, dans le cadre de la politique sociale développée par la Région.

Nous proposons à présent quelques définitions liées au logement locatif privé afin de le distinguer des logements locatifs publics et sociaux.

Encadré 2.2 : Définition du logement locatif privé

À notre connaissance, il n'existe pas de définition officielle du logement locatif privé. Celle qui est présentée ci-dessous n'engage donc que les auteurs de ce rapport. Il s'agit d'une définition produite sans considération théorique et en contraste avec les définitions de logement public et social. L'objectif de cette définition du logement locatif privé est de rendre hermétique la frontière entre elle et la définition du logement locatif public/social.

Le logement locatif privé est un logement détenu et géré par des propriétaires bailleurs privés - ou des agences immobilières privées - et destiné à la location par des ménages privés. Alors que dans le logement social, les conditions d'accès au logement sont publiées (ne pas dépasser un plafond de revenus, ne pas être propriétaire) et s'appliquent à tous les candidats de la même façon (équité de traitement des dossiers), dans le logement locatif privé, le choix des conditions d'accès au logement est à la discrétion du propriétaire et il peut décider de les appliquer différemment selon le candidat locataire. La condition d'accès principale est souvent liée à la capacité financière du candidat locataire à payer le loyer, mais, au contraire du propriétaire d'un logement public pour qui la première condition d'accès est de ne pas dépasser un certain plafond de revenu²¹, dans la plupart des cas, le propriétaire d'un logement privé n'autorisera pas la location en deçà d'un seuil de revenu²² qu'il définit.

Dans le logement social, le montant du loyer est principalement fonction des revenus du ménage. Dans le logement locatif privé, le prix du loyer est fixé par autre chose que le revenu du ménage, il est fixé par le propriétaire qui prend en compte de nombreux facteurs, dont le prix des loyers pour des biens semblables (même zone géographique, même composition, même état d'usure, etc.), prix lui-même influencé par des considérations de marché (tension entre offre et demande) ou d'autres considérations (par exemple un loyer fixé par rapport au montant du remboursement du prêt qu'il a éventuellement contracté pour acheter le bien mis en location).

Au niveau régional, le loyer net moyen mensuel des logements publics a augmenté de 31% (+62 euros) entre 2005 et 2015, passant de 198 à 260 euros (Source : SWL, Calculs : CEHD). Dans le même temps, les loyers privés ont augmenté de 388 à 525 euros, soit une croissance légèrement supérieure (+35%) à celle observée pour les loyers des logements publics (Source : SILC, Calculs : IWEPS). En plaçant la focale sur les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, public cible de notre

²⁰ Source : Article 130 du Décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement.

²¹ http://www.swl.be/index.php/accueil-particulier/louer.

²² Le propriétaire peut demander au candidat locataire le montant de ses revenus, afin de s'assurer de sa solvabilité. Par contre, « il ne peut exclure a priori certaines sources de revenus, telles que les allocations de chômage, les revenus d'intégration et autres aides sociales, en exigeant uniquement la production d'un contrat de travail ou de fiches de salaire ». (Source: UNIA)

évaluation, on note que durant cette période, leur revenu a augmenté dans les mêmes proportions (+33%) (Source : SPP intégration sociale).

Quant au taux d'effort, que nous définissons comme la part du revenu d'intégration sociale consacrée au paiement du loyer, il est en moyenne – en 2015 - de 63 % pour un isolé (il recevait 834 euros par mois et payait un loyer moyen de 525 euros). Son solde disponible était de 309 euros. Pour un chef de famille, le taux d'effort diminue à 47 %. Rappelons ici que le loyer n'est qu'une composante du coût du logement (qui comprend également les charges, les frais d'entretien, etc.).

Quelle part de leur revenu les ménages locataires dépensent-ils pour se loger ? Les données SILC distinguent les loyers à prix du marché et les loyers à prix réduits (principalement les logements sociaux). Le tableau 2.2 présente les informations relatives aux loyers à prix du marché. La part des revenus consacrée au loyer et au logement pour les loyers à prix réduit est commentée dans la suite du texte.

Tableau 2.2 : Part des revenus dépensée pour des biens loués au prix du marché (en %)

| | | e des revenus e au loyer | Part maximale consacrée au lo charges, assi | • |
|-------------------------------------|------|-----------------------------|---|------|
| | 2011 | 2017 | 2011 | 2017 |
| Un quart des ménages locataires | 21 | 22 | 29 | 28 |
| La moitié des ménages locataires | 29 | 29 | 40 | 38 |
| Trois quarts des ménages locataires | 40 | 42 | 56 | 53 |

Source : SILC, Calculs : IWEPS

En 2017, un quart des ménages wallons ne consacre pas plus de 22% de leur revenu pour payer le loyer de leur location privée ; un autre quart des ménages débourse plus de 42% de leur budget sur ce poste ; Sur 100 ménages locataires wallons, 50 versent au maximum 29% de leur revenu au loyer, les 50 autres ménages dépensent plus de 29% de leur revenu au paiement du loyer. Cette même année, un quart des ménages locataires wallons consacre plus de 53% de leur revenu aux dépenses de logement. En 2011, ces différents pourcentages sont du même ordre de grandeur.

Les loyers des logements sociaux sont notamment définis en fonction des revenus du ménage. La part des revenus consacrée au loyer est logiquement plus faible (de 6 à 15 points de pourcentage) pour les loyers à prix réduit que pour les loyers à prix de marché. Sous l'optique dépenses de logement, on observe un effet de rattrapage, de faibles écarts de l'ordre de 3 à 5 points de pourcentage étant fréquents²³. On peut faire l'hypothèse que les logements à prix réduit (et en particulier les logements sociaux) sont en moyenne moins bien isolés que les logements à prix du marché et que, par conséquent, les locataires habitant un logement à prix réduit paient en moyenne des charges (chauffage, eau, électricité, etc.) plus élevées.

D'un point de vue subjectif, presque deux locataires sur trois en Wallonie estiment que le poids financier du logement est « lourd » (Source : SILC 2016, Calculs : CEHD).

²³ Les individus déclarant un loyer à prix réduit sont peu nombreux. Par conséquent, la représentativité de ces données est limitée.



2.4. LE LOGEMENT LOCATIF PUBLIC

En Wallonie, le logement locatif public est géré par plusieurs institutions : sociétés de logement de service public de Wallonie (SLSP), Agences immobilières sociales (AIS), Agence de promotion du logement (APL), Communes, CPAS, etc. Selon le CEHD (2017), « l'essentiel du parc public est constitué par les logements propriétés des 64 SLSP ou géré par elles ». Par conséquent, la suite de cette section se concentre essentiellement sur les logements publics propriétés des SLSP et gérés par elles. Plus de 99 % de ces logements publics sont des logements sociaux. Nous utilisons donc indifféremment ces deux expressions.

Selon la SWL, en 2015, 6 % de la population wallonne habite dans un logement public, qui constitue 6,5 % du parc de logements en Wallonie. Au total, ce sont 101 589 logements loués à 96 479 familles.

Des files d'attente de candidats locataires à un logement social existent. Cela signifie que sur certains segments du marché locatif public, la demande de logement est supérieure à l'offre de logement. Le CEHD (2017) indique que le délai d'attente moyen pour les ménages auxquels un logement public a été attribué au cours de l'année 2016 est de 617 jours. La médiane est de 408 jours. Les délais les plus longs en moyenne s'observent pour les appartements (cf. Tableau 2.3).

Tableau 2.3 : Délai d'attente moyen des ménages auxquels un logement public a été attribué au cours de l'année 2016 par type de logements demandé

| | D | Nombre de ménages | | |
|-----------------------|-------|----------------------|----------------------|-------|
| Maison | 598,4 | Soit | 1 an 7 mois 20 jours | 1 107 |
| Maison ou appartement | 604,1 | Soit | 1 an 7 mois 26 jours | 3 307 |
| Appartement | 740,1 | Soit | 2 ans 10 jours | 446 |

Source: SWL, Calculs: CEHD

Champ : 4 871 ménages candidats auxquels un logement public a été attribué, le type de logement n'a pas été indiqué pour 11 ménages.

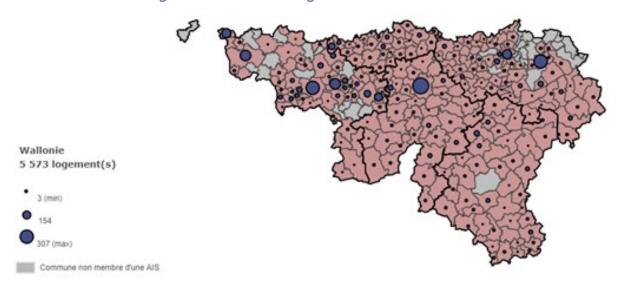
Ce sont les familles monoparentales qui se voient octroyer un logement le plus rapidement ; ce sont les ménages d'une personne qui attendent le plus longtemps. Plus le nombre de chambres dont le ménage a besoin est élevé, plus l'attente du ménage sera longue.

D'un point de vue géographique, les ménages candidats à un logement public se répartissent de manière similaire à la distribution du parc de logements publics en Wallonie, c'est-à-dire le long de la dorsale wallonne et dans les villes. Le CEHD (2017) note qu'en ce qui concerne les communes disposant d'un parc, « la majorité des communes ont un nombre de logements publics supérieur au nombre de candidatures exprimées en premier choix pour la commune ». Les logements publics évoqués ici sont les logements publics occupés et inoccupés. Les logements inoccupés – et donc potentiellement disponibles – représentent une petite portion de l'ensemble des logements. Les demandes de logement excédent donc l'offre disponible de logements et des délais d'attente se forment. La tension entre offre et demande est donc quantitative. Elle est également de nature qualitative : le CEHD (2017) pointe « une forte dichotomie entre le parc composé majoritairement de logements à 3 chambres et la demande majoritairement composée de logements à 1 chambre ».

Nous l'avons dit, l'acteur majeur en matière de logement public est la SWL et ses SLSP. Créée en 1984, cette institution fait l'objet de restrictions budgétaires depuis plusieurs années. De nombreux observateurs s'accordent à dire que le parc de logements sociaux vieillit et que le rythme des rénovations et des nouvelles constructions n'est pas assez soutenu. Ce constat sur les logements sociaux, associé à la cherté des logements locatifs privés pour des personnes à revenus modestes,

laisse apparaître de nouvelles formes d'occupation des logements, entre public et privé. À ce propos, Monk et Whitehead (2010), repris par le CEHD (2017), arguent qu' « entre la montée simultanée de la propriété occupante et la relative stagnation du logement social forcé à la réorganisation, de nouveaux besoins non satisfaits en logement sont apparus dans la population. De nouveaux statuts d'occupation intermédiaires émergent, tels que l'accession à la propriété « à bas coût » ou la location privée aidée par des pouvoirs publics». En Wallonie, la location privée aidée par des pouvoirs publics est notamment pilotée par des agences immobilières sociales (AIS) et des associations de promotions du logement (APL).

La carte 2.1 montre que l'offre de logements des AIS est nettement plus limitée que celles des SLSP. En 2016, les AIS prenaient 5 573 logements en gestion (contre plus de 100 000 logements sociaux pour les SLSP). Néanmoins, il s'agit d'une alternative au succès croissant face aux voies traditionnellement empruntées par les candidats locataires: entre 2012 et 2016, le nombre de logements pris en gestion par les AIS a crû de près de 40 %²⁴. Contrairement aux APL, les AIS sont présentes sur la quasi-intégralité du territoire wallon.



Carte 2.1 : Nombre de logements loués via une agence immobilière sociale (2016)

Source: Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie (FLW), Calculs : IWEPS

2.5. LE LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ

Le logement locatif privé est le type de logement ciblé par la mesure qui constitue le champ de notre évaluation. Par conséquent, cette section est davantage développée que les trois premières. Nous débutons par un état des lieux des données disponibles pour caractériser le logement locatif privé. Nous enchaînons avec les principaux indicateurs à ce sujet, en particulier le niveau des loyers, leur évolution dans le temps et leur ventilation par type de logement et par zone géographique.

2.5.1. Informations disponibles

De quelles informations disposons-nous pour caractériser les logements locatifs privés? Le CEHD (2017) pointe les connaissances lacunaires à propos des logements locatifs privés : « La Wallonie ne dispose pas d'un recensement précis et exhaustif des biens effectivement mis en location par type de logements (appartements/maisons) ». Cette carence d'information sur les logements

²⁴ Les files d'attente de candidats locataires ne se limitent pas au logement social. Ce phénomène s'observe également pour des logements pris en gestion par les AIS.



s'accompagne d'un phénomène similaire pour les loyers : « Il a été constaté un manque de statistiques fiables sur les loyers en Wallonie. En effet, collecter les données sur l'ensemble du parc locatif wallon est une entreprise coûteuse »25. Notons à ce propos que le CEHD a mené en 2018 une grande enquête sur le parc privé de logements en Wallonie en vue notamment d'établir une grille indicative des loyers représentative de l'ensemble du territoire wallon²⁶. Cette grille indicative est en ligne depuis mars 2019.

Des informations parcellaires et partielles sur les loyers existent cependant. Les données les plus récentes proviennent de l'enquête SILC, de la base de données des baux enregistrés (informations sur des logements loués) et de la base de données de gestion d'IMMOWEB (informations sur des logements mis en location).

- 1. L'enquête SILC recense des informations sur les logements et les loyers, notamment en Wallonie. Le nombre de Wallons interrogés (plus ou moins 4 000 par an) permet de calculer des indicateurs fiables au niveau de la population wallonne, mais rend plus fragile l'interprétation de statistiques réalisées sur des sous-ensembles de la population wallonne (les locataires, les habitants d'une province, etc.);
- 2. La base de données des baux enregistrés. L'enregistrement des baux d'habitation constitue une obligation. Dans la pratique, il est loin d'être systématique ;
- 3. Une base de données d'IMMOWEB, que la société a transmise à l'IWEPS. Celle-ci compile des informations sur des biens résidentiels privés mis à la location. L'objectif de l'état des lieux étant de déterminer l'accès au logement locatif privé, cette base de données est particulièrement adaptée étant donné que, d'une part, elle recense les biens mis à la location par des propriétaires de logements privés et que, d'autre part, elle dispose de la couverture la plus large sur le marché de l'annonce immobilière.

Nous n'avons aucune garantie que les biens loués et ceux mis en location sont en moyenne les mêmes. Nous ne pouvons par conséquent pas nous positionner sur la représentativité des données de ces trois sources par rapport à l'ensemble du parc locatif privé en Wallonie (logements loués et à louer). Néanmoins une comparaison des données IMMOWEB avec les données des baux enregistrés nous éclaire sur les avantages et limites des deux sources (cf. Encadré 2.3).

Encadré 2.3: Avantages et limites des données IMMOWEB et baux enregistrés

Les données d'Immoweb ont l'avantage de comprendre de nombreuses variables annexes permettant de décrire les logements. Elles permettent aussi de suivre les prix de l'immobilier sur une période de dix ans. Elles ont l'inconvénient d'être moins représentatives : selon les années, on a estimé qu'entre 20% (en 2006) et 40% (en 2016) des baux signés pouvaient provenir d'annonces d'Immoweb. Cette représentativité est aussi très biaisée : les annonces sont surreprésentées dans les communes riches du centre du pays (en particulier au Sud-Est de Bruxelles) et sont sousreprésentées dans les communes pauvres ou périphériques.

Les données des baux enregistrés ont des avantages et inconvénients opposés. Elles ne permettent pas d'utiliser des informations sur le type de logements (ex. sa taille ou son confort) et les données dont nous disposons se limitent à cinq années (de 2011 à 2015). Par contre, leur représentativité est meilleure que celle d'Immoweb, puisqu'on estime qu'environ un bail sur deux est enregistré. Cette

²⁵ Extrait de la note du Gouvernement wallon adoptant la grille indicative des loyers.

²⁶Cette enquête collecte des données sur le parc locatif wallon : loyers payés mensuellement par les locataires du parc privé en Wallonie, conditions du bail (durée, date d'entrée, etc.), caractéristiques des biens mis en location (taille, typologie, superficie, configuration, équipements et qualité).

représentativité est aussi moins biaisée que pour Immoweb, même si les communes pauvres, principalement les villes, présentent des taux d'enregistrement un peu moins élevés.

Source: Regards statistiques n°2: Le marché locatif sous la loupe. Mesurer les loyers dans les communes belges et wallonnes (IWEPS).

2.5.2. Évolution des loyers des logements locatifs privés

Cette section étudie l'évolution des loyers privés en Wallonie, distinguant les loyers des logements loués de ceux des logements mis en location. La première partie compare les niveaux et les évolutions des loyers des logements loués et mis en location en Wallonie. Ensuite, notre objectif étant d'investiguer l'accès au logement locatif privé pour des ménages précaires en Wallonie, ce sont les loyers des biens mis en location (et non ceux déjà loués) qui font l'objet d'analyses spécifiques (niveau et évolution des loyers selon le type de logement, selon leur localisation, etc.).

Quelles sont les évolutions des loyers privés en Wallonie? Les loyers des biens loués et en location évoluent-ils de concert ? La comparaison des données SILC et IMMOWEB (cf. Tableau 2.4) montre que les loyers privés ont constamment progressé entre 2006 et 2016, qu'il s'agisse de loyers pour des biens loués ou pour des annonces. Ce sont les loyers moyens des biens en location qui sont systématiquement les plus élevés : ils sont au moins 110 euros plus chers que les loyers des biens loués. On note cependant un effet de rattrapage au fil des années : les loyers des biens loués croissent (+32,5%) plus vite que les loyers des biens mis en location (+11,6%). Sur cette période, les montants des revenus d'intégration sociale ont progressé à la même vitesse que les biens loués et plus vite que les biens mis en location.

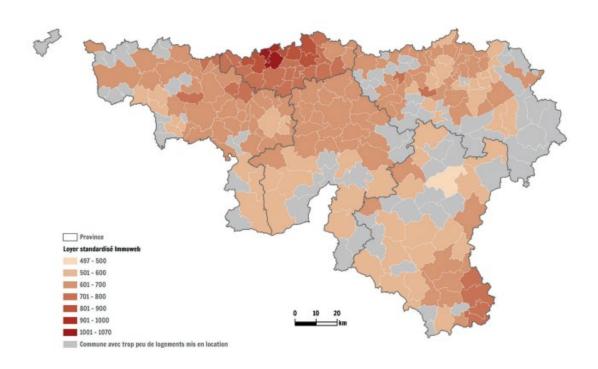
Tableau 2.4 : Évolution des loyers moyens des biens loués et mis en location en Wallonie (en euros)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Évolution 2006- 2016 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------------------|
| Loyer moyen des biens en location | 588 | 596 | 605 | 612 | 616 | 632 | 642 | 650 | 646 | 653 | 656 | + 11,60% |
| Loyer moyen des biens loués | 409 | 428 | 436 | 463 | 456 | 489 | 497 | 506 | 518 | 525 | 542 | + 32,50% |

Sources: SILC et Immoweb, Calculs: IWEPS

Les prochaines analyses concernent uniquement les biens mis en location. Le niveau des loyers des logements mis en location n'est pas constant sur le territoire wallon. La carte 2.2 fait état de ces variations : les loyers dans les communes périphériques de Bruxelles et de Luxembourg sont parmi les plus chers; une ligne de démarcation qui va de Philippeville à Malmedy sépare les loyers élevés (au nord de cette ligne) et plus modérés (au sud de cette ligne); Charleroi et Liège présentent des loyers plus faibles que leur périphérie.

Carte 2.2 : Loyers standardisés des biens à louer en Wallonie, par commune (en euros)



Source: IMMOWEB, Cartographie: IWEPS

Note: Le calcul du loyer standardisé²⁷ porte sur les communes avec au moins dix annonces pour chaque type de logements.

Une analyse sous l'angle provincial confirme les tendances communales. Les loyers privés du Brabant wallon sont en moyenne 250 euros plus chers que ceux des autres provinces. La médiane des loyers se situe à 790 euros pour le Brabant wallon et tourne autour de 600 euros pour les autres provinces. La cherté des loyers des communes limitrophes au Luxembourg est compensée par les loyers bon marché des autres communes de la province ; ramenant la moyenne et la médiane des loyers de cette province au niveau des autres provinces wallonnes (excepté le Brabant wallon).

23.

²⁷ La méthode de calcul du loyer standardisé est détaillée dans la publication suivante : « Regards statistiques n°2: Le marché locatif sous la loupe. Mesurer les loyers dans les communes belges et wallonnes (IWEPS) », disponible ici : https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2018/12/RS_2_Loyers.pdf.

1 000 €

900 €

800 €

700 €

600 €

400 €

300 €

200 €

100 €

Moyenne

Médiane

Brabant wallon Hainaut Namur Luxembourg Liège

Graphique 2.2 : Loyers moyen et médian des biens à louer dans les provinces wallonnes (2016)

Source: IMMOWEB, Calculs: IWEPS

On le voit, le niveau des loyers est différent selon la commune et la province. Or, bon nombre de revenus de remplacement (revenu d'intégration sociale, allocation de chômage, etc.) sont constants sur le territoire wallon²⁸. Par conséquent, il est plus difficile pour des personnes avec de petits revenus (travailleurs à bas salaires, bénéficiaires d'allocation de chômage ou d'un revenu d'intégration sociale, « petits » pensionnés, bénéficiaires de l'assurance-maladie, etc.) d'accéder à un logement à Wavre plutôt qu'à Viroinval.

Quel est le niveau des loyers privés selon le type de logement à louer? Les évolutions des loyers des différents types de logements sont-elles similaires? Les données d'IMMOWEB indiquent que les biens les plus chers à la location sont les maisons avec 4 chambres ou plus; les moins chers les appartements avec 1 chambre ou moins (y compris les studios). Entre ces deux extrêmes, les loyers augmentent en proportion du nombre de chambres et selon le type de logement (maison ou appartement).

²⁸ C'est également le cas pour de nombreux revenus du travail : salaires d'agents de la fonction publique, salaires minimum établis au niveau des commissions paritaires, etc.



Tableau 2.5 : Évolution des loyers des biens en location selon le type de logement (en euros)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Taux de croissance |
|-----------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Appartement 1 chambre ou - | 428 | 432 | 445 | 452 | 458 | 473 | 482 | 494 | 498 | 501 | 509 | +18,9 % |
| Appartement 2 chambres | 555 | 575 | 586 | 594 | 598 | 614 | 628 | 631 | 627 | 641 | 646 | +16,4 % |
| Appartement 3 chambres ou + | 682 | 693 | 703 | 710 | 716 | 745 | 755 | 742 | 733 | 763 | 758 | +11,1 % |
| Maison 2 chambres ou - | 563 | 570 | 578 | 589 | 598 | 614 | 621 | 629 | 641 | 638 | 644 | +14,4 % |
| Maison 3 chambres | 726 | 746 | 768 | 757 | 779 | 790 | 798 | 810 | 797 | 808 | 814 | +12,1 % |
| Maison 4 chambres ou + | 980 | 1002 | 1 025 | 1 079 | 1 067 | 1 089 | 1 081 | 1 066 | 1 078 | 1 091 | 1 103 | +12,6 % |

Source: Immoweb, Calculs: IWEPS

À quelques exceptions près (en particulier entre 2013 et 2014), les loyers augmentent chaque année, quel que soit le type de logement. La progression des loyers la plus marquée touche les plus petits appartements (entre 2006 et 2016, +18,9 % pour les appartements d'une chambre ou moins, +16,4 % pour les appartements de deux chambres) : ce sont les logements les moins chers à la location qui présentent la croissance des loyers la plus élevée²⁹. Ces logements sont aussi les plus nombreux du parc locatif privé en Wallonie : ils représentent presque deux logements sur trois (31% pour les appartements d'une chambre ou moins, 32% pour les appartements deux chambres).

C'est également ce type de logement qui à l'avenir sera le plus demandé. En effet, à la lecture du tableau 2.6, on remarque que les « petits » ménages vont être de plus en plus nombreux. Or, ce sont ces ménages qui sollicitent ce type de logement. En conclusion, ce sont les logements à la croissance des loyers la plus rapide qui seront de plus en plus demandés à l'avenir, avec le risque, dans une logique d'offre et de demande, d'accroissement supplémentaire des prix en cas de non-ajustement de l'offre.

Du point de vue des ménages aux revenus modestes, ce sont les personnes qui sollicitent les biens de petite taille – à savoir les bénéficiaires du RIS au taux isolé – qui sont les plus nombreux. Cependant, entre 2006 et 2016, c'est ce type de bénéficiaires dont le nombre a le moins progressé (+ 35 %), en comparaison avec les bénéficiaires vivant exclusivement avec une famille à charge (+219 %) et les bénéficiaires cohabitant avec une ou plusieurs personnes (+79 %)³⁰.

²⁹ Les biens de 3 chambres ou plus (maisons ou appartements), qui comptent pour 26% du parc locatif privé wallon, sont les plus épargnés par la hausse des loyers.

³⁰ Source: https://stat.mi-is.be/fr/dashboard/ris_category?menu=linecharts

Tableau 2.6 : Perspectives de ménages en Wallonie

| Type de ménages (DEMO-UCL) | 2015 | 2030 | Solde 2015- | Evolution |
|------------------------------------|-----------|-----------|-------------|---------------|
| | | | 2030 | 2015-2030 (%) |
| Isolés | 523 694 | 594 175 | 70 481 | +13,5 |
| Couples mariés sans enfant | 255 533 | 266 702 | 11 169 | +4,4 |
| Couples mariés 1 enfant | 111 126 | 101 559 | -9567 | -8,6 |
| Couples mariés 2 enfants | 114 851 | 106 484 | -8367 | -7,3 |
| Autres ménages de taille 2 | 220 996 | 236 704 | 15 708 | +7,1 |
| Autres ménages de taille 3 | 125 888 | 138 309 | 12 421 | +9,9 |
| Autres ménages de taille 4 et plus | 183 944 | 215 222 | 31 278 | +17,0 |
| Total général | 1 536 032 | 1 659 156 | 123 124 | +8,0 |

Source: 2015: observations, DGS et DEMO-UCL; 2030: Perspectives DEMO-UCL et IWEPS

2.6. CONCLUSION

Entre 2011 et 2017, malgré des prix de vente de l'immobilier en hausse, la part des logements occupés par leur propriétaire augmente sensiblement, au bénéfice des Wallonnes et Wallons les plus aisés. En 2017, ceux-ci ont deux fois plus de chance d'être propriétaires que les Wallonnes et Wallons aux revenus les plus modestes. Ce ratio était plus faible en 2011 (1,75) : les inégalités d'accès à la propriété croissent donc sensiblement. Ces dernières années, les dépenses encourues par les locataires pour se loger ont crû plus rapidement que celles auxquelles les propriétaires font face.

Ces dix dernières années, les loyers des logements loués - tant sur le segment public que privé - ont progressé à une vitesse similaire à celle affichée par les revenus d'intégration sociale, soit une croissance de l'ordre d'une trentaine de pourcents. Corollairement, la part des revenus dédicacés aux dépenses de loyer, et plus généralement aux dépenses de logement, est stable sur cette période. En 2017, un quart des ménages locataires wallons débourse plus de 42% de leur revenu pour payer le loyer de leur location privée; un autre quart ne consacre pas plus de 22% de son budget sur ce poste. Cette même année, un quart des ménages wallons consacre plus de 53% de leur revenu aux dépenses de logement (loyer, charge, entretien, etc.). En 2011, ces différents pourcentages sont du même ordre de grandeur.

Concernant le logement locatif public, son marché connaît des problèmes de files d'attente de candidats locataires : le délai d'attente moyen pour les ménages auxquels un logement public a été attribué au cours de l'année 2016 est de 617 jours. Des alternatives au logement social telles que les AIS et les APL se développent depuis plusieurs années. Cependant, la quantité de biens locatifs dans leur portefeuille est minime en comparaison avec la taille du parc social et souffre des mêmes maux.

Enfin, à propos du logement locatif privé, il n'existe pas à l'heure actuelle de recensement précis et exhaustif des biens mis en location et de leur caractéristique (loyer, nombre de chambres, localisation, etc.). Les loyers privés ont constamment progressé entre 2006 et 2016, qu'ils s'agissent de loyers pour des biens loués ou pour des annonces. Ce sont les loyers moyens des biens mis en location qui sont systématiquement les plus élevés : ils sont au moins 110 euros plus chers que les loyers des biens loués. On note cependant un effet de rattrapage au fil des années.

Sur cette période, le montant du revenu d'intégration sociale a progressé plus vite que le loyer des biens mis en location. Alors que ce montant est constant sur le territoire, les loyers varient fortement, passant du simple (500 euros à la Roche-en-Ardenne) au double (1000 euros à Lasne) selon la commune.

Ce sont les appartements d'une chambre ou moins, les moins chers à la location, qui connaissent la progression de loyer privé la plus importante (+18,9 % entre 2006 et 2016). Or, c'est également ce



type de logement qui à l'avenir sera le plus demandé : selon les projections, le nombre de « petits » ménages va connaître la hausse la plus importante en comparaison avec les autres types de ménages (hormis les autres ménages de 4 personnes et plus).

La question du loyer interroge la capacité des candidats locataires à le payer. Comme le mentionne UNIA (2014), « Évaluer la capacité d'un candidat locataire à pouvoir payer mensuellement le loyer et les charges demandées compte tenu de ses revenus est légal » ³¹. La discrimination à ce sujet apparaît « lorsque le bailleur juge *a priori* que les candidats bénéficiant de tel type d'allocation (par exemple, le revenu d'intégration octroyé par le CPAS) ou travaillant avec tel type de contrat (à durée déterminée ou intérimaire) sont à exclure d'office » ³². Elle est en « constante augmentation depuis quelques années » (UNIA, 2014). Il s'agit là de la deuxième discrimination la plus fréquente en termes d'accès au logement, après celle liée à l'origine ethnique ou nationale.

³¹ Baromètre de la diversité – Logement (UNIA, 2014)

³² Ibid.

3. Rationalité et genèse de la mesure 113 du PLCP

Afin de mieux comprendre les intentions du Gouvernement dans le cadre du PLCP et plus spécifiquement les attentes par rapport à la mesure 1.1.3., une analyse du contenu et de la chronologie de mise en place de cette mesure a été réalisée. Suite au délai de mise en application et finalement à l'abandon de la mesure, l'analyse a été approfondie pour expliquer ces difficultés d'implémentation. L'encadré ci-dessous reprend la méthodologie utilisée.

Encadré 3.1: Méthodologie et ressources théoriques

Une méthodologie générique (Kahlke R. - 2014) a été mobilisée en raison de sa flexibilité. L'évaluation portant sur une mesure qui n'était pas encore précisément élaborée au moment de la commande évaluative, cela a nécessité de laisser ouvert le champ des questions d'analyse de politique publique et que les questions puissent être affinées jusqu'à un stade avancé de la recherche. Dans un premier temps, une approche descriptive portant sur le contenu de la mesure et sa chronologie a été adoptée. L'objectif de cette première phase est de décrire en restant le plus proche du matériau collecté. Le fait qu'une évaluation expérimentale soit initialement prévue (ce qui nécessite une implication précoce des évaluateurs dans le processus, avant la mise en œuvre de la mesure) a permis aux évaluateurs d'être des observateurs privilégiés de la phase de programmation de la mesure. Dans un second temps, une approche plus interprétative (« interpretive description ») a été retenue pour comprendre les freins à la mise en œuvre pour en tirer des enseignements pour une potentielle future mise en œuvre. Thorne (2008) has strived to position interpretive description as a methodological framework that will bridge the theory-practice divide. Interpretive description focuses on developing research questions from practice and providing theoretically and methodologically sound evidence that can then be used in the practice setting (cité dans Kalhke, 2014).

La recherche s'est appuyée essentiellement sur les ressources théoriques et pratiques suivantes :

- L'analyse séquentielle des politiques publiques proposée par Jones O. (1970), *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press.
- Le cadre d'analyse des politiques publiques présenté dans Larrue C., Varone F. et Knoepfel P. (2011), *Analyse et Pilotage des politiques publiques*, Verlag Rüegger, Zurich, 387 p.
- Le cadre d'analyse de politique publique Guide pratique du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et de la santé (2012), disponible sur http://www.ccnpps.ca/184/publications.ccnpps?id_article=826



Encadré 3.2 : Sources mobilisées

La recherche s'est appuyée sur le matériau suivant :

- Le texte du PLCP et les notes de suivi du Gouvernement wallon ;
- Les avis rendus sur le PLCP par le Réseau Wallon de Lutte contre la pauvreté (RWLP) et Lutte Solidarité Travail (LST) ;
- La note du GW du 9 juillet 2015 relative à la politique du logement privé et les notes au GW relatives au décret bail d'habitation (en ce compris les avis rendus par les différents organismes sollicités: Syndicat national des propriétaires et des copropriétaires, le Syndicat national des locataires, l'UVCW, la fédération des CPAS, le Conseil supérieur du Logement, la FEF et UNECOF, la fédération des notaires, le CEHD, FEBELFIN, le Centre pour l'égalité des chances et le CESW);
- Les fiches de suivi et les rapports de terrain du PLCP de la cellule des stratégies transversales du Service Public de Wallonie (SPW) ;
- Des communications à la presse ou à des colloques ;
- Des entretiens semi-directifs (avec un guide évolutif) avec les parties prenantes suivantes :
 - o Le cabinet du Ministre-Président
 - o Le cabinet du Ministre du Logement
 - o La Direction générale du Logement
 - o La Fédération des CPAS (par téléphone)
 - o Le Réseau Wallon de Lutte contre la pauvreté
 - o Le Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires
 - o Le CPAS de Namur
 - o Six CPAS représentant une diversité de taille et de localisation géographique.
- Des notes d'observations prises lors de :
 - Réunions du comité transversal d'encadrement du PLCP à l'IWEPS, du groupe de travail mis en place à la demande du cabinet du ministre du Logement à la DGO4 et ensuite à la Fédération des CPAS;
 - o Réunions, entretiens téléphoniques avec des cabinets ou acteurs potentiellement impliqués dans la mise en œuvre de la mesure 1.1.3. du PLCP lors de la réalisation de l'étude de faisabilité de l'évaluation expérimentale (*cf. infra*)

Les résultats sont présentés de la façon suivante, nous reviendrons d'abord sur la description de la mesure 1.13. du PLCP, sur sa rationalité et sur les acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre de la mesure. Ensuite, nous retracerons la chronologie des événements. Enfin, nous développerons les facteurs ayant entravé l'élaboration de la mesure.

3.1. LA MESURE 1.1.3. DU PLCP

La mesure 1.1.3. « **Développer les expériences pilotes permettant de sécuriser le paiement des loyers** » du PLCP a pour objectif, conjointement avec d'autres mesures du PLCP, de faciliter « l'accès et le maintien dans un logement de qualité » (PLCP 2015-2019, p. 8). La dimension de l'accès est toutefois davantage mise en avant que la dimension du maintien notamment au niveau de la structuration de l'axe Logement du PLCP que nous reprenons ci-dessous.



Tableau 3.1: Structure de l'axe Logement du PLCP

| Axe 1: Le Logement | Axe 1: Le Logement | | | | | | | |
|---------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| 1.1. Favoriser | 1.1.1. Créer un fonds régional de garanties locatives | | | | | | | |
| l'accès au logement | 1.1.2. Protéger le locataire dans le cadre des contrats de location | | | | | | | |
| Log ernent | 1.1.3. Développer les expériences pilotes permettant de sécuriser le paiement des loyers | | | | | | | |
| | 1.1.4. Favoriser le développement des « capteurs logement » | | | | | | | |
| | 1.1.5. Renforcer la lutte contre les marchands de sommeil | | | | | | | |
| | 1.1.6. Lutter contre les discriminations dans le logement | | | | | | | |
| | 1.1.7. Réformer les systèmes d'attribution des logements publics | | | | | | | |
| | 1.1.8. Augmenter l'offre en matière de prêts hypothécaires sociaux | | | | | | | |
| 1.2. Accroître la qualité de vie dans | 1.2.1. Renforcer les soutiens régionaux visant à améliorer la qualité du logement et/ou sa performance énergétique | | | | | | | |
| le logement | 1.2.2. Soutenir le développement des commissions paritaires locatives | | | | | | | |
| | 1.2.3. Renforcer l'accompagnement social des locataires des sociétés de logement de service public | | | | | | | |

Le PLCP attribue les objectifs suivants à cette mesure :

- Assurer le versement des loyers aux propriétaires pendant toute la durée du bail ;
- Augmenter les chances des locataires d'accéder à un logement décent à un prix raisonnable, tout en évitant les litiges directs avec les propriétaires.

La mesure telle que présentée dans le PLCP – développer les expériences pilotes permettant de sécuriser le paiement du loyer – s'appuie sur le dispositif³³ mis en œuvre fin 2014 au CPAS de Namur (avant la conception du Plan en 2015) qui sera développé au chapitre 4. L'encadré ci-dessous en fournit une brève description.

³³ Ce dispositif s'appelle le Win-Win, en référence à la plus-value qu'en tire chacune des parties à la collaboration : Personnes bénéficiaires du RIS, propriétaires et CPAS.



-

Encadré 3.3 : Dispositif Win-Win-Win mis en place au CPAS de Namur

« [] une nouvelle procédure a été réfléchie afin d'améliorer la collaboration CPAS – propriétaires - locataires. [] Dans ce cadre, le CPAS met à disposition des propriétaires les avantages suivants :

1) Mandat irrévocable de gestion de loyer

Ce mandat autorise le CPAS à payer directement, à partir du Revenu d'Intégration (RI) ou de l'Aide Equivalent au RI le montant au propriétaire, et ce de façon irrévocable durant toute la durée du bail, tant que la personne dépend financièrement du CPAS de Namur et si elle n'est pas en règlement collectif de dettes. Ce mandat autorise aussi le CPAS à informer le propriétaire du retrait du RI ou de l'Aide Equivalente au RI.

2) Mandat État des Lieux

La personne signe également un mandat État des Lieux qui est associé au premier mandat et qui autorise le CPAS à représenter le locataire pour la réalisation de l'état des lieux d'entrée et de sortie du logement. De cette façon, le locataire autorise la libération du montant de la garantie locative bancaire en faveur de l'une ou l'autre partie en fonction de la conclusion de l'état des lieux de sortie. Lorsque la garantie locative bancaire a été totalement reconstituée auprès du CPAS, le locataire autorise le CPAS de le représenter pour l'ouverture d'un compte bloqué (au nom du locataire et du propriétaire) auprès d'une institution financière de son choix. En contrepartie de ces dispositions, les propriétaires privés adaptent le montant du loyer demandé, en concertation avec la personne de référence du CPAS.

Ces deux mandats visent à satisfaire toutes les parties :

- pour le propriétaire, ces propositions ont pour vocation de garantir le paiement du loyer ainsi que de faciliter le déblocage de la garantie locative des locataires qui dépendent financièrement du CPAS.
- pour le locataire bénéficiant de revenus de la part du Centre de pouvoir accéder à un logement pour un prix raisonnable.
- pour le CPAS, permettre au bénéficiaire de mener une vie conforme à la dignité humaine. »

Source : Document d'information interne au CPAS de Namur, transmis à la DGO4 et au cabinet du logement.

Le lien de parenté entre ce dispositif et la mesure du PLCP est évident : (1) la fiche de suivi de la mesure 1.1.3 indique que l'expérience au CPAS de Namur « donne de très bons résultats et permet de mettre des logements privés à prix abordables sur le marché, car les propriétaires sont sécurisés par ce mandat » (Fiche de suivi de la mesure 1.1.3. du PLCP) ; (2) le contenu de la mesure 1.1.3 reprend les deux instruments mobilisés au CPAS de Namur : le mandat irrévocable de gestion de loyer et le mandat État des lieux (cf. Encadré 3.3 supra).



Encadré 3.4: Mesure 1.13. du PLCP relative à la sécurisation du paiement des loyers

L'action du Gouvernement est :

« d'encourager les CPAS à :

- Mettre en place un « mandat irrévocable de gestion du loyer ». Ce mandat permettra au CPAS de payer directement, à partir de l'allocation du bénéficiaire, le montant du loyer durant toute la durée du bail.
- Mettre en place un mandat « état des lieux ». Ce mandat autorise le CPAS à représenter le locataire pour la réalisation de l'état des lieux d'entrée et de sortie du logement. Ce dispositif a l'avantage de positionner le CPAS en tant que tiers neutre dans le cadre de la libération ou non de la caution.»

(PLCP 2015-2019, p.9).

C'est avec ces éléments en tête qu'il faut lire les objectifs mentionnés dans la fiche de suivi initiale de la mesure :

- « Donner une assise juridique à ce mécanisme qui actuellement relève uniquement de la liberté contractuelle afin de permettre d'appliquer ce mécanisme à toute personne bénéficiant d'un revenu de remplacement moyennant le consentement des futurs mandants et mandataires.
- Assurer une plus grande publicité du mécanisme tel qu'il existe.
- Inclure les clauses reprenant les deux mandats spéciaux dans un bail type qui sera mis à la disposition des CPAS. »

Notons toutefois la différence majeure qui existe dans les textes des deux dispositifs, mais qui n'existe pas dans la tête des concepteurs de la mesure 1.1.3.: Dans le PLCP, il est indiqué que le mandat couvre toute la durée du bail or le CPAS ne peut techniquement plus payer le loyer directement au propriétaire dès lors que le locataire ne bénéficie plus du revenu d'intégration.

Notons encore que dans le texte du PLCP, l'action vise à « encourager les CPAS » et s'adresse donc à l'ensemble des CPAS wallons et uniquement aux CPAS. Or, la mesure vise potentiellement d'autres acteurs vu que dans l'objectif opérationnel de donner une assise juridique à ce mécanisme, il est fait mention de « toute personne bénéficiant d'un revenu de remplacement. » ³⁴ Cette nuance trouve son explication dans la filiation conjointe de la mesure du PLCP, d'une part, et de la note d'orientation relative à la politique du logement privé, d'autre part. Ce point sera développé à la section 3.3. Chronologie.

3.2. RATIONALITÉ ET ACTEURS

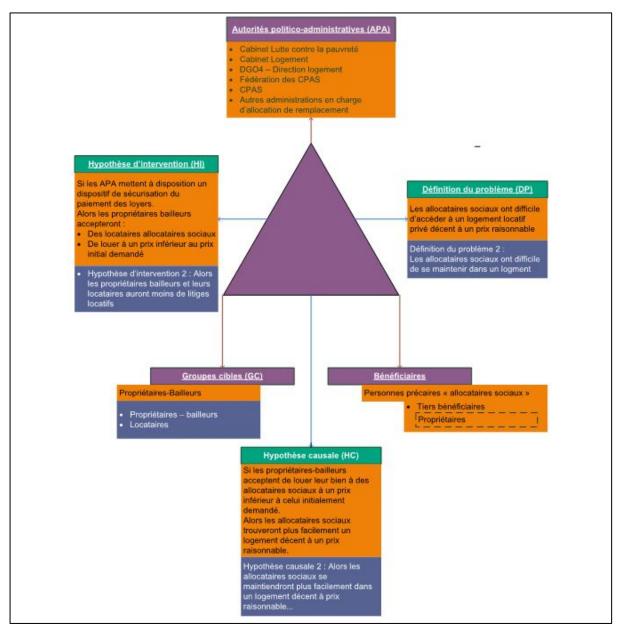
Nous allons maintenant, au moyen du triangle des acteurs tel que proposé dans Knoepfel et al. (2011), « identifier les acteurs empiriques concernés (in)directement par le problème collectif à résoudre, ainsi que les hypothèses (souvent implicites) sur lesquelles repose l'action publique ». Ce triangle permet, sous une forme synthétique, de représenter la construction théorique de l'action publique. Cette construction peut évoluer au fur et à mesure de la mise en œuvre de celle-ci. La figure 3.1 représente le triangle des acteurs du dispositif de sécurisation du paiement des loyers lors de son

³⁴ Lors de nos entretiens, il a été fait mention de certaines pratiques de paiement des loyers par des organismes de paiement des allocations de chômage mais elles semblent très limitées.



inscription dans la note de politique générale sur le logement privé et dans le PLCP et de la définition des premières étapes de réalisation formalisée dans la fiche de suivi opérationnel de la cellule des stratégies transversales (SPW, Secrétariat général) au second semestre 2015. Ce triangle représente ainsi, selon la formule de Knoepfel & al. (2006), « l'histoire causale qui s'est finalement imposée comme la plus plausible, en fonction des connaissances disponibles sur les conditions constitutives du problème social, et/ou la plus souhaitable politiquement, en fonction des intérêts et des valeurs des acteurs impliqués dans le processus définitionnel ».





Dans la figure 3.1, nous identifions deux histoires causales, l'une relative à l'accès au logement et l'autre relative au maintien dans le logement. Toutefois, nous ne développons pas la seconde histoire causale, car celle-ci découle de façon quasi automatique de la première. En effet, si un allocataire social a eu un accès au logement et que le paiement est assuré par l'organisme en charge du paiement de ses allocations, il n'y aurait pas de conflits locatifs relatifs au paiement du loyer, le risque d'une demande de résiliation du bail ou d'une non-reconduction est donc moindre. Des facteurs externes peuvent évidemment mettre à mal cette histoire causale, tels que des conflits locatifs liés

33

à d'autres aspects locatifs (bruit, dégâts, etc.) ou à des parcours précaires en termes de revenus (discontinuité des revenus liés à des problèmes administratifs ou à des changements de statuts), mais la mesure 1.1.3 sous revue ici n'entend pas s'attaquer à l'influence de ces éléments externes.

Dans la figure 3.1, les acteurs de l'arène politique sont classés en quatre grandes catégories :

- les autorités politico-administratives (acteurs publics) qui conçoivent et mettent en œuvre la politique ;
- · les groupes cibles dont on souhaite que les décisions et activités soient modifiées par l'intervention publique;
- les bénéficiaires finaux qui sont les personnes ou entités qui vont bénéficier de façon plus ou moins directe du changement de comportement des groupes cibles ;
- les groupes tiers, c'est-à-dire des personnes ou des organisations qui les représentent qui ne sont pas directement visées par la politique, mais dont la situation va être altérée de façon permanente.

Les *autorités politico-administratives* sont au niveau politique, les cabinets ayant la lutte contre la pauvreté et le logement dans leurs compétences et la Fédération des CPAS dans son rôle de groupe de défense, de représentation et de promotion des intérêts des CPAS. Les acteurs administratifs sont la DGO4 qui est chargée de la coordination³⁵, les CPAS chargés de l'application des deux mandats et potentiellement d'autres organismes en charge de payer des revenus de remplacement.

Le *groupe cible* de l'intervention est les propriétaires bailleurs. Bien que la signature des deux mandats demande l'accord du candidat locataire bénéficiaire du revenu d'intégration, la responsabilité du problème d'accès au logement pour les personnes précaires est ici mise avant tout sur les propriétaires bailleurs qui doivent modifier leur décision en acceptant de louer à des locataires bénéficiaires du revenu d'intégration. Cette responsabilité est plus particulièrement mise en avant dans la note de politique générale sur la politique du logement privé (*cf. infra*) qui place la mesure mandat irrévocable dans la section dédiée à la lutte contre les discriminations. La note reprend la décision du tribunal de première instance de Namur, du 5 mai 2015, qui «reconnaît qu'il est légitime pour un bailleur de s'assurer de la solvabilité d'un candidat locataire», mais tient à rappeler que «la loi anti discrimination ne lui permet pas d'exclure *a priori* les catégories de candidats aux revenus dits non professionnels», soit les personnes vivant d'allocations (Note de politique générale sur le logement privé du 9 juillet 2015, pp.15-16).

Nous n'avons pas indiqué les candidats locataires allocataires sociaux comme groupe cible (pour l'hypothèse d'intervention 1), car, bien qu'ils soient amenés à modifier leur comportement en acceptant de signer les deux mandats, ils ne sont pas identifiés comme les responsables de leur problème d'accès au logement.

Les *bénéficiaires* désignés par l'intervention sont les personnes bénéficiant d'allocations sociales. Les propriétaires sont *de facto* bénéficiaires, car leurs revenus locatifs sont davantage assurés. Il n'est pas fait explicitement mention des tiers lésés dans les différents textes, mais la question de l'étendue des bénéficiaires est présente parmi les acteurs dès la conception, c'est pourquoi il est envisagé d'étendre le dispositif tel que conçu au niveau du CPAS de Namur aux autres organismes de paiement d'allocations sociales. Toutefois, même dans ce cas, le risque est présent que les personnes précaires non bénéficiaires d'allocations soient lésées par la mise en place de cette mesure.

³⁵ Fiche de suivi PLCP de la mesure 1.1.3 du 7 septembre 2015.



-

La *définition du problème public* renvoie à la décision d'intervenir sur les difficultés d'accès à un logement locatif décent à un prix raisonnable pour les personnes précaires, le recours des personnes précaires au logement locatif privé étant rendu nécessaire par l'insuffisance du logement locatif public (*cf. supra*). Différentes causes, souvent interconnectées, ont été identifiées par les concepteurs de la politique du logement privé : un manque quantitatif de logements privés mis en location, un problème de qualité des logements (avec une gradation partant d'une faible qualité énergétique jusqu'à des problèmes d'insalubrité), un prix de la location élevé pour des personnes précaires et de la discrimination envers les allocataires sociaux, en particulier les allocataires du CPAS.

Ce diagnostic à plusieurs volets trouve sa traduction dans la note d'orientation sur le logement privé, dans le PLCP et dans les travaux relatifs à la réforme du bail d'habitation, notamment au travers des mesures relatives aux Agences Immobilières Sociales (AIS), aux primes accessibles pour des logements mis en location et à la grille indicative des loyers. La mesure 1.1.3 du PLCP, tout comme la création d'un fonds de garanties locatives, vise essentiellement à lutter contre la discrimination envers le public des allocataires sociaux³⁶,

Rappelons que si le critère de fortune du candidat locataire est *a priori* considéré comme discriminant par la Loi anti-discrimination du 10 mai 2007, « tenir compte de la solvabilité d'un candidat n'est pas en soi une discrimination sur base de l'état de fortune » (Unia - 2008). « L'examen de la solvabilité d'une personne doit se faire au cas par cas sans exclure *a priori* une catégorie de personnes ou de revenus (les « chômeurs », les « personnes handicapées », les « allocataires sociaux »…). Seule une analyse complète de la situation du candidat locataire permet d'obtenir une vue générale de la solvabilité d'un candidat. Par exemple, au montant d'une allocation de chômage doivent être ajoutés celui des allocations familiales, celui de la pension alimentaire, et tout autre revenu perçu par le ménage. » ³⁷ Dans le cas du statut d'allocataire social, la discrimination est d'autant plus difficile à identifier que le statut d'allocataire social est corrélé avec de faibles revenus du candidat locataire, ce qui remet en question la solvabilité de ce dernier.

Quand on évoque un problème de discrimination, il est ainsi essentiel d'identifier le moteur de la discrimination afin d'élaborer des politiques efficaces. Le moteur peut être l'existence de préjugés, mais également une discrimination du fait de l'attitude des voisins ou de la discrimination statistique. Nous reviendrons sur ces éléments au chapitre 5.

Hypothèse d'intervention: L'intervention du GW repose sur le dispositif Win-Win-Win mis en place au CPAS de Namur. Le focus est mis sur l'un des deux mandats utilisés dans ce cadre: le mandat irrévocable de gestion du loyer qui vise directement la sécurisation du paiement des loyers. Le second mandat, le mandat État des lieux, porte pour sa part davantage sur la libération par le CPAS de la garantie locative dans le cas d'un départ du locataire sans que celui-ci n'ait établi lui-même l'état des lieux d'entrée et de sortie. Ce deuxième instrument ne relève pas strictement du paiement des loyers, car la garantie ne sert pas qu'à couvrir un arriéré de loyers, mais relève d'une sécurisation financière plus large de la location en incorporant la récupération de la garantie locative ou d'une partie de celle-ci en cas - et selon l'ampleur - de(s) dégâts locatifs. Il est à noter que ces deux instruments peuvent renvoyer à des diagnostics où la responsabilisation de la difficulté d'accès au logement pour les personnes précaires serait cette fois assignée au comportement de certains locataires qui ne rempliraient pas leurs obligations telles que décrites dans le contrat de bail. Par

³⁶ Notons que d'autres mesures de la note du GW sur la politique de logement privé du 09 juillet 2015 visent également la lutte contre les discriminations, à l'image de l'instauration de contrôles mystères.

³⁷ https://www.unia.be/files/Documenten/Brochures/1057-ciec_brochure_logement-fr-as.pdf

ailleurs, si cet aspect est moins mis en lumière, mais bien présent³⁸, au niveau de l'intervention de la RW, il faut souligner le deuxième diagnostic qui a été posé au niveau du CPAS de Namur, c'est le besoin de renouer des liens de confiance entre le CPAS et les propriétaires bailleurs privés. En effet, les deux mandats sont également des réponses à un déficit de confiance vis-à-vis du mandat de gestion de loyer « classique » utilisé par les CPAS et des difficultés occasionnellement rencontrées lors de la libération de la garantie locative octroyée par le CPAS (cf. Chapitre 4).

Hypothèse causale : L'histoire causale au niveau de la mesure 1.1.3 est la suivante : si les propriétaires bailleurs privés sont assurés du paiement du loyer lorsque leur locataire est un allocataire social, ils seront prêts à louer leur logement à une personne bénéficiant d'allocations sociales. En contrepartie de cette sécurité, ils sont par ailleurs prêts à adapter le prix de la location (le cas échéant³⁹).

La théorie du programme portée par les parties prenantes peut-être schématisée ainsi :

- La mise à disposition des mandats
- Le propriétaire a un intermédiaire qui lui assure le paiement du loyer tant que son locataire dépend de cet intermédiaire et qui l'informe quand ce n'est plus le cas.
- Le propriétaire noue un lien de confiance avec cet intermédiaire et est rassuré quant au paiement effectif du loyer, il est davantage sécurisé dans son expérience de location avec un locataire allocataire.
- Le propriétaire surmonte ses éventuels préjugés et accepte de louer à un allocataire social
- Le propriétaire accepte de louer à un prix raisonnable (après négociation éventuelle avec le CPAS)

Cette théorie du programme sera réexaminée à la section 5.1.

3.3. CHRONOLOGIE

La présente section retrace de façon factuelle, programme par programme, les différentes traces relatives à l'inscription de la mesure 1.1.3 du PLCP dans les programmes gouvernementaux et à sa programmation.

La figure 3.2 permet de visualiser la chronologie et le chevauchement du travail relatif aux programmes gouvernementaux du PLCP et des travaux dans le cadre du décret sur le bail d'habitation. L'option a été prise de mettre également en parallèle le travail d'élaboration de la présente évaluation pour deux raisons. D'une part, vu l'intention première de mener une évaluation expérimentale et le fait que celle-ci nécessite d'intervenir avant sa mise en place, le diagramme permet de visualiser les interactions entre l'équipe d'évaluation et les parties prenantes, et d'autre part, le fait que la mesure 1.1.3 fasse l'objet d'une évaluation a peut-être influencé le processus d'élaboration en lui-même (hypothèse qu'il est malaisé pour l'équipe d'évaluation de tester).

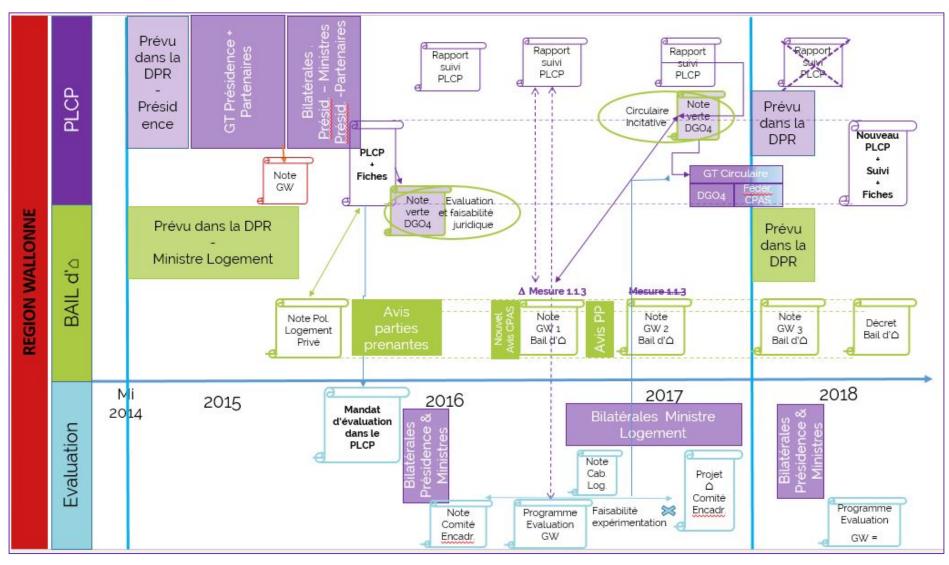
Cette description peut être survolée en première lecture. Le lecteur pourra trouver utile d'y revenir pour une bonne compréhension de points ponctuels de la section 3.4.

³⁹ Il n'est pas clair s'il doit y avoir systématiquement une baisse de loyer ou si celle-ci doit être négociée pour obtenir un loyer raisonnable. Cette notion de loyer «raisonnable » est évidemment difficile à définir vu les diverses références possibles : les données statistiques sont peu précises et un taux d'effort de 33% maximum (c'est-à-dire que le montant du loyer n'excède pas un tiers des revenus du locataire) est souvent inaccessible (*cf.* chapitre 2).



³⁸ La note d'orientation sur la politique du logement privé indique que la mesure implique «une collaboration entre CPASpropriétaires-locataires ».

Figure 3.2: Chronologie des travaux en lien avec la mesure 113 du PLCP



Rapport de recherche de l'IWEPS n°30 Développer des expériences pilotes de sécurisation du paiement des loyers

3.3.1. Déclaration de Politique Régionale 2014-2019

Dans la déclaration de politique régionale 2014-2019, il n'est pas fait mention d'une mesure visant à développer des expériences relatives à la sécurisation du paiement des loyers.

L'objectif auquel elle se rapporte « Améliorer le fonctionnement du marché locatif privé » est quant à lui présent avec différentes actions dont une mesure ayant trait au paiement des loyers : « raccourcir les délais de procédure de recouvrement des loyers impayés, [de] prévoir la possibilité pour le propriétaire de saisir l'autorité compétente d'une mission de conciliation dès le non-paiement de deux mois de loyer » (DPR 2014-2019, p. 60). Elle ne relève toutefois pas de la même construction théorique que la future mesure 1.1.3 vu qu'il s'agit dans ce cas d'une action curative lorsqu'il y a présence d'impayés de loyer.

D'autres mesures (fonds régional de garanties locatives, grille indicative de référence des loyers, contrat de bail-type, plan de lutte contre les discriminations et développement des commissions paritaires locatives) sont mentionnées et se retrouveront dans le PLCP à côté de la future mesure 1.1.3.

3.3.2. Note relative à la politique du logement privé et travaux relatifs au décret sur le bail d'habitation

La mesure apparaît pour la première fois dans un document du GW lors de la présentation de la note d'orientation relative à « La politique du logement privé en Wallonie » validée par le GW le 9 juillet 2015. Toutefois, la note avait déjà fait l'objet d'une présentation au GW avant cette date, ce qui explique sans doute l'intégration de la mesure de sécurisation du paiement des loyers dans le PLCP entre mars et juillet 2015 (cf. infra).

Elle s'intègre dans la partie relative à la mise en œuvre de dispositions particulières ayant trait à l'accès au logement et qui poursuivent l'objectif de « Lutter contre les discriminations » (Section 1.2.).



Encadré 3.5 : Extrait de la note d'orientation relative à la politique du logement privé

« Une autre manière de lutter contre les discriminations est le mandat irrévocable.

Le mandat est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. Il trouve sa consécration dans les articles 1984 à 2010 du Code civil.

Certains CPAS ont mis en place une procédure tripartite impliquant une collaboration entre CPAS-propriétaires-locataires. Dans ce cadre, le CPAS met en place deux mandats spéciaux :

Le « Mandat Irrévocable de Gestion de Loyer » : il autorise le CPAS à payer directement, à partir du Revenu d'Intégration, le montant du loyer au propriétaire. Ce mandat est irrévocable pendant toute la durée du bail.

Le « Mandat État des Lieux »: il autorise le CPAS à représenter le locataire pour la réalisation de l'état des lieux d'entrée et de sortie du logement. Ainsi, le locataire autorise la libération du montant de la garantie locative bancaire en faveur de l'une ou l'autre partie en fonction de la conclusion de l'état des lieux de sortie.

Le mécanisme est mis en œuvre par l'insertion de clauses particulières dans le contrat de bail proposé par le CPAS ou accepté par lui.

Afin de pouvoir bénéficier de cette mesure, les propriétaires privés doivent adapter le montant du loyer demandé.

La mise en œuvre de ces deux mandats présente certains avantages : Pour les propriétaires, le mécanisme est sécurisant puisqu'il garantit le paiement des loyers et facilite le déblocage de la garantie locative.

Pour les locataires, il renforce les chances d'accéder à un logement décent pour un prix raisonnable. Le fait que le bénéfice de cette mesure soit conditionné à l'adaptation du montant du loyer favorise en effet la mise sur le marché locatif de logements à 'bas' loyer.

Concernant les impayés de loyers et leur gestion, le mandat irrévocable de Gestion de loyer permet de réduire considérablement les litiges en la matière (l'étendue du mécanisme dans le cadre des logements sociaux permettrait de réduire fortement cette problématique).

[...]

Proposition:

Il est proposé de donner une assise juridique à ce mécanisme qui actuellement relève uniquement de la liberté contractuelle afin de permettre d'appliquer ce mécanisme à toute personne bénéficiant d'un revenu de remplacement moyennant le consentement des futurs mandants et mandataires ;

Il est également proposé d'assurer une plus grande publicité du mécanisme tel qu'il existe ;

Il est enfin proposé d'inclure les clauses reprenant les deux mandats spéciaux dans un bail type qui sera mis à la disposition des CPAS. »

Le GW prend acte du contenu de la note et charge le Ministre ayant le logement dans ses attributions de requérir l'avis, de différents organismes: le Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétaires (SNPC), le Syndicat national des locataires, l'Union des Villes et des Communes Wallonnes (UVCW) et la Fédération des CPAS, le Conseil Supérieur du Logement (CSL), la Fédération des Etudiants Francophones (FEF), UNECOF, la fédération des notaires, le Centre

d'Études de l'Habitat Durable (CEHD), FEBELFIN, le Centre pour l'égalité des chances et le Conseil Economique et Social Wallon (CESW)⁴⁰.

Différents avis ont été rendus, mais seuls cinq (Fédération du CPAS, CESW, CSL, UVCW, SNPC) évoquent explicitement cette mesure.

Tous les avis émis soutiennent le mandat en indiquant un ou des point(s) d'intérêt ou d'attention quant au champ d'application du mandat ou aux modalités de celui-ci :

- La Fédération des CPAS (17 septembre 2015): « La Fédération soutient les propositions faites dans la note qui propose de donner une assise juridique au mandat irrévocable. La Fédération souhaite être associée à la rédaction du bail type reprenant les deux mandats spéciaux, qui sera mis à disposition des CPAS. »
- CESW (22 septembre 2015) : « Le CESW estime que ce mécanisme doit favoriser une concertation entre les 3 parties (CPAS, locataire, propriétaire). »
- CSL (avis 54 de septembre 2015): soutien au mandat irrévocable, mais dans les cas spécifiques où il y a manquement (présence d'impayés de loyers) et avec l'intervention d'un juge.
- SNPC (27 août 2015): « le SNPC n'a pas d'opposition à ce que les mécanismes soient reconnus et plébiscités. Cependant, les efforts ne doivent pas être à sens unique. » Le SNPC insiste sur le fait qu'une adaptation du montant du loyer doit trouver une contrepartie dans l'engagement du CPAS sur toute la durée du bail ou que celui-ci prenne fin dès la fin de l'intervention du CPAS (ndlr : ces conditions sont beaucoup plus strictes que celles du dispositif Win-Win-Win qui limite son intervention à la période où le locataire bénéficie du revenu d'intégration sociale ou de l'aide équivalente).
- UVCW (13 octobre 2015): « Le mandat irrévocable présente des avantages tant pour le locataire, assuré de satisfaire ses obligations locatives tout en bénéficiant le cas échéant d'un contrat plus respectueux de sa condition socio-économique, que pour le propriétaire qui se voit ainsi garanti contre les impayés. Par conséquent, les propositions visant la promotion du mandat irrévocable sont à saluer et s'inscrivent dans le sens souhaité par les pouvoirs locaux et les SLSP en leur qualité de défenseur de l'intérêt général, mais également de gestionnaires de plus de 100 000 logements publics. »

Dans le même mois de septembre 2015, le PLCP est lancé (cf. section 3.3.3).

Fin octobre 2015, le cabinet du logement envoie une note verte à la DGO4 relative à l'évaluation du mécanisme du mandat irrévocable et de son insertion dans le Code Wallon du Logement et de l'Habitat Durable (CWLHD)⁴¹. Pour répondre à cette note, la DGO4 a eu notamment un contact avec P. Defeyt en novembre 2015 qui leur a adressé la procédure mise en place au CPAS de Namur, les documents des deux mandats et du contrat de bail-type ainsi que le courrier adressé aux propriétaires pour les informer du nouveau dispositif.

⁴¹ L'équipe de recherche n'a pu prendre connaissance de la note verte mentionnée et n'en connait donc pas le contenu précis. C'est sur la base du titre de la réponse apportée par la DGO4 « l'évaluation du mécanisme du mandat irrévocable et de l'opportunité de sa consécration dans le CWLHD que nous en avons supposé la teneur.



-

⁴⁰ Devenu Conseil Economique, Social et Environnemental de la Wallonie (CESEW).

La DGO4 a également sollicité en novembre 2015 un avis auprès du RWLP⁴².

L'avis est peu favorable à la consécration juridique⁴³ (cf. section 3.4.3). La conclusion est la suivante :

«... l'administration serait plutôt tentée de ranger davantage le mandat irrévocable dans le catalogue des bonnes pratiques, dont il convient d'assurer la publicité auprès des organismes menant un travail d'accompagnement social auprès des locataires précarisés. »

Début 2016, le travail d'élaboration du décret se poursuit et l'avant-projet de décret sur le bail d'habitation passe au GW le 23 juin 2016. Le point sur la mesure du mandat irrévocable est présenté en pages 9 et 10. Y sont repris les éléments juridiques indiquant l'absence d'obligation de légiférer sur le mandat, car la législation sur le mandat reste fédérale et permet déjà l'application de mandat irrévocable dès lors qu'un intérêt commun existe. La note annonce également le revirement de position de la Fédération des CPAS transmis au cabinet par un courrier du 13 juin 2016.

La note au GW clôture ce point en indiquant :

« Un travail a donc été entamé avec la Fédération des CPAS afin d'informer, par circulaire, les CPAS sur ce mécanisme et des documents types seront mis à leur disposition. »

Dans les avis sollicités sur cet avant-projet de décret, trois organismes rendent un avis sur le mandat irrévocable (ndlr : bien qu'il disparaisse en quelque sorte du champ du décret sur le bail d'habitation vu le changement d'instrument – le passage par une circulaire - de l'intervention).

- UVCW (26 juillet 2016) qui indique regretter l'abandon de la voie juridique, et déjà uniquement l'idée de la plus grande publicité.
- « L'UVCW relève toutefois que, dans sa note d'orientation, le Gouvernement wallon proposait de donner une assise juridique au mécanisme de mandat irrévocable ainsi qu'une meilleure publicité au dispositif. D'après la note au Gouvernement wallon de l'avant-projet de décret, seul ce dernier volet serait mis en œuvre. L'Union des Villes et Communes de Wallonie regrette ce manque d'ambition et rappelle à ce sujet que son Conseil d'administration avait estimé que «les propositions (contenues dans la note d'orientation) visant la promotion du mandat irrévocable sont à saluer et s'inscrivent dans le sens souhaité par les pouvoirs locaux et les SLSP » (Avis du CA du 13 octobre 2015).
 - Unia qui remet une analyse détaillée des forces et faiblesses du dispositif.
 - Unia synthétise les pratiques actuelles des CPAS en termes de mandat de gestion « classique » et guidance budgétaire. À la suite, Unia formule « des réserves importantes quant au caractère irrévocable du mécanisme de mandat donné au CPAS » en questionnant : (1) le caractère pédagogique d'une telle mesure ; (2) le libre choix du bénéficiaire ou l'imposition dans le cadre d'une procédure judiciaire ; (3) la capacité technique des CPAS à le mettre en œuvre en veillant à la qualité des logements concernés ; (4) les modalités de fin du mandat lors du changement de statut des bénéficiaires du RIS.
 - Fédération des CPAS (20 septembre 2016) qui confirme son changement de position et argumente celui-ci (cf. infra section 3.4.3).

⁴² Cet avis n'a pas été intégré dans la réponse de la DGO4 à la note verte du cabinet Il est à noter que l'équipe de recherche ne connaît pas la date de remise de l'avis de la DGO4 et donc que l'avis du RWLP n'était peut-être pas encore connu au moment de l'envoi de la réponse.

⁴³ «... l'administration reste néanmoins dubitative par rapport à la valeur ajoutée qu'apporterait sa consécration décrétale par rapport aux pratiques actuelles des CPAS. » (Réponse de la DGO4 suite à la note verte du 29/10/2015).

« Bien que la Fédération des CPAS avait brièvement dans sa note du 17 septembre 2015 indiqué qu'elle soutenait les propositions faites pour donner une assise juridique au mandat irrévocable ; après une analyse approfondie, notamment au sein de ses diverses commissions, mais également de son organe de gestion, le Comité directeur, la Fédération des CPAS était revenue sur sa position initiale par un courrier du 13 juin 2016. »

La note au GW de décembre 2016 relative au décret concernant le bail d'habitation ne fait plus mention du mandat irrévocable, entérinant la fin de la voie législative pour mettre en œuvre la mesure.

Le changement de coalition n'a pas remis à l'agenda cette possibilité.

3.3.3. Plan de lutte contre la pauvreté 2015-2019

Le PLCP est prévu dans la DPR de 2015-2019 et est sous la responsabilité du Ministre-Président qui a la compétence de la lutte contre la pauvreté.

Les travaux d'élaboration se sont déroulés en 2 phases :

- Une première phase de travaux entre novembre 2014 et mars 2015 au sein d'un groupe de travail composé du cabinet du Ministre-Président, de la Direction générale Action sociale (DGO5), de la Direction interdépartementale de la Cohésion Sociale (DiCS), du Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP) et de l'IWEPS.
- Une seconde phase de travaux entre mars 2015 et septembre 2015 entre le cabinet du Ministre-Président et l'ensemble des autres cabinets du GW, soit en bilatérale, soit au sein d'un groupe intercabinets de pilotage du dispositif (à partir de mai 2015).

À la fin de la première phase, concernant l'axe Logement, la mesure relative à la sécurisation des paiements n'y apparaît pas.

La note au GW du 6 mars 2015 marque le passage de la première à la seconde phase des travaux. Elle rappelle la philosophie du PLCP : s'adresser à un public le plus large possible avec des mesures relevant des compétences régionales qui ont un impact concret sur la réalité quotidienne des personnes vivant en situation de précarité. Elle dresse également le périmètre du PLCP par ce qu'il ne couvre pas : les mesures régionales à caractère « macroéconomique » et les mesures à destination de publics bien circonscrits ou les plus précarisés⁴⁴. Elle a également pour objectif de « définir les contours d'une méthodologie qui permette d'associer l'ensemble du Gouvernement et ses administrations à la construction d'un plan de lutte contre la pauvreté qui soit coordonné, efficace et complémentaire aux dispositifs existants. » Elle reprend enfin la synthèse des travaux réalisés lors de cette première phase avec la structuration par axe et la liste des mesures identifiées au sein du groupe de travail.

La seconde phase des travaux, tant son processus que son contenu, y est définie de la façon suivante;

« Dès l'approbation de la présente note méthodologique, le Ministre-Président enverra à chaque ministre, chacun pour ses compétences, les pistes de travail envisagées sur base de la DPR et des concertations du groupe de travail, sachant que cette dernière liste n'est pas exhaustive. Ensuite, le cabinet du Ministre-Président entamera des rencontres bilatérales avec le cabinet de chaque ministre fonctionnel pour passer en revue l'ensemble de ces mesures et ainsi évaluer ces

⁴⁴ La note indique : « Ces mesures ont évidemment vocation à se poursuivre et à évoluer dans le cadre des orientations prévues par la DPR. »



propositions et autres suggestions du Ministre fonctionnel. Ils évalueront ensemble les possibilités de les inclure dans le futur PLCP pour y donner une suite concrète ».

Le travail bilatéral entre le cabinet du Ministre-Président et le cabinet du Ministre du Logement se déroule entre mars et août 2015.

Il semble que la mesure de sécurisation du paiement des loyers était déjà dans la proposition soumise au cabinet du logement par le cabinet du Ministre-Président en juin 2015 au moment du travail en bilatéral. La mesure est dans tous les cas présente dans le document de synthèse de ce travail, sous forme de Powerpoint, le 3 juillet 2015. Cette introduction par le cabinet du Ministre-Président peut s'expliquer par le fait que, si la note relative à la politique du logement privé n'a été validée par le GW que le 9 juillet 2015, celle-ci était déjà passée auparavant au GW sans être validée, la proposition d'une mesure de sécurisation du paiement des loyers était donc déjà connue du cabinet du Ministre-Président. Il nous a d'ailleurs été rapporté que cette mesure était soutenue par l'ensemble des partis de la coalition gouvernementale.

Le PLCP est présenté à la presse début **septembre 2015** avec les différentes mesures relatives au logement classées selon l'objectif, soit d'améliorer l'accès au logement, soit d'améliorer la qualité des logements (*cf.* Tableau 3.1 *supra*).

Les fiches projets des mesures ont également été validées par le Gouvernement wallon en septembre 2015. Concernant la mesure 1.1.3, les actions prévues sont les suivantes :

Tableau 3.2: Fiche de suivi de la mesure 113 du PLCP - septembre 2015.

| | ACTIONS | Acte à adopter | Échéance |
|---------|--|--|--------------|
| Étape 1 | Évaluation de l'expérience pilote mise en place au CPAS de Namur | | Oct. 2015 |
| Étape 2 | Développer, le cas échéant, de nouvelles expériences-pilotes | | Déc. 2015 |
| Étape 3 | Modifications CWLHD | Note GW + avant projet de décret - 1 ^{re} lecture | Juin 2016 |
| Étape 4 | AGW exécution | | Courant 2016 |
| Étape 5 | Mise en œuvre | | Janv. 2017 |

En **décembre 2015**, le rapport semestriel et la fiche de suivi de la mesure 1.1.3 n'indiquent pas de modification de la mesure ⁴⁵.

En **mars 2016**, l'étape « Développer, le cas échéant, de nouvelles expériences pilotes » n'apparaît plus dans la fiche.

En **juin 2016**, dans le rapport semestriel et la fiche de suivi de la mesure 1.1.3, l'étape 2 est toutefois présente comme initialement. Une étape vient s'ajouter relative à l'envoi d'une circulaire aux Pouvoirs locaux. Dans la note au GW, il est fait mention que l'évolution de cette mesure 1.1.3 est liée à celle du décret de bail dont la note passe en première lecture également au GW en juin 2016 (*cf.* tableau 3.2).

Il n'y a pas eu d'actualisation de la fiche de suivi opérationnel, ni de rapport semestriel avant février 2017. Entre-temps, P.-Y. Dermagne a succédé à P. Furlan en tant que ministre du Logement.

Le rapport semestriel de février 2017 communique sur le changement d'orientation pris par la mesure de sécurisation du paiement des loyers entre juin et décembre 2016 dans le cadre des travaux sur le décret bail d'habitation.

« Le décret modifiant le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable est passé en 2° lecture en décembre 2016 et prend en compte notamment les mesures suivantes : la sécurisation du paiement des loyers, la lutte contre les discriminations dans le logement [...]. Suite aux avis de différentes instances (dont la fédération des CPAS), le Ministre du Logement confirme que les systèmes de « mandat irrévocable des CPAS » et « mandat état des lieux » seront soutenus, mais pas institutionnalisés dans le CWLHD » (Note au GW accompagnant le rapport de suivi du PLCP, février 2017).

Dans le rapport de suivi en lui-même, le changement d'instrument avec le passage par une circulaire est mentionné et justifié : « Cette circulaire est suffisante pour soutenir les CPAS qui souhaiteraient lancer des projets pour ces deux types de mandats ». Il est également indiqué qu'« imposer aux CPAS de mettre en œuvre ces mandats entraverait leur autonomie », la circulaire sera donc incitative.

La fiche de suivi et le texte du Plan sont donc adaptés en ce sens : plutôt que de « Mettre en place » le mandat irrévocable et le mandat état des lieux, il s'agit maintenant de « Promouvoir » ces deux mandats.

⁴⁵ A l'exception de l'échéance de la première étape qui est prolongée d'un mois.



Le calendrier et l'état des étapes prévues sont adaptés.

Tableau 3.3: Fiche de suivi de la mesure 113 du PLCP - février 2017.

| | ACTIONS | Acte à adopter | Échéance | Statut |
|---------|--|-------------------|----------|---------|
| Étape 1 | Évaluation de l'expérience pilote mise en | | Novembre | Terminé |
| | place au CPAS de Namur | | 2015 | |
| Étape 2 | Développer, le cas échéant, de nouvelles | | Décembre | Terminé |
| | expériences-pilotes | | 2015 | |
| Étape 3 | Envoi d'une circulaire aux Pouvoirs locaux | Circulaire | 2017 | |
| | et mise en œuvre | Circulatie 2017 | | |

Personne ne semble être en mesure d'expliquer le changement d'état des deux premières étapes, ni à quels document ou activité cet état se rapportait.

Dans la foulée de ce rapport semestriel, une note verte du cabinet logement est adressée à la DGO4 mi-mars 2017 afin de lui demander de travailler en collaboration avec la Fédération des CPAS afin de transmettre au cabinet une proposition de circulaire pour le 15 juin au plus tard. La note demande d'associer l'IWEPS ⁴⁶ en raison du programme d'encadrement et d'évaluation PLCP qui prévoit l'évaluation de la mesure « mandat irrévocable ».

Une première réunion est organisée le 28 avril 2017 par la DGO4.

Un groupe de travail est organisé au sein de la Fédération des CPAS, réunissant des représentants de divers CPAS, la DGO4, le RWLP et, en tant qu'observateur, l'IWEPS. L'objectif donné au groupe de travail est d'« élaborer des outils à destination des travailleurs sociaux en matière de gestion de paiement des loyers ». La première réunion a lieu le 29 juin 2017⁴⁷.

Pour atteindre cet objectif, il est décidé qu'une enquête sera lancée par la Fédération des CPAS pour connaître les pratiques des CPAS wallons en matière de paiement des loyers des bénéficiaires du revenu d'intégration.

À l'été 2017, parallèlement à la tenue de cette enquête, la coalition gouvernementale PS-CDH sera remplacée par une coalition MR-CDH.

Une deuxième réunion du groupe de travail est organisée le 2 octobre 2017 pour laquelle les résultats bruts de l'enquête sont mis à disposition. Le groupe de travail n'a pas jugé nécessaire de poursuivre l'analyse des résultats.

Le travail relatif à l'élaboration de la mesure 1.1.3 du PLCP n'a plus été poursuivi.

3.3.4. Programme d'évaluation du PLCP par l'IWEPS

Le PLCP contient en son sein une mesure relative à la gouvernance du plan qui mandate l'IWEPS pour réaliser une évaluation du plan.

Le programme d'encadrement et d'évaluation du plan, élaboré par l'IWEPS, est présenté en janvier 2016 au Comité Transversal d'Encadrement (CTE) de cette évaluation. Ce programme contient l'évaluation de la mesure 1.1.3. Le Cabinet du Logement a été préalablement consulté en novembre 2015 pour sonder son intérêt pour l'évaluation de cette mesure sachant qu'une évaluation de type



⁴⁶ L'IWEPS avait sollicité le cabinet dès septembre 2016 pour être associé en tant qu'observateur aux travaux d'élaboration de la mesure afin de pouvoir mettre en place le cas échéant une évaluation expérimentale.

⁴⁷ Cette réunion a été précédée d'une réunion préparatoire en interne à la Fédération, le 15 juin 2017.

expérimental (design d'évaluation promu par le cabinet du Ministre-Président) nécessite le soutien des acteurs de conception et de mise en œuvre pour pouvoir être initiée et menée à bon terme.

Le programme est validé par le GW en juin 2016.

Une nouvelle réunion est organisée avec le cabinet du logement en septembre 2016 pour envisager la mise en place de l'évaluation. Une note explicative sur les tenants et aboutissants d'une évaluation expérimentale est demandée à l'équipe d'évaluation. Une nouvelle réunion est organisée en octobre 2016 où le cabinet propose de contacter les CPAS pour sonder lesquels seraient intéressés par la mise en place d'une sécurisation du paiement. Cette proposition n'a toutefois pas été suivie dans les faits (cf. infra section 3.4.4).

À la suite du changement de ministre début 2017, le cabinet informe l'IWEPS de la mise en place d'un groupe de travail coordonné par la DGO4 chargé de rédiger un projet de circulaire incitative. L'IWEPS renouvelle sa demande d'être observateur de ce travail afin de pouvoir le cas échéant mettre en place une évaluation expérimentale (même si les enseignements de cette évaluation en termes de résultats sur les bénéficiaires ne pourraient être connus avant la fin de la législature).

3.3.5. Déclaration de Politique régionale 2017-2019

La Déclaration de Politique régionale 2017-2019 comprend une section « Renforcer l'accès et la qualité du logement » (DPR 2017-2019, pp 18-19). Concernant la législation sur les baux à loyer (là où est apparue pour la première fois la mention du mandat irrévocable sous la coalition précédente), le Gouvernement prévoit de l'adapter « afin de tenir compte des nouveaux modes d'habitation et en veillant à l'autonomie des volontés et à l'équilibre des droits et obligations des propriétaires et des locataires ». Par ailleurs, il y a une mention explicite d'une mesure relative à l'accès au logement locatif privé, celle d'une allocation loyer pour les familles en attente d'un logement social.

3.3.6. Réforme du Plan de Lutte Contre la pauvreté (mars 2018)

Le PLCP est réformé en mars 2018. Outre l'introduction d'un nouvel axe emploi formation, le nouveau plan évolue avec la « mise à jour des actions entreprises jusqu'à présent »⁴⁸.

La mesure 1.1.3 du premier PLCP n'apparaît plus.

Notons toutefois que la stratégie d'une sécurisation du paiement des loyers reste présente :

- Les capteurs logements⁴⁹ figurent toujours au plan, mais la mesure est adaptée.
- Le bail glissant (cf. infra Chapitre 5), introduit dans le nouveau bail d'habitation en 2018, comprend une dimension de sécurisation du paiement des loyers. Celui-ci est toutefois évoqué à la section relative à la réforme du logement public (Nouveau PLCP, p. 17). Dans le rapport de suivi du plan d'octobre 2018, il est par contre mentionné dans la section relative à « garantir un équilibre entre les parties dans le cadre des contrats de location » et il est rappelé que ce bail se conclut entre un bailleur privé et un opérateur immobilier.

⁴⁹ Ceux-ci « visent à favoriser l'accès au logement des personnes précarisées, notamment en développant des garanties pour les propriétaires, qu'il s'agisse de garanties financières ou d'accompagnement psycho-social des locataires ». (Nouveau PLCP, mars 2018, p.16).



-

 $^{^{\}rm 48}$ Note au GW du 8 mars 2018.

3.4. ENTRAVES À L'ÉLABORATION ET À LA MISE EN PLACE DE LA MESURE 1.1.3. DU PLCP

Si l'intérêt d'une stratégie de sécurisation du paiement des loyers n'a pas été remis en cause par le Gouvernement wallon PS-CDH entre 2015 et 2017 et si le Gouvernement MR-CDH soutient des mesures recourant à cette même stratégie, il est par contre indéniable qu'une intervention au niveau régional au moyen d'un mandat irrévocable de gestion du paiement du loyer n'est plus envisagée à l'heure actuelle.

La présente section analyse les éléments qui ont mené à cette absence de mise en place de la mesure 1.1.3 qui consistait à développer de nouvelles expériences pilotes en matière de sécurisation du paiement des loyers.

3.4.1. Une acceptabilité peu éprouvée avant la communication de la mesure

Contrairement à la philosophie du PLCP, cette mesure 1.1.3 n'est pas une des « demandes exprimées par les associations reconnues dans le secteur de lutte contre la pauvreté et par la Fédération de CPAS »50.

La liste des mesures identifiées par le groupe de travail Pauvreté à la fin de la première phase d'élaboration du plan (*cf.* section 3.3.1) ne contient pas la mesure 1.1.3. Celle-ci a été intégrée lors de la seconde phase qui relève essentiellement d'un travail entre cabinets.

Lors de cette seconde phase, un travail de confrontation avec les mesures prévues dans le DPR, leur degré de faisabilité et d'avancement, a été réalisé. C'est ainsi qu'un arbitrage a été fait avec d'une part, la disparition de certaines mesures demandées par le secteur, et d'autre part, l'apparition de mesures qui étaient déjà en cours d'élaboration ou de mise en œuvre au niveau gouvernemental. C'est le cas de la mesure 1.1.3 qui faisait partie du travail en cours sur la politique du logement privé.

Cette modification n'est pas la seule ayant eu lieu entre la fin de la première phase et le plan tel qu'il sera finalement présenté en septembre 2015. Des institutions qui ont été associées à l'élaboration du plan au sein du groupe de travail ou par des rencontres bilatérales avec le cabinet du Ministre-Président n'ont pas la perception d'avoir effectivement participé à l'élaboration du plan ou ont regretté le faible effet de leur contribution. Ainsi, Lutte Solidarité Travail (LST) qui a rencontré à plusieurs reprises le cabinet du Ministre-Président, en parallèle des travaux du groupe de travail, a fait état de son désappointement quant au plan qui a été adopté ⁵¹. La Fédération des CPAS a quant à elle été associée « très tardivement, sur notre demande ». C'est par les contacts avec le RWLP suite à des travaux communs pour nouer des liens entre secteur associatif et secteur institutionnel pauvreté que la Fédération a eu connaissance des travaux.

On avait été oublié, et pas du tout impliqué au départ. [] On a eu deux réunions de discussion a posteriori, le texte était déjà fait. [] On ne peut pas dire qu'on a pesé sur la version finale. (Membre de la Fédération des CPAS)

Le RWLP a été partie prenante au processus jusqu'à l'été 2015 et a pu rendre un avis sur une première version du PLCP. Toutefois, son avis défavorable à la mesure 1.1.3 n'a pas eu de conséquence sur sa présence dans le PLCP. La consultation des acteurs a donc été réelle, mais d'une part, peu d'acteurs ont été impliqués sur l'entièreté du processus d'élaboration et, d'autre part, leur participation a plutôt été d'ordre consultatif voire de la concertation tout au plus. De plus, dès

⁵¹ LST, *Point de vue du Mouvement L.S.T sur l'évaluation du Plan Wallon de Lutte contre la Pauvreté*, mai 2017, disponible sur http://www.mouvement-lst.org/actualites_2017.html



⁵⁰ Interpellation au PW sur le PLCP. PW - C.R.I.C. N° 1 (2015-2016) - Lundi 28 septembre 2015, p.22.

lors que le PLCP a été présenté, leur association à la suite du processus a été également très variable. En prenant l'exemple du logement, qui concerne la mesure 1.1.3, le secteur de la lutte contre la pauvreté n'a pas été invité d'initiative par le cabinet du logement afin de poursuivre la réflexion sur les mesures.

Un membre du RWLP exprime ainsi le travail d'élaboration du plan ;

Le plan de lutte a été décidé au niveau du Gouvernement wallon et puis, il y a eu une demande expresse à chaque cabinet, et à chaque ministre de proposer des actions et des mesures qui soient spécifiques plan de lutte contre la pauvreté. [] Et alors de façon très différenciée, certains cabinets nous ont contactés et on a travaillé avec eux et d'autres pas du tout. En l'occurrence avec le cabinet Furlan, pas du tout! Et donc, c'est nous qui, systématiquement, sommes allés vers le cabinet [], en essayant en effet de rencontrer le cabinet et de pouvoir voir avec eux comment les choses avancent. [], Mais il a vraiment fallu courir derrière, ce n'était pas une communication spontanée non plus. Et puis, tout à fait vers la fin [], on a eu les infos parce qu'on était associé au plan de lutte. (Membre du RWLP)

Le peu de place faite au cabinet Furlan à la participation des parties prenantes dans les étapes d'élaboration des mesures a d'ailleurs été reconnu par un membre du cabinet lors d'un échange informel : « C'est une façon de faire, on peut en discuter». Dans le cas présent, le parallélisme dans la construction du PLCP et de la politique du logement privé n'a pas aidé.

Pour ce qui concerne le PLCP, le cabinet du logement considère que la phase de consultation des acteurs du secteur de la lutte contre la pauvreté a été réalisée par le cabinet Magnette lors de la première phase d'élaboration du PLCP. Un membre du cabinet relate ainsi le travail effectué par le cabinet du Ministre-Président :

(le cabinet du Ministre-Président) avait, pour lancer le plan et nous mâcher le travail, repris l'ensemble de la DPR, [] fait toute une étape de consultations. Il y avait Christine Mahy et toute une série d'acteurs du réseau de lutte contre la pauvreté qu'ils ont rencontrées sans nous, pas spécialement nous, pour savoir les réels besoins du terrain. Sur base de ça, ils ont fait un état des lieux, une check-list des mesures sur lesquelles il fallait vraiment insister. Ils ont mis en parallèle la DPR et ce que chaque ministre avait décidé de mettre en œuvre pendant sa législature et ils ont matché les deux []. Donc voilà, on a eu toute une série de mesures, qu'on prenait ou qu'on ne prenait pas. C'est là où il y a eu une négociation. Cela fait déjà 1 an, 1 an et demi qu'on est dedans, on sait déjà que ça, on fera pas [] Voilà ce qui a été identifié : est-ce qu'on peut tenir comme çà, est-ce que cela tient toujours? Est-ce que c'est toujours une priorité ou plus? [] On ne s'est pas fait coincer. C'était de toute façon des choses qui allaient sortir. On ne s'est vraiment pas fait coincer.

Ils (le cabinet du Ministre-Président) ont certainement rencontré la Fédération des CPAS⁵². Et c'est certainement pour ça que nous on a ça sur la table. Mais ça, c'était leur job à eux de faire cette consultation. (Membre du cabinet Logement)

Et pour ce qui concerne la note sur la politique du logement privé, les parties prenantes sont sollicitées, mais dans un second temps, après le dépôt de la note au Gouvernement wallon en juin 2015. Les avis auprès des parties prenantes (en ce compris la Fédération des CPAS, mais pas les acteurs associatifs de la lutte contre la pauvreté) venaient donc à peine d'être sollicités que la mesure

⁵² La Fédération des CPAS n'a pas mis cette mesure sur la table. Son intégration vient sans doute du passage en 1^{ère} lecture au GW de la note sur la politique du logement privé.



1.1.3 a été communiquée vers l'ensemble des acteurs et le grand public via le lancement du PLCP en septembre 2015.

Notons que la réception de ces avis⁵³ avant le lancement du PLCP n'aurait peut-être pas induit un retrait de la mesure 1.1.3, mais peut-être une attention accrue sur ses modalités. S'il n'y avait pas à cette période d'opposition ferme quant à l'opportunité d'intervenir en termes de sécurisation du paiement des loyers, les avis montrent déjà une compréhension différente de la mesure et de ses modalités par les acteurs (ce qui induit une différence d'acceptabilité) et la volonté de la Fédération des CPAS d'être impliquée dans l'élaboration de la mesure, ce qui ne sera pas mis en œuvre dans un premier temps (cf. section 3.4.2).

L'administration n'est sollicitée qu'en octobre 2015. L'avis rendu remet en cause la faisabilité d'une consécration légale (l'instrument envisagé) pour promouvoir le dispositif mis en place au CPAS de Namur (cf. section 3.4.3). L'avis du RWLP, sollicité par l'administration et remis fin novembre 2015, ne s'oppose pas de façon stricte à la mesure du mandat irrévocable et d'état des lieux même si l'avis pointe les inconvénients en termes d'atteinte à la vie privée des bénéficiaires du RIS et de faisabilité technique pour les CPAS de contrôler l'état du bien. L'avis s'étend sur la présentation d'autres mesures, comme le bail glissant et les AIS, qui sont privilégiées par le RWLP.

Le cabinet du logement n'avait donc pas l'appui de son administration, ni un support du RWLP pour poursuivre dans la voie envisagée, mais bien celui des acteurs qui s'étaient prononcés favorablement sur la mesure annoncée dans la note de politique du logement privé.

En juin 2016, le changement de position d'un de ces acteurs, la Fédération des CPAS qui représente les CPAS qui auraient eu à mettre en œuvre la mesure, marque l'abandon de la piste de la consécration juridique des deux mandats.

Dans la note de juin 2016, le GW défend la faisabilité légale d'un mandat irrévocable, mais prend acte de l'opposition de la Fédération des CPAS. Il indique dans le même temps, d'une part, le changement d'instrument et le passage à une circulaire pour promouvoir la mesure, et d'autre part, un changement de type de collaboration avec les opposants à la mesure vu qu'il annonce l'entame d'un travail *avec* la Fédération des CPAS.

3.4.2. Une acceptabilité évolutive d'un acteur clé : La Fédération des CPAS

Deux périodes sont distinguées dans l'analyse: (1) la période où l'instrument prévu est une consécration juridique; (2) la période où l'instrument considéré est une circulaire.

Le rôle essentiel de l'avis de la Fédération du CPAS sur la décision du Gouvernement d'abandonner la voie d'une consécration légale est mis en avant dans les documents du Gouvernement wallon relatifs au décret concernant le bail d'habitation et au suivi du PLCP.

« Suite aux avis de différentes instances (dont la fédération des CPAS), le Ministre du Logement confirme que les systèmes de « mandat irrévocable des CPAS » et « mandat état des lieux » seront soutenus, mais pas institutionnalisés dans le CWLHD ». (Note au GW relative au suivi du PLCP, février 2017, p.3)

Or, la Fédération des CPAS s'était prononcée une première fois, favorablement à la mesure en septembre 2015 dans le cadre de la note de politique générale sur le logement privé. Quels sont les



⁵³ Les acteurs qui ont remis un avis sur le mandat irrévocable (Fédération des CPAS, UVCW, CESW et CSL) sont favorables bien que celui du CSL place le mandat irrévocable dans un autre cadre lorsqu'il y a déjà présence d'impayés.

éléments qui ont soutenu celui-ci et ceux qui ont entraîné ce revirement entre septembre 2015 et juin 2016 ?

Le premier avis a été rendu un peu en urgence après quelques prises d'avis informels et en ayant connaissance uniquement des grands principes de la mesure (les avis rendus par les différentes entités sollicitées montrent en effet des compréhensions différentes de la mesure – cf. supra section 3.1.1). La Fédération des CPAS ne disposait de plus pas à l'époque d'un conseiller spécialisé dans le domaine du logement (ce qui est maintenant le cas). En comité directeur, le point n'avait pas suscité de débat, Ph. Defeyt était pour et avait emporté l'adhésion du comité.

Un nouvel avis, d'initiative, est annoncé dès juin 2016 au cabinet du logement et est transmis en septembre 2016. La Fédération des CPAS y indique qu'il fait suite à « une analyse approfondie, notamment au sein de ses diverses commissions, mais également de son organe de gestion, le Comité directeur et à une analyse juridique succincte ».

Trois éléments convergents ont amené à l'élaboration et à la formulation de cet avis négatif selon les témoins de l'époque :

- la prépondérance des valeurs d'autonomie d'action et de non-imposition de nouvelles contraintes aux bénéficiaires du RIS portée par des membres de la Fédération des CPAS ;
 - Nous, dans l'équipe, ça nous chipotait un peu : « on fait à sa place ». Une dérive avec une déresponsabilisation de la personne. (Témoin 1)
 - C'est 100% idéologique: la liberté, pas de contrainte. (Témoin 2)
- un élément politique : faut-il mettre en exergue une mesure connotée écologiste ;

 C'est très clair que c'est plutôt la filière socialiste qui s'est opposée. (Témoin 2)
 - Il y a un élément politique qui a joué aussi, au sein de la Fédération des CPAS, je pense. Ils n'avaient pas envie de se faire dicter la loi par un écolo. (Témoin 3)
- la volonté des CPAS de préserver leur marge d'autonomie et de pouvoir choisir leurs outils. Comment dire, c'est un CPAS qui a trouvé un mécanisme bien et les autres qui ont dit, nous ça ne nous paraît pas opportun, car, un, juridiquement non fondé, ce mandat n'a rien d'irrévocable et deuxièmement, nous, on a d'autres outils. Ils ont dit : « D'accord pour éventuellement diffuser des bonnes pratiques et que dans un répertoire d'outils, on cite celui-là parmi d'autres, mais il n'y a aucun intérêt à mettre celui-là sur un piédestal alors qu'il leur semblait qu'il y en avait d'autres, que chaque outil a ses avantages et inconvénients et que celui-là, comme les autres en avaient. (Témoin 3)

Les points soulevés dans l'avis relèvent essentiellement de :

- L'opportunité d'intervenir vu l'existence d'autres outils déjà à disposition du CPAS qui ont la caractéristique d'être révocables.
- La possibilité légale du caractère irrévocable du mandat.
- L'atteinte d'un mandat irrévocable au caractère insaisissable et incessible du revenu d'intégration.

La Fédération des CPAS y formule également son souhait de « développer un travail pour développer des outils et informer ses membres sur les moyens légaux et respectueux des personnes qui permettraient un paiement des loyers régulier et dès lors un meilleur accès au logement. Ce travail n'aura cependant du sens que pour des logements pour lesquels les loyers des personnes sont en adéquation avec le montant de leurs ressources. »



Dans son rapport d'activité de 2016, la Fédération pointe uniquement les aspects juridiques.

« [] après avoir examiné ce système de manière plus approfondie, à la fois à la lumière des pratiques des CPAS et des dispositions juridiques en vigueur, par des Commissions internes de la Fédération ainsi que par le Comité directeur, il s'est avéré qu'il n'était pas possible de donner une assise juridique à un tel système en l'état actuel. D'une part, la matière du mandat est restée de compétence fédérale et ne fait pas partie du pan des matières du Code civil confiées aux organes régionaux dans le cadre de la Sixième réforme de l'état. D'autre part, l'analyse juridique effectuée a fait ressortir que le caractère « irrévocable » d'un mandat est antinomique. Il ressort de l'essence même du mandat que celui-ci peut être révoqué à tout moment. Enfin, dans la mesure où tant le revenu d'intégration que l'aide sociale sont incessibles et insaisissables, la Fédération estime que donner une assise juridique au « mandat irrévocable » remettrait en cause ces deux caractéristiques propres à une série de ressources et qui sont instituées dans le Code judiciaire ». (Fédération des CPAS, 2017, p. 75-76)

Le cabinet du logement a modifié sa politique suite notamment à cet avis. Ce changement a été acté lors du rapport de suivi semestriel du PLCP en février 2017, même si l'argument avancé n'est pas l'argument juridique, mais celui d'une entrave à l'autonomie des CPAS.

« Il a été décidé que les systèmes de « mandat irrévocable des CPAS » et « mandat état des lieux » soient soutenus, mais pas institutionnalisés dans le Code Wallon du Logement et de l'Habitat durable (CWLHD). En effet, imposer aux CPAS de mettre en œuvre ces mandats entraverait leur autonomie ». (Rapport semestriel PLCP février 2017, p.8)

La Fédération des CPAS est ensuite associée au travail demandé par le cabinet du logement à la DGO4 d'élaboration d'une circulaire relative au mandat irrévocable. Ce groupe de travail, d'abord piloté par la DGO4, sera transféré à la Fédération des CPAS et l'objet du travail glissera vers l'élaboration « d'outils simples d'usage et n'alourdissant pas la charge administrative des CPAS permettant de faciliter le paiement du loyer des bénéficiaires du revenu d'intégration ». (Fédération des CPAS, 2018, p. 43)

Suite à la délégation des travaux relatifs à la mesure 1.1.3, premièrement par le cabinet du logement à la DGO4, et deuxièmement par la DGO4 à la Fédération des CPAS, celle-ci se retrouve dans une position stratégique pour élaborer un guide de « bonnes pratiques ».

Pour ce faire, il a été décidé de réaliser une enquête auprès des membres de la fédération des CPAS concernant leurs pratiques en matière de paiement des loyers des bénéficiaires du revenu d'intégration. Un travail substantiel de collecte d'informations sur l'avis et les pratiques des CPAS relatifs au paiement du loyer a été réalisé. Si les résultats de l'enquête ne sont pas publics, le rapport d'activités 2017 de la Fédération des CPAS conclut :

« À la lumière des résultats de l'enquête, le groupe de travail a décidé de ne rien faire de plus quant à cette problématique dans la mesure où les CPAS disposent déjà « d'outils ». » (Fédération des CPAS, 2018, p. 43)

L'argument d'opportunité d'intervenir vu l'existence d'autres outils déjà à disposition du CPAS, déjà évoqué lors de l'avis de la Fédération des CPAS en septembre 2016, est donc à nouveau mobilisé. L'opportunité de diffuser un guide de bonnes pratiques relatives à la sécurisation du paiement des loyers n'est plus évoquée.

Toutefois, comme le mentionnent diverses parties prenantes, tout au long du processus d'élaboration de cette mesure, le frein le plus récurrent tient à la menace d'un mécanisme plus institutionnalisé qui entraînerait une restriction de l'autonomie des CPAS.



Chacun est satisfait de sa manière de fonctionner et on n'a pas envie d'aller donner entre guillemets des mauvaises idées au SPW, de couper encore notre autonomie ou de standardiser encore les procédures qu'on met en place. (Membre du groupe de travail)

Nous avons par ailleurs été témoin de la crainte soulevée par une possible évaluation de cette mesure qui - si elle s'avérait positive en termes de résultats - pourrait mener à l'imposition de ce mécanisme au CPAS.

Le changement de coalition a entériné l'abandon du travail d'élaboration de la mesure 1.13, car aucune demande de suivi sur le travail de ce groupe n'a été sollicitée par le nouveau Gouvernement. À cette période, le discours dominant qui a été repris par le nouveau cabinet du logement est que la mesure est illégale⁵⁴.

3.4.3. Une faisabilité légale mise en cause par certains acteurs

Lors des travaux d'élaboration de la mesure, la question de la faisabilité légalité d'une consécration juridique du mandat irrévocable a été soulevée. Cette section détaille les différentes dimensions de cette question. Les éléments présentés s'appuient d'une part, sur les avis juridiques émis par la DGO4, la Fédération des CPAS et par le cabinet du logement dans la note au GW du 23 juin 2016, d'autre part, sur les entretiens réalisés auprès de juristes des CPAS lors de notre phase exploratoire et lors de l'analyse du dispositif Win Win, et enfin sur l'avis de deux experts académiques.

La matière du mandat dans le cadre du bail d'habitation peut être saisie par le législateur régional

Sur ce point, l'avis rendu par la DGO4 suite à la note verte du cabinet de fin octobre 2015 est très clair. Nous reprenons ici les deux éléments :

- 1. « le mandat est régi par le droit commun des obligations (art. 1984 à 2010 du Code civil) et ne se retrouve pas en tant que tel dans les compétences attribuées aux régions.
- 2. ... si une introduction dans le code du Logement et de l'Habitat Durable devait être envisagée, c'est sous l'angle des compétences implicites qu'elle devrait être étudiée. Le droit reconnaît en effet aux autorités législatives la possibilité de prendre des dispositions, par le décret notamment, dans des domaines qui ne font pas partie de leurs compétences, mais sur lesquels il leur faut impérativement légiférer pour pouvoir exercer leurs compétences. Ainsi, on pourrait arguer : afin d'assurer un logement pour tous, le Gouvernement wallon se saisit de la faculté de légiférer en la matière en établissant dans un article du Code wallon du Logement et de l'Habitat Durable la faculté pour le CPAS de recourir au mandat irrévocable de gestion de loyer. Cependant, l'autorité ne peut pas profiter des compétences implicites pour étendre ses compétences et doit se limiter à ce qui est rigoureusement obligatoire à l'exercice de ses compétences. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle considère que la disposition en cause ne peut avoir qu'une incidence marginale sur l'exercice des compétences d'une autre autorité (CA n°126/2003, 1er octobre 2003, CA n°27/86, 22 octobre 1986, CA n°14/89, 31 mai 1989).

Sur ces deux premiers points, il n'y a pas de désaccord majeur entre les parties même si l'avis de la Fédération des CPAS n'évoque pas cette possibilité d'intervention dans le cadre de « compétences implicites ». Il y a donc une possibilité de légiférer sur la matière du mandat dans le cadre restreint des mandats touchant aux compétences régionales et dans ce cas-ci au logement. Il est à noter

⁵⁴ Sources: Note de la rencontre de l'IWEPS avec le nouveau cabinet du logement à propos de l'évaluation du PLCP en novembre 2017 et discussions informelles avec plusieurs parties prenantes des administrations ou du secteur de lutte contre la pauvreté.



-

qu'une modification légale n'est pas obligatoire pour l'utilisation d'un mandat dans le cadre d'un contrat de bail, mais que c'est une voie qui permet d'assurer la pratique du recours à un mandat qu'il soit explicitement fait mention que celui-ci est irrévocable ou non.

C'est sur cette possibilité d'irrévocabilité du mandat ainsi que sur l'atteinte à l'incessibilité du RIS que se concentre l'essentiel des oppositions.

Le caractère d'irrévocabilité du mandat est prévu dans la législation

L'inscription d'une disposition sur l'irrévocabilité d'un mandat déroge-t-elle aux dispositions fédérales ?

Ainsi que le mentionne le troisième et dernier point de l'avis de la DGO4 :

3. le droit des obligations et des contrats, matière demeurée fédérale, consacre le principe de la révocation du mandat à l'article 2004 du Code civil.

Toutefois, deux éléments importants doivent être ajoutés :

- 1. Le principe de révocabilité est un principe supplétif, c.-à-d. que les parties peuvent y déroger en incluant une clause dans le mandat :
 - « La révocabilité *ad nutum* (C. civ., art. 2004) du mandat intéresse, non l'essence, mais la nature de ce contrat. Les clauses contraires sont dès lors licites. Il s'agit là d'un principe admis de longue date, tant en doctrine qu'en jurisprudence. Les parties au mandat peuvent aller plus ou moins loin dans la portée des dérogations qu'elles prévoient au régime légal ». (Wery P., 2000, p. 275)
- 2. Tout mandat n'est donc pas, par nature, révocable ad nutum. Pour certaines catégories de mandats, le principe est même inversé, ils sont irrévocables par nature⁵⁵. La doctrine et la jurisprudence distinguent six cas (Wery P.,2000, pp. 284-285). La note au GW de juin 2016 considère d'ailleurs un de ces cas, le mandat d'intérêt commun. Ce dernier s'appuie sur l'intérêt commun du mandant et du mandataire (dans notre cas, le bénéficiaire du RIS et le CPAS), mais d'autres cas couvrent d'autres configurations⁵⁶ qui pourraient s'appliquer au cas présent. Dans ce cadre, il n'est pas nécessaire d'inclure une clause d'irrévocabilité dans le mandat. L'introduction de cette clause est cependant souhaitable dans un souci de lisibilité des termes du contrat pour les deux parties et pour que le consentement du bénéficiaire du RIS soit donné en toute connaissance de cause.

Une clause d'irrévocabilité apparaît donc possible dès lors qu'elle respecte les conditions fixées par la doctrine : ne pas avoir une portée générale (uniquement le paiement des loyers) et être limitée dans le temps (la durée du bail ou une fin anticipée si le locataire n'a plus le RIS comme source de revenus).

Notons encore que sans passer par un mandat irrévocable, il est également possible de cadrer les conditions dans lesquelles un mandat pourrait être révoqué. P. Wery indique que « Tout en maintenant le principe de révocabilité du mandat, les parties peuvent l'assujettir à des conditions

Rapport de recherche de l'IWEPS n°30 Développer des expériences pilotes de sécurisation du paiement des loyers

⁵⁵ Il est à noter que ce caractère irrévocable ne vaut que pour des mandats à durée déterminée, ce qui est le cas ici vu que le mandat est limité à la durée du bail. Le mandat peut également mentionner une série de conditions. Dans le cas du dispositif mis en place à Namur, il est ainsi fait explicitement mention que le mandat ne vaut que pour autant que le locataire bénéficie du revenu d'intégration.

⁵⁶ « Lorsque le mandat est conféré dans l'intérêt d'un mandant et d'un tiers » ou « lorsque le mandat est la condition d'un contrat principal auquel il emprunte son irrévocabilité ». (Cruquenaire A. & al., 2015, p. 742).

particulières. Ainsi peuvent-elles subordonner la révocation du mandataire à un délai de préavis, ou encore dresser une liste limitative des causes de révocation ». (Cruquenaire A. *et al.*, 2015, p. 740)

Cette dernière voie pourrait également répondre au problème identifié au niveau du CPAS du manque de confiance des propriétaires bailleurs à l'égard du mandat classique de gestion, car celuici est révoqué par certains mandants (bénéficiaires du RIS) de façon immédiate.

Peut-on parler de consentement de la part du bénéficiaire du RIS?

Une autre critique portée par la Fédération des CPAS dans son avis de septembre 2016 est le risque d'un caractère non consensuel du mandat. La fédération s'interroge sur :

« ...sur le caractère réellement consensuel d'un tel mandat s'il est irrévocable ».

D'une part, lorsqu'un tel mandat est signé au moment où la personne intègre son logement, le bénéficiaire du CPAS n'est-il pas dans une relation de faiblesse le contraignant de donner un mandat au CPAS de payer son loyer au moyen de son revenu d'intégration et/ou de son aide sociale afin d'avoir accès à un logement? D'autre part, comment parler de contrat consensuel si, au vu du caractère « irrévocable » du mandat, la personne peut être contrainte de respecter ce mandat alors qu'elle ne le souhaite plus ? »

Il nous a été indiqué que, comme tout contrat, le mandat est un échange de consentements libres et éclairés (Code civil, art 1101). Dans la pratique, bon nombre de contrats sont des contrats d'adhésion dans le sens, qu'en contrepartie d'un bien ou d'un service, vous devez accepter des conditions. Il est toujours délicat de déterminer si celles-ci sont abusives ou non.

Dans le cadre de la pratique du mandat irrévocable au CPAS de Namur, le consentement pour le paiement par le CPAS est demandé. Il n'y a pas d'obligation de la personne de signer ce mandat même s'il est vrai que la non-acceptation peut générer un moindre accès à certains logements. Cette contrainte ne semble pas abusive vu que le paiement du loyer est la contrepartie de la jouissance d'un logement et que le contexte est ici celui où il y a un contrôle du niveau de loyer par le CPAS pour qu'il s'assure de l'adéquation avec les revenus de la personne. Nous reviendrons sur cette question du consentement des personnes à la section 5.3. Ce point nous apparaît toutefois sensible et mérite d'être questionné régulièrement en fonction du contexte (de la part des propriétaires qui font appel à ce mandat) et de l'efficacité de la négociation sur le prix pour obtenir un contrat équilibré entre les parties.

Le caractère d'incessibilité du revenu d'intégration mis à mal?

Entre les différentes parties prenantes à la mesure et entre les différents CPAS, des interprétations diverses existent quant à la notion de cessibilité. Certains estiment qu'il n'y a pas de cession du revenu d'intégration dès lors que le paiement effectué concerne des dépenses actuelles et non le remboursement d'une créance due (comme c'est le cas par exemple lors du remboursement d'une dette téléphonique ou le remboursement de la garantie locative avancée par certains CPAS). D'autres estiment qu'il y a bien cession du revenu d'intégration. Un élément additionnel qui peut infléchir l'avis de ces derniers est la manière dont s'effectue la cession : via un prélèvement de la somme due pour le loyer à la source ou via le recours à un compte de gestion. Ce mécanisme du compte de gestion – le versement du RIS sur un compte au nom du bénéficiaire, mais cogéré avec le CPAS, le solde du RIS après paiement du loyer étant ensuite versé sur le compte du bénéficiaire – a été institutionnalisé par la circulaire de P. Courard du 12/04/2007 (même si celle-ci instituait ce mécanisme dans un cadre de contrôle des comptes du CPAS, plutôt que d'aide sociale). Le recours à cette solution engendre toutefois un coût administratif.



Une clause de paiement des loyers tel que prévu dans le mandat « irrévocable » de gestion de loyer peut, à première vue, être vue comme une atteinte à l'article 1410, § 2, 7°, du Code judiciaire, qui rend totalement incessibles les sommes dues au titre du revenu d'intégration sociale. On en déduit en effet traditionnellement que « le débiteur ne peut renoncer par avance à invoquer le bénéfice des articles 1408 à 1412 du code judiciaire... » (de Leval, 1988, p. 100, n° 57). La clause du mandat de gestion prévoit en effet que le bénéficiaire du RIS renonce par avance à une partie du RIS, il y a donc bien une cession. Toutefois, cette cession a un caractère volontaire et c'est le bénéficiaire du RIS qui détermine la destination du produit de celle-ci.

Or, le même auteur précise que « si l'illégalité d'une clause extensive de la saissibilité des biens ne lie pas le débiteur, celui-ci peut cependant consentir, au moment de la saisie, des efforts que la loi ne lui impose pas. Ainsi, un paiement volontaire peut avoir eu lieu en même temps que s'opère la retenue de la quotité saisissable d'une rémunération (...) Bref, le <u>caractère d'ordre public de la règle ne supprime pas pour le débiteur l'obligation de s'en prévaloir à temps</u> et <u>ne le prive pas du droit de renoncer</u> à l'insaisissabilité <u>de la même manière qu'il peut disposer librement du produit d'une créance insaisissable</u> » (de Leval, 1998, p. 100, n° 57).

Ceci vaut tant pour la saissibilité, mais également pour la cessibilité vu que la cession résulte de la volonté de la personne, contrairement à la saisie. On lit donc que la volonté du débiteur d'affecter des montants insaisissables à une destination particulière est prise en compte pour nuancer le principe.

Dans le cas présent, le bénéficiaire du RIS cède une partie de son RIS pour une destination spécifique : le paiement de son loyer.

Or, depuis ces écrits, le règlement collectif de dettes est entré en vigueur il y a maintenant vingt ans et permet expressément un paiement prioritaire des dettes qui « mettent en péril le respect de la dignité humaine du requérant et de sa famille » (articles 1675/10, § 4, 1675/12, § 5 et 1675/13, § 6).

Une dette de loyer, contrepartie du droit pour un débiteur et sa famille d'avoir un toit, participe sans nul doute de cette dignité humaine, puisque le logement fait partie des dépenses de première nécessité (Hubin, 2013, p. 24, note subpaginale n° 27).

L'argument relatif au paiement des dettes semble tenir *a fortiori* pour le paiement de dépenses courantes. Il semble dès lors que ce mécanisme conventionnel de mandat irrévocable est légal en ce qu'il est consenti au service de la satisfaction de la dignité humaine, en favorisant l'accès à un logement⁵⁷.

Pour en terminer, il ne serait pas inutile, pour minimiser le risque de mise en cause de ce mandat irrévocable par des tiers, de le consolider par sa prévision dans un décret. Cette perspective serait idéale, mais elle ne paraît pas indispensable.

3.4.4. L'autorité dégressive du promoteur initial de la mesure : le cabinet du logement

La politique du logement a peu évolué au cours des dernières législatures. La régionalisation des compétences en matière de bail d'habitation lors de la 6e réforme de l'État a donné une opportunité pour le Gouvernement de mettre en avant son action dans ce domaine. Le chantier prioritaire au

⁵⁷ Pour être complet, un éventuel problème pourrait éventuellement se poser si un autre créancier entendait intercepter le revenu d'intégration sociale. En l'état actuel, seul le créancier d'aliment ou un créancier subrogé dans ses droits (le SECAL) peut le faire. Dans cette mesure et au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation, il est probable que le mécanisme pourrait lui être déclaré inopposable. Le problème ne se poserait pas pour l'aide sociale qui serait versée en lieu et place de l'intégration sociale; l'aide sociale, visée par l'article 1409, § 2, 8°, du Code judiciaire, est en effet exclue de l'article 1412, alinéa 1^{er}, du même Code, de sorte que cette aide ne peut être saisie par personne, même pas par un créancier d'aliments.

niveau du cabinet du logement pour la législature 2014-2019 était ainsi d'établir un décret wallon relatif au bail d'habitation et *in fine* un code commun pour le logement public et le logement privé.

Le problème plus spécifique d'accès et de maintien au logement pour les personnes précaires est un problème qui est rarement mis à l'agenda, car, de même que le problème du chômage, il est de nature structurelle, avec des causes multiples et sur lequel il est difficile de démontrer des résultats positifs. Toutefois, d'une part, le cabinet du logement disposait de membres qui avaient une bonne connaissance du sujet de par leur parcours antérieur au sein d'une administration ou d'un cabinet, et d'autre part, le problème de la discrimination envers les personnes précaires était déjà abordé dans la DPR qui prévoyait la création d'un fonds pour les garanties locatives.

Le dispositif WWW porté par Ph. Defeyt, qui a un réseau très étendu et qui traverse les familles politiques, offre une solution en quelque sorte « clé sur porte » à ce problème de discrimination envers les allocataires sociaux, et qui est mise en place au sein du CPAS de Namur, avec des résultats réputés positifs. Il n'y a pas eu de discussion au sein du cabinet sur d'éventuelles solutions alternatives ou aménagements du dispositif WWW. Le cabinet, convaincu par ce mécanisme, s'est saisi de cette solution pour l'intégrer immédiatement à sa note relative à la politique du logement privé.

Au début, on s'est dit, c'est une bonne idée, On va le [le mandat irrévocable] mettre dans un texte, cela ne coûte rien de le mettre dans un texte. (Membre du cabinet logement)

Les premiers avis étant favorables (*cf.* section 3.3.2.) et la mesure soutenue au niveau du GW, la mesure 1.1.3 a été inscrite au sein du PLCP profitant d'une fenêtre d'opportunité, ⁵⁸ mais qui s'est révélée très étroite.

En première intention, le Gouvernement entendait « donner une assise juridique à ce mécanisme qui actuellement relève uniquement de la liberté contractuelle afin de permettre d'appliquer ce mécanisme à toute personne bénéficiant d'un revenu de remplacement moyennant le consentement des futurs mandants et mandataires ⁵⁹ ». La mesure 1.1.3 du PLCP s'inscrivait ainsi naturellement dans les travaux relatifs au décret bail d'habitation menés par le cabinet.

L'abandon de la consécration juridique du mécanisme du mandat (*cf. supra*) et le passage d'un instrument légal à une circulaire et à une circulaire incitative a modifié le rapport de forces entre les promoteurs et les opposants à la mesure.

Le cabinet du logement décide, en mars 2017, de déléguer la rédaction de la circulaire à un groupe de travail réunissant la DGO4 et la Fédération des CPAS. Cette décision est justifiée par le cabinet par une rationalisation des effectifs du cabinet (départ de certains membres lors du changement de ministre début 2017) vers des chantiers considérés comme davantage prioritaires tels que le décret sur le bail d'habitation qui était toujours en cours d'élaboration.

On était davantage sur le bail, voilà. Il fallait vraiment que la réforme avance, on était beaucoup plus là-dessus et comme ici, c'était une circulaire et promouvoir, on s'était dit, voilà: après il y aura tous les AG d'exécution et éventuellement, on reviendra à çà. On avait des priorités à nos dossiers et ce n'était pas la toute première priorité. (Membre du cabinet logement)

⁵⁹ Note d'orientation du GW sur la politique du logement privé et fiche opérationnelle de suivi de la mesure 1.1.3 du PLCP.



-

⁵⁸ Moment où « un problème est reconnu, une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes ». (Kingdon, 1984, p.174, cité dans Hassenteufel, 2011).

La rédaction d'une circulaire, si elle a parfois été le fait du cabinet, peut également être le fait d'une administration. Cette externalisation marque la baisse de priorité donnée à sa concrétisation. Les compétences et les connaissances pour rédiger cette circulaire étaient présentes au niveau du cabinet et le groupe de travail chargé de la rédaction de la circulaire aurait pu être présidé par le cabinet lui-même. L'externalisation permet au cabinet de concentrer ses ressources sur d'autres priorités, mais potentiellement de se décharger de la responsabilité de non mise en œuvre de la mesure le cas échéant. Notons toutefois que le cabinet ne pouvait se douter que le travail serait finalement pris en charge par la Fédération des CPAS elle-même alors que cette dernière était l'acteur le plus réticent à toute forme de consécration de ce mécanisme en raison du risque de perte d'autonomie des CPAS. L'avis rendu par la DGO4 fin 2015 était quant à lui favorable à éditer un « catalogue des bonnes pratiques, dont il convient d'assurer la publicité auprès des organismes menant un travail d'accompagnement social auprès des locataires précarisés » et le mandat aurait été rangé parmi ces bonnes pratiques.

Cette externalisation est sans doute aussi un des signes du moindre soutien des acteurs décisifs du cabinet au sein duquel les avis n'étaient pas homogènes comme semble par exemple l'indiquer l'absence de suite donnée à la proposition de membres du cabinet de contacter les CPAS pour sonder lesquels seraient intéressés par la mise en place d'une sécurisation du paiement (*cf. infra* section 3.3.4). Les avis se recoupent par ailleurs sur le type de gestion, très vertical, mis en place au sein du cabinet.

Tu as les idées qu'on peut avoir spontanément en réunion où ça nous semble logique. Maintenant, ce n'était peut-être pas la vision du Chef de Cabinet, ce n'était peut-être pas la vision du ministre non plus ou par de leur volonté ou priorité qu'on aurait pu imaginer. Tu as encore plusieurs étapes. Ce n'est pas parce qu'on pense tout haut qu'à un moment donné ça va se concrétiser parce qu'au-dessus de nous, il y a des gens qui décident. (Membre 1 du cabinet logement)

Le type de circulaire choisi peut-être un autre signe du faible poids que le cabinet du logement souhaite mettre pour appuyer la mesure. Un membre du cabinet parle de la circulaire la plus light possible :

Une circulaire informative, même pas indicative, ce n'était pas pour leur fixer une ligne de conduite, c'était pour dire: "Voilà, ce qui existe, vous pouvez, vous n'êtes pas obligés". [] C'est parce qu'on appelle çà une circulaire, mais on aurait pu dire une note à destination des CPAS. (Membre 2 du cabinet du logement)

Toutefois, il peut également s'agir d'une stratégie pour surpasser les appréhensions des CPAS de se faire imposer une mesure, tout en appuyant les CPAS qui voudraient l'utiliser en leur mettant à disposition les outils pour le faire.

3.4.5. Une expérience au CPAS de Namur peu exploitée

L'existence d'une intervention préalable comme le dispositif WWW peut être un élément facilitant si les concepteurs de la politique peuvent prendre appui sur l'expérience de cette intervention.

Dans le processus d'élaboration de la mesure 1.1.3, les parties prenantes ont une vision relativement lacunaire du dispositif WWW. Seul le Président du CPAS a été brièvement interpellé pour donner son avis et il n'y a pas eu d'analyse approfondie du contexte, du processus mis en place et des effets du dispositif. Les éléments d'information mis à la disposition des parties prenantes pour remettre un avis étaient dès lors lacunaires (*cf. supra*).

En cours d'élaboration de la mesure 1.1.3, il n'y a pas eu de demande à l'égard du CPAS de Namur de présenter formellement leur appréciation du dispositif et ce dernier n'a pas souhaité mettre en

exergue sa pratique. Cette attitude repose par ailleurs sur la crainte qu'une trop grande publicité donnée au dispositif n'incite les propriétaires à l'utiliser de façon trop systématique.

Le fait que le dispositif WWW soit en place au CPAS de Namur est un indice de faisabilité de cette politique, au minimum dans un contexte donné. Il nous a été rapporté que le contexte namurois était spécifique et ne pouvait donc pas donner lieu à extrapolation, mais sans pouvoir expliciter ce contexte. C'est un des éléments qui nous a amenés à examiner plus en détail le processus de mise en place du dispositif Win-Win-Win (cf. Chapitre 4).

Un des enseignements de l'expérience sur Namur est que les mécanismes nécessaires au paiement du loyer existent et sont utilisés, parfois dans d'autres cadres, par une part certaine des CPAS. À Namur, le prélèvement du loyer est réalisé à la source, de façon similaire à ce qui est peut être fait lors d'une reconstitution de garantie locative octroyée par un CPAS. Il nous a toutefois été rapporté que certains juristes étaient moins à l'aise avec ce mécanisme « direct » qu'avec un mécanisme « indirect » qui passerait via un compte de gestion.

Les enseignements en lien avec les effets de la mesure, attendus ou non, et sur la durabilité de ceuxci peuvent également constituer des éléments favorisant ou entravant l'acceptabilité de la mesure.

Plusieurs agents du CPAS estiment que le dispositif WWW a permis de travailler avec des propriétaires « qui n'auraient pas franchi le pas et qui maintenant l'ont franchi. Donc on est gagnant ».

Si l'ensemble des agents du CPAS de Namur et des bénévoles rencontrés sont positifs quant à l'obtention d'un effet de mobilisation de certains propriétaires, ils sont toutefois prudents sur la durabilité des effets observés s'ils n'arrivent pas à assurer le suivi nécessaire.

Chercheur: L'arrivée du WWW, ça a suscité un gros changement dans la manière de fonctionner chez les AS? Ou c'est simplement une adaptation mineure de leur travail au quotidien?

Agent 1 du CPAS: Pour moi, c'est toujours une exigence en plus parce qu'on a des obligations qui y sont liées. Donc un travail administratif supplémentaire parce qu'il y a des documents à faire signer. Et la charge de travail administrative est déjà très élevée. Avec une pression en plus parce qu'on a des obligations. Et donc quand il y a un problème, il faut un suivi.

Ce suivi en cas de problème est nécessaire pour ne pas (re)perdre la confiance des propriétaires, mais ce suivi nécessite des ressources humaines et a donc un coût.

Quand il y a le problème, pour le moment, on déplace le problème [ndlr: la personne change de logement] et puis surtout on perd un propriétaire, celui de départ. [] Et c'est vrai que c'est une frustration quand ça se finit mal. Je me dis : 'c'est quelqu'un qu'il aurait fallu aller voir. Il fallait garder contact'. Alors quand ça se finit mal le propriétaire revient vers nous puisque le mandat il avait été fait. En dehors du fait que le loyer est payé systématiquement, on garantit un suivi – pas systématique... Le propriétaire il va penser quoi ? Il va penser suivi, entretien du logement en bon père de famille. Donc il y a ce côté-là pour lequel il nous faut du temps et de l'argent. (Agent 3 du CPAS)

Cette évaluation du coût de mise en œuvre de la mesure sur la base de l'expérience du CPAS de Namur n'avait pas encore été réalisée par le cabinet.

Il faudrait demander à Namur si c'est un surcoût pour eux. Est-ce que c'est un surcoût d'avoir mis çà en place, car si cela n'en a pas et que c'est donnant-donnant pour tout le monde, que c'est un Win Win, alors c'est beaucoup plus facile à vendre aux CPAS. Si maintenant, eux disent, on a dû former un ou deux agents, il y aura des communes qui n'auront même pas le temps de former un ou deux agents. (Membre du cabinet logement)



3.4.6. Une mesure sans budget

La philosophie du Ministre-Président était de construire un plan de lutte contre la pauvreté sans y associer de budget propre. La volonté était que chacun des ministres au sein de ses propres compétences et de son budget adopte une approche de lutte contre la pauvreté. La perception était également qu'une part non négligeable des mesures ne nécessitait pas ou peu de budget.

« Ce n'est pas un plan avec des budgets additionnels. C'est un plan qui comprend beaucoup de mesures qui sont non coûtantes. Quand vous faites ce qui est demandé par le secteur depuis des années et des années, à savoir un fonds de garantie locative, cela n'a pas de coût sauf un léger coût de fonctionnement qui peut être mutualisé sur les intérêts générés par le coût. Quand vous créez une grille indicative des loyers [] cela n'a pas de coût. [] Il y a énormément de mesures qui n'ont pas directement de coût et qui ne sont pas néanmoins forcément les moins importantes. Souvent, c'est en agissant sur la manière dont nos politiques sont conçues plus qu'en y mettant de l'argent que l'on résout un certain nombre de problèmes. » (Réponse du Ministre-Président à une interpellation au PW, PW- C.R.I.C. N° 1 (2015-2016) - lundi 28 septembre 2015)

Le même raisonnement a été tenu pour la mesure 1.1.3, car il s'agissait d'inscrire une mesure dans un texte de loi, et la perception était qu'il s'agissait simplement de faire signer les deux mandats. La mesure est ainsi intégrée dans le PLCP sans que le cabinet du logement n'y associe de budget *ad hoc*.

La mesure 1.1.3 prévoyait toutefois le développement d'expériences pilotes or, étant donné l'autonomie communale, si la région impose une politique, elle doit fournir aux communes le budget nécessaire pour la mettre en place. La question fondamentale est donc : comment inciter ?

Chercheur: Quand tu disais qu'il fallait essayer de convaincre les CPAS de l'utilité de la mesure, tu penses que... Par quel canal il y a moyen de les inciter?

Membre du cabinet : Je n'en sais rien. Les finances locales ne sont pas au mieux et si financièrement, il n'y a pas la carotte au bout du bâton, tu auras beau leur faire comprendre que c'est dans leur intérêt, ils vont dire : « on n'a pas les moyens. » Les deux points de vue se justifient. On n'a pas les moyens de leur donner les moyens non plus.

Selon l'expérience du CPAS de Namur, la mise en place effective implique différentes actions dont les coûts sont peut-être cachés, mais bien réels et comme déjà évoqué ci-avant, la plus grande responsabilité qui est donnée au CPAS engendre un poids administratif et d'accompagnement plus important.

3.5. CONCLUSION

Le problème de l'accès au logement des personnes précaires a bénéficié d'une fenêtre d'opportunité créée d'une part, par l'émergence de la thématique de lutte contre la pauvreté avec la reconnaissance d'un acteur, le RWLP, et la prise en main de cette compétence par le Ministre-Président wallon, et d'autre part, par la régionalisation des compétences relatives au bail d'habitation.

Cette fenêtre d'opportunité s'est cependant rapidement fermée pour la mesure 1.1.3 du PLCP. Tout d'abord dans sa forme initiale, la consécration juridique, et ensuite, sous sa forme adaptée, d'une circulaire incitative. La mission de rédaction de la circulaire a été déléguée par le Ministre du Logement à la DGO4 qui l'a elle-même déléguée à la Fédération des CPAS. Une partie prenante opposée à la mesure a ainsi été en charge de la suite de la mise en œuvre de la mesure. Le groupe de travail mis en place conclura ses travaux par la décision de « ne rien faire de plus quant à cette problématique dans la mesure où les CPAS disposent déjà « d'outils ».



Les arguments en défaveur de la mesure sont essentiellement de trois ordres : l'opportunité d'intervenir, l'atteinte à l'autonomie des bénéficiaires d'allocations sociales et la faisabilité légale. Si la manière d'intervenir peut être sujette à interrogations, par contre, aucun acteur n'a remis en question la réalité du problème.

Parmi les arguments en défaveur de la mesure mise à l'agenda, ceux qui sont les plus mis en exergue sont les arguments relatifs à la légalité de la mesure. C'est le discours qui a été retenu par les acteurs politico-administratifs pour justifier l'abandon de la mesure. Toutefois, il n'y a pas eu d'analyse juridique avec des experts externes. Les éléments recueillis dans le cadre de cette évaluation ne concluent pas à une illégalité de la mesure. Par ailleurs, des modalités alternatives, répondant à certaines critiques soulevées par les acteurs, semblent exister.

4. Chapitre 4 : Mise en place du mandat « Win-Win-Win »

4.1. INTRODUCTION

Dans ce chapitre, nous allons nous intéresser aux raisons et mécanismes de la mise en place effective du « Win-Win-Win » ou « Mandat irrévocable » au CPAS de Namur. Cette analyse sera de nature à aider les autorités politico-administratives à juger de la reproductibilité d'un tel dispositif dans d'autres contextes (un autre CPAS, une autre caisse de paiement d'allocations sociales, etc.) que le contexte namurois.

Deux questions évaluatives s'imposent donc :

- 1. Quelles sont les raisons de la mise en place effective de ce dispositif au CPAS de Namur?
- 2. Comment comprendre le « succès » de cette mise en place?

La mise en place du « Win-Win-Win » (WWW) est un phénomène complexe, qui résulte a priori de causes entremêlées et variées. Ce dispositif n'est à notre connaissance appliqué nulle part ailleurs sous sa forme namuroise. Pour ces motifs, nous avons choisi une méthode appelée *explaining-outcome process-tracing* (EOPT) pour répondre à nos questions évaluatives. Cette méthode est particulièrement adaptée lorsque l'objectif est d'aboutir à une explication compréhensive à propos d'un résultat singulier. Pour des raisons de lisibilité, la description complète de la méthodologie est disponible dans les annexes de ce rapport d'évaluation.

Nous nous intéressons donc à la mise en place du dispositif et non à sa mise en œuvre (et les changements que cette mise en œuvre produit chez les groupes-cibles et bénéficiaires finaux de cette mesure). Par conséquent, c'est le modèle d'action, tel que défini par Chen (2005) et non le modèle de changement qui fait l'objet de l'étude. Le modèle d'action spécifie les éléments de l'intervention qui sont nécessaires à une mise en place effective du dispositif : type d'organisation, qualification des acteurs, modalités de fournitures des services adaptées au public cible, etc. Nous allons cependant au-delà de l'aspect prescriptif du modèle d'action en étudiant, au sein de ce modèle, les mécanismes causaux qui ont permis d'aboutir à une mise en place effective du dispositif.

4.2. L'EXPLAINING-OUTCOME PROCESS TRACING : BALISES MÉTHODOLOGIQUES

La méthode que nous avons choisie pour répondre aux questions évaluatives est le *Process-Tracing (PT)*, et plus précisément une de ses quatre variantes ⁶⁰, l'*Explaining-Outcome Process-Tracing (EOPT)*. Cette méthode s'assimile à une étude de cas qui a pour objectif d'identifier les mécanismes causaux qui contribuent à produire un résultat. En ce sens, elle se départit de l'approche plus conventionnelle ⁶¹ qui consiste à investiguer les corrélations entre X (Cause) et Y (Résultat), sans mettre en lumière les mécanismes à l'œuvre entre causes et résultats. Comme le soulignent Beach et Pedersen (2013), « *Process-Tracing methods go beyond correlations by attempting to trace the theoretical causal mechanism(s) linking X and Y*».

L'encadré 4.1 développe les motivations de ce choix et dresse les principes de cette méthode.



⁶⁰ Pour une description des variantes, le lecteur peut se référer à Beach (2019).

⁶¹ Nommé « congruence method » par George and Bennet (2005).

Encadré 4.1: Explaining-Outcome Process-tracing: Balises méthodologiques

Beach et Pedersen (2019) définissent le *Process-Tracing* (PT) comme « a research method for tracing causal mechanisms using detailed, within-case empirical analysis of how a causal mechanism operated in real-world cases ». Dans notre cas namurois, notre objectif est d'une part de caractériser la mise en place effective du WWW et les causes de cette mise en place et, d'autre part, et c'est le cœur de l'analyse, de comprendre les mécanismes causaux à l'œuvre entre eux.

La décomposition de ce terme et la définition de ses composantes nous confortent dans l'idée que cette méthode est appropriée en regard de notre problématique de recherche : le *Process* est un processus, un mécanisme causal liant les causes (ou un groupe de causes) au résultat ; le *Tracing* est l'action de tracer ce processus en observant les traces laissées par une opération de mécanisme causal dans un cas. Ce que nous « traçons » dans le cas namurois est un récit descriptif, c'est-à-dire une série d'événements entre une ou plusieurs causes et le résultat. Ajoutons le contexte aux éléments déjà mentionnés et nous obtenons la figure suivante ⁶². Le contexte est un facilitateur, nécessaire à l'occurrence du résultat, mais qui ne le cause pas.



L'EOPT s'applique lorsqu'on pressent que de multiples causes expliquent un phénomène, et que la plupart d'entre elles sont spécifiques à ce phénomène. Son objectif est, selon Beach et Pedersen (2019), de développer une explication compréhensive à propos d'un résultat qu'il qualifie de « particular, specific, interesting, historical ». Or, la mise en place effective du WWW, est très probablement le résultat de causes entremêlées et variées. Dans la mesure où ce dispositif n'est appliqué nulle part ailleurs sous sa forme namuroise, cela en fait un objet de recherche répondant à ces qualificatifs. La variante Explaining-Outcome du PT est donc particulièrement adaptée à notre étude de cas namuroise, que nous considérons comme un cas unique. Si ce cas avait été un cas parmi d'autres, une autre variante du PT aurait été privilégiée.

Quels sont les principes qui régissent l'EOPT ? D'abord l'EOPT a pour visée d'établir une explication spécifique au cas étudié, plutôt que de développer un mécanisme généralisable. Une généralisation reste cependant envisageable pour des éléments opérants dans des contextes similaires, ou pour lesquels on dispose d'une assise théorique solide.

Ensuite, la théorie n'est pas testée *per se.* Elle est mobilisée dans une perspective de découverte (instrument heuristique) en vue de construire la meilleure explication possible à propos d'un résultat particulier. Par conséquent, plusieurs théories sont combinées ⁶³; une seule étant rarement suffisante pour aboutir à des conclusions robustes. Cet éclectisme est nécessaire dans la poursuite de ce que Beach et Pedersen (2013) appellent « *a minimally sufficient explanation* », c'est-à-dire une explication qui tient compte de l'ensemble des aspects importants d'un résultat, sans observer de redondances : « *Sufficiency naturally does not mean that*

⁶³ Cette combinaison doit faire l'objet d'une analyse de la compatibilité des théories mobilisées : « While explaining-outcome process-tracing often combines causal theories from different research traditions, key concepts and theoretical assumptions must be compatible with one another» (Sil and Katzenstein, 2010).



-

⁶² Cette figure représente une théorie des mécanismes causaux, qui se différencie de l'approche traditionnelle des théories causales du type « X→Y ».

mechanism X is the only true path to Y but merely that if mechanism X occurs, it is sufficient to produce Y » (Beach et Pedersen, 2013).

Enfin, l'EOPT est par nature un processus itératif. Des allers-retours nombreux entre le matériau empirique et les éléments théoriques, dans une logique abductive, aboutissent finalement à une explication la plus plausible en regard des explications alternatives.

4.3. DÉROULÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EOPT

Considérons la figure présentée dans l'encadré méthodologique précédent. Au départ de notre recherche, seule la nature du résultat nous est connue : il s'agit de **la mise en place effective du WWW**. À ce moment-là, nous ne sommes pas en mesure de conceptualiser cette mise en place - c'est-à-dire d'en définir les éléments constitutifs, ce que Beach et Pedersen (2019) appellent les attributs - sans apports théoriques et/ou empiriques.

Les autres éléments de la figure que sont la nature des causes de la mise en place effective et ses attributs, les mécanismes causaux et ses processus sous-jacents ainsi que le contexte d'émergence de la mise en place effective nous sont, au départ de la recherche, complètement étrangers.

Rappelons que le cœur, et la spécificité de l'analyse via la méthode EOPT, sont la mise en lumière des mécanismes causaux et de ses processus sous-jacents. La conceptualisation du résultat et des causes ainsi que la caractérisation du contexte sont autant d'étapes préalables et indispensables à cette élucidation des mécanismes causaux et de ses processus sous-jacents, que nous représentons sous la forme d'une boîte noire.

Figure 4.1: Mise en place effective du WWW - Figuration de la théorie des mécanismes causaux



L'objectif final de l'étude de cas causale via la méthode PT est d'éclaircir la boîte noire et les liens qu'elle entretient avec les autres boîtes de la figure, afin d'expliquer le pourquoi (les causes) et le comment (les mécanismes et leurs processus sous-jacents) de la mise en place effective (résultat). Comment allons-nous procéder ?

Dans un premier temps, nous caractériserons les concepts de cette figure ; d'abord, le résultat (la mise en place effective de la procédure WWW) et ses causes (sections 4.4.1 et 4.4.2) ; ensuite le contexte⁶⁴ (section 4.4.3).

Dans un deuxième temps (section 4.5), nous investiguerons le cœur du *process-tracing*: les mécanismes causaux. Quelles sont leurs natures? Quels sont les processus sous-jacents à l'œuvre? Comment sont-ils déclenchés par les causes? Comment produisent-ils la mise en place effective

⁶⁴ Le contexte est composé d'éléments qui permettent la mise en place effective du WWW, sans qu'il y ait un impact causal entre l'élément contextuel et la mise en place. Ces éléments sont cependant nécessaires à l'existence de la mise en place effective et, sans leur présence, les mécanismes causaux n'existeraient pas ou ne fonctionneraient pas de la façon dont ils sont théorisés.

du WWW ? Pour répondre à ces questions, nous procéderons par allers-retours permanents entre théorie et empirisme (approche abductive) sur la question de savoir : « une telle cause, formée de tels attributs, déclenche tel processus d'un mécanisme causal, qui produit à son tour la mise en place effective du WWW ».

Comment valider ou invalider ces propositions issues de la théorie et d'une confrontation avec le terrain? En testant leur robustesse (de quelle source vient cette proposition? quel élément de preuve la soutient? est-elle largement partagée par les acteurs?) et en cherchant des propositions alternatives qui pourraient soit déforcer la proposition initiale, soit la complémenter. Autrement dit, nous chercherons à faire des inférences au sein d'un cas particulier. Une façon d'y arriver est d'utiliser une logique Bayésienne. Son intention est d'évaluer la puissance confirmatoire ou disconfirmatoire d'une preuve collectée sur le terrain par rapport à une proposition à propos d'un mécanisme causal qui est jugée comme probable.

Notre corpus empirique est composé de 16 entretiens semi-directifs individuels et d'un entretien de groupe de parties prenantes au WWW (acteurs de la mise en œuvre, concepteur, responsable du CPAS, propriétaires, agence immobilière, etc.) ainsi que de documents variés sur le sujet (procèsverbaux de réunions, échanges de courriels, documents légaux, documents procéduraux, etc.).

Expliquer et comprendre la mise en place du WWW à travers une méthode EOPT nécessite au préalable de délimiter ce processus dans le temps. Nous définissons le point de départ de ce processus comme étant la mise à l'agenda par le Président du CPAS 65 des problèmes d'accès au logement. Nous datons cette mise à l'agenda au 8 octobre 2012, jour où le Président, lors d'une réunion qu'il convoque à la suite d'une note d'un bénévole d'Action Logement évoquant les problèmes d'accès au logement, décide que « la problématique du logement pourrait devenir une politique prioritaire du CPAS » (Procès-verbal de la réunion du 8 octobre 2012). La fin du processus de mise en place du WWW se concrétise le 17 décembre 2013 : ce jour-là, le CPAS présente la procédure WWW finalisée à des propriétaires privés.

4.4. CONCEPTUALISATION

Entre la date de début et de fin du processus de mise en place du WWW, des causes déclenchent des mécanismes causaux qui, à leur tour, produisent la mise en place effective du WWW; dans un contexte propice au déclenchement de ces mécanismes. La mise en place effective du WWW, ses causes et son contexte pourraient potentiellement recouvrir différentes significations. C'est pourquoi, avant de nous lancer dans l'élucidation des mécanismes causaux, nous conceptualisons la mise en place effective du dispositif WWW, ses causes et son contexte, afin de s'entendre sur une acception unique et partagée de ces concepts.

Pour déterminer **les éléments constitutifs (i.e. les attributs) des causes et du résultat**, nous adoptons une position « essentialiste ». Selon Sartori (1984), « the goal of our definitions is to capture the essence of what the concept means as a cause or outcome » plutôt que de conceptualiser un résultat ou une cause par le biais de variables⁶⁶.

⁻ il doit être défini de manière précise, en proposant un nombre d'attributs élevé et/ou en les définissant de façon stricte, étroite ;



-

⁶⁵ Philippe Defeyt occupait la fonction de Président du CPAS de Namur à l'époque de la mise en place du mandat irrévocable. Par conséquent, lorsque nous évoquons le Président du CPAS de Namur dans la suite du texte, c'est à Philippe Defeyt que nous faisons référence, et pas au Président en exercice.

⁶⁶ Beach et Pedersen (2019) suggèrent de suivre trois principes pour établir une définition du concept de causes et de résultat :

Pour déterminer **les éléments constitutifs du contexte (i.e. les attributs)**, la principale difficulté est de pouvoir les différencier des causes. Cette distinction s'opère sur la base de la théorie et de la connaissance que le chercheur a du cas. Pour parvenir à réaliser cette distinction, Beach et Pedersen (2019) proposent de définir le contexte en contraste avec ce qui définit une cause.

4.4.1. Conceptualisation de la mise en place du dispositif WWW

Les résultats « macro » souvent pris en exemple dans des applications de PT (la démocratie par exemple) sont des objets d'étude pour lesquels des théories sont facilement identifiables et applicables. Il en va autrement pour des résultats de portée plus modeste comme celui qui nous concerne : de facto, les éléments théoriques aidant à l'identification des attributs du concept sont difficiles à identifier si on se borne au niveau « micro » de notre objet d'étude.

Par contre, si l'on prend de la hauteur, **on peut identifier la mise en place effective du WWW comme étant l'ensemble des produits du cycle des politiques publiques qui précède ses actes de mises en œuvre (cf. figure 4.2).** C'est à partir du cadre analytique développé par Knoepfel *et al.* (2006) que nous posons ce choix. L'annexe 2 en détaille les contours.

Figure 4.2 : le cycle de la politique publique



Source: Knoepfel et al. (2006)

Notes: Dans la troisième étape du cycle de la politique publique, la mise en œuvre, Knoepfel *et al.* (2006) retiennent l'exécution en tant que telle (produit 5), mais également le plan d'action (produit 4), plan d'action défini comme « toutes les démarches planificatrices nécessaires à la mise en place de ces activités d'exécution, soit les plans d'action qui fixent les priorités dans le temps, dans l'espace et vis-à-vis des groupe sociaux pour l'application du PPA ». Nous ne souscrivons pas à ce classement et considérons l'étape de mise en œuvre comme l'exécution « pure et dure » de la politique publique (produit 5). En ce sens, le produit 4 (Plan d'action) s'intègre dans l'étape de programmation de la politique publique.

Autrement dit, la mise en place du WWW est effective lorsqu'elle est configurée de manière à rendre possible un premier acte de mise en œuvre, c'est-à-dire si l'ensemble des produits qui précèdent

⁻ les attributs d'une cause doivent avoir la propriété de déclencher un mécanisme causal et les attributs d'un résultat doivent en théorie être produit par le mécanisme ;

⁻ il doit se concentrer uniquement sur le pôle positif. Beach et Pedersen (2016) parlent à ce sujet d' « assymetric causal claim » : si les causes et le contexte qui déclenchent un mécanisme sont présents, alors le mécanisme sera présent. Nous n'investiguons pas l'opérabilité des mécanismes si les causes et contexte sont absents. C'est parce que nous sommes dans l'étude d'un cas particulier (within case) que la variation d'une cause ou d'un contexte n'est pas pertinente. Elle le serait si nous étudions et comparions différents cas (cross-case inference). On ne parle donc pas de variable, car on n'étudie pas de variation.

les actes de mises en œuvre (qu'il s'agisse de la définition d'objectifs, du plan d'action, etc.) sont présents.

Pour attester de la présence de ces produits, nous investiguons la présence de leurs éléments constitutifs (i.e. les attributs). Cependant, avant de procéder à cette recherche systématique sur les éléments constitutifs des produits, nous cherchons à déterminer si le WWW est une politique publique ; autrement dit, si elle en possède les éléments constitutifs, qui sont au nombre de sept. La liste des éléments constitutifs de la politique publique et de ses produits est détaillée dans l'annexe

Les résultats de notre conceptualisation de la mise en place effective du WWW sont fournis dans le tableau 4.1. La première colonne présente les éléments théoriques et empiriques qui sont autant d'attributs potentiels de la mise en place effective du WWW. La seconde colonne traduit ces attributs en « manifestations observables » sur le terrain. Il s'agit donc de déterminer quels sont les types d'observations de terrain qui pourraient attester de la présence ou de l'absence de l'attribut considéré. Enfin la troisième colonne reprend les conclusions du passage en revue du matériau empirique sous la forme d'une attestation de présence (totale ou modérée) ou d'absence d'une manifestation observable, ainsi que son caractère nécessaire et/ou suffisant pour l'atteinte du résultat.

Tableau 4.1: Attributs du concept « Mise en place effective du WWW »

| Apports théoriques/analytiques | Opérationnalisation des attributs en manifestations observables | Présence ou absence de la MO, nécessité |
|--|--|--|
| Politique publique | | Présence |
| Solution à un problème public | Le problème d'accès au logement pour les usagers du CPAS est mis à l'agenda des responsables du CPAS | Présence totale, attribut nécessaire |
| Existence de groupes-cibles à l'origine d'un problème public | Des agences immobilières et des propriétaires de logements locatifs privés refusent de louer à des usagers du CPAS alors que les loyers pourraient leur convenir | Présence totale, attribut nécessaire |
| Cohérence au moins intentionnelle | Un modèle de causalité est défini : en sécurisant le paiement des loyers, davantage de propriétaires accepteront de louer à des usagers du CPAS | Présence totale, attribut nécessaire |
| Existence de plusieurs décisions et activités | Le niveau de la décision unique ou spécifique est dépassé | Présence totale, attribut nécessaire |
| Rôle clé des acteurs publics | Ceux qui prennent les décisions et les actions de mise en place du WWW sont des acteurs publics | Présence totale, attribut nécessaire |
| Existence d'actes formalisés | Des documents censés encourager les propriétaires à louer à des usagers du CPAS sont produits | Présence totale, attribut nécessaire |
| Programme politico-administratif (Produit 2) | | Présence |
| Objectifs | Des objectifs d'accès au logement abstraits (par exemple, faciliter l'accès au logement locatif privé pour les ménages aux revenus modestes) et concrets (par exemple, trouver un logement à 100 bénéficiaires du RIS par an, etc.) sont définis par le CPAS | Présence modérée, attribut non nécessaire |
| Éléments évaluatifs | Des indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation de l'objectif d'accès au logement sont définis par le CPAS : nombre de mandats signés sur un laps de temps déterminé, délai entre la demande de logement et son obtention, etc. | Présence modérée, attribut non nécessaire |
| Modalités d'intervention | Des modalités d'intervention incitatives (à l'égard des propriétaires : sécurisation du paiement des loyers) et régulatrices (à l'égard des candidats locataires : irrévocabilité du mandat de gestion de loyer) sont définies par le CPAS | Présence totale, attribut nécessaire |
| Arrangement politico-administratif (Produit 3) | Des documents du CPAS arrêtant les choix relatifs aux autorités et services administratifs compétents, aux répartitions des compétences et aux dotations en ressources humaines et financières sont établis | Présence totale, attribut nécessaire |
| Éléments procéduraux | Des règles régissant les interactions des parties prenantes entre elles (les différents acteurs de la mise en œuvre entre eux, avec le groupe-cible, avec les bénéficiaires, etc.) sont définies par le CPAS | Présence modérée, attribut nécessaire |

| Plan d'action (Produit 4) | | Présence |
|---|--|-------------------------|
| Groupes-cibles et bénéficiaires | Des propriétaires et agences immobilières, ainsi que des usagers du CPAS prioritaires sont définis | Présence modérée, |
| finaux prioritaires | | attribut non nécessaire |
| Coût de la mise en œuvre, décision | Le coût de la mise en œuvre du WWW, ainsi que l'allocation optimale des ressources en regard des | Absence, attribut non |
| sur l'allocation optimale des | priorités, sont évalués | nécessaire |
| ressources | | riccessaire |
| Éléments issus d'observations de | | Présence |
| terrain | | Fieselice |
| Soutien des responsables du CPAS | Les responsables du CPAS soutiennent la procédure WWW | Présence modérée, |
| (le bureau permanent, le conseil de | | attribut nécessaire |
| l'action sociale, le directeur général) | | attribut necessaire |
| Absence de procédure judiciaire à | Aucune procédure judiciaire ne bloque la mise en place du dispositif | Présence totale, |
| l'encontre du dispositif WWW | | attribut nécessaire |
| Acceptation du dispositif WWW par | Des propriétaires/agences immobilières qui acceptent des candidats locataires qui sont dans la | Présence modérée, |
| les groupes-cibles | procédure WWW sont identifiés | attribut nécessaire |
| Acceptation du dispositif WWW par | Des candidats locataires bénéficiaires du RIS acceptent de rentrer dans la procédure WWW | Pas d'éléments |
| les bénéficiaires finaux | | suffisants collectés à |
| | | ce sujet |
| Disponibilité des travailleurs sociaux | Les opérateurs de la mise en œuvre sont prêts à exécuter la procédure WWW (faisabilité, | Présence totale, |
| pour mettre en œuvre la procédure | acceptabilité, motivation) | attribut nécessaire |
| WWW | | attribut necessaire |

Source : Librement adapté de Knoepfel *et al.* (2006)



À titre exemplatif, nous exposons ci-après la façon dont nous déterminons l'appartenance ou pas du cas namurois par rapport aux attributs du concept de la mise en place effective. Nous nous intéressons ici aux <u>modalités d'intervention</u>. Sont-elles présentes dans le cas de Namur? Sous quelles formes?

En termes de manifestations observables, des témoignages de travailleurs sociaux et de bénévoles font état de l'existence de modalités incitatives : le cas namurois est donc membre de cet attribut de la mise en place. Au rang de ces modalités, les travailleurs sociaux disposent d'un argumentaire solide pour convaincre les propriétaires de louer leur bien à un bénéficiaire du RIS. Ils évoquent par exemple l'intérêt financier que représenterait pour eux une sécurisation du paiement des loyers du bien qu'ils louent à un bénéficiaire du RIS :

Travailleur social d'Action Logement: « Pour les 'nouveaux' propriétaires, il y a toujours cette petite appréhension: 'Le loyer, comment il sera payé?', 'Et la garantie locative?'. Les propriétaires ils vont faire attention à quoi: à si c'est payé et à l'entretien du logement. Beh nous il y a le côté sécurité pour les paiements et soulagement par rapport à des démarches ou autres, on peut être là, par rapport à l'amiable comme je vous disais » (Extrait d'entretien).

L'appartenance du cas namurois à cet attribut étant attestée, nous nous interrogeons sur la nécessité de sa présence pour une mise en place effective du WWW? Autrement dit, un premier acte de mise en œuvre est-il possible si ces modalités d'intervention ne sont pas définies? Les réponses à ces questions sont probablement négatives : en effet, sans instruments d'intervention, il paraît difficile de prendre en charge les groupes-cibles, qu'ils s'agissent des propriétaires bailleurs ou des candidats locataires du CPAS. Le même raisonnement est appliqué pour l'ensemble des attributs.

4.4.2. Conceptualisation des causes de la mise en place du dispositif WWW

Cette section a pour objectif de **conceptualiser les causes de la mise en place effective du WWW, celles-là mêmes qui déclenchent les mécanismes causaux à la base de la production du résultat (cf. figure 4.1)**. Nous répondons donc à notre première question d'évaluation : **Quelles sont les raisons de la mise en place effective de ce dispositif au CPAS de Namur ?**

Pour définir les causes de la mise en place du WWW et leurs attributs, Beach et Pedersen (2019) nous fournissent deux indications de premier ordre : d'abord, il faut aller au-delà de définitions vagues des causes en travaillant sur les <u>attributs</u> des causes (en gras dans la suite du texte), c'est-à-dire ce qui fait leur spécificité. Ensuite, les auteurs préconisent de s'intéresser uniquement aux attributs de cause qui sont « productifs » ; autrement dit, qui ont un pouvoir causal.

Nous débutons la section en établissant les causes de la mise en place du dispositif WWW et leurs attributs. À ce propos, une discussion sur les relations qu'entretiennent les attributs est présentée en annexe 3 : tous les attributs d'une cause sont-ils nécessaires à la formation de la cause ? Une partie des attributs est-elle suffisante? Certains attributs sont-ils substituables? Etc. Une ligne du temps des causes, ainsi qu'un commentaire synthétique sur leur déroulement est proposée dans un second temps.



LES CAUSES ET LEUR ATTRIBUT

<u>CAUSE N°1 : Des moments informatifs particuliers, qui se distinguent des informations régulières à propos</u> des problèmes d'accès au logement des candidats locataires usagers du CPAS

Nous avons daté le début de la mise en place du dispositif à octobre 2012 par la mise à l'agenda par le Président des problèmes d'accès au logement des usagers du CPAS. Or des problèmes d'accès au logement existent depuis bien plus longtemps et sont chroniques. Ils n'ont par conséquent pas véritablement déclenché une mise à l'agenda. Ils sont d'ailleurs considérés comme des éléments contextuels plutôt que des causes. Si la chronicité, la permanence des constats sur les problèmes d'accès ne déclenchent pas une mise à l'agenda, quels sont les attributs de ces constats qui ont un pouvoir causal ? Nous en identifions trois :

- Le premier attribut de cette cause est un **document envoyé par un bénévole d'Action Logement** sous la forme, selon ses propos, d'un « rapport-bilan » traitant d'une part des problèmes d'accès au logement sous différents points de vue (celui des propriétaires, celui des locataires et le sien) et, d'autre part, des pistes de solution. Suite à cet envoi, le Président organise une réunion qui se tiendra le 8 octobre 2012 et qui a pour objet un échange de points de vue sur cette note ;
- Le deuxième attribut est la conjoncture économique du moment qui, selon le Président, marque une **fin de cycles de hausse des salaires**. Il indique qu'il est possible que les plaintes aient été plus fortes à cette période ;
- Le dernier attribut nous est adressé par les travailleurs sociaux d'Action Logement. Ils pensent qu'à « force d'interpellations » et « à force d'insister » au niveau des autorités directes de l'époque (à savoir leur chef de service et le responsable de la première ligne), « la conception d'un outil pour répondre à ces problèmes d'accès a été prise à bras le corps par les autorités dont le Président » ; il s'agit donc ici de l'accumulation des informations à ce sujet jusqu'à saturation qui aurait mené à une mise à l'agenda par le Président.

Ces trois attributs correspondent à trois événements précis. Ces événements, associés aux problèmes chroniques d'accès au logement qui apparaissent en toile de fond et qui sont adressés au Président depuis plusieurs années, **déclenchent chez lui un intérêt vif pour la thématique**. À ce propos, Knoepfel *et al.* (2006) déclarent que « les problèmes publics et les politiques publiques qui sont développées pour y remédier n'évoluent pas toujours de manière incrémentale. De courtes périodes de changements radicaux s'intercalent entre de longues périodes d'adaptations marginales, voire de *statu quo* ». Ces trois attributs participent à un changement radical qui marque le début de la mise en place du WWW.

La diversité et le statut des personnes qui évoquent les problèmes d'accès au logement sont de nature à faciliter cet intérêt du Président : le fait que les informations viennent des acteurs de terrains (travailleurs sociaux et bénévoles) et des personnes directement concernées par le problème (propriétaires et candidats locataires) rendent ces informations « acceptables, dignes de considération [...] réalistes, utiles » (Mayne, 2015).

CAUSE N°2: Volonté du Président du CPAS et du Service Action Logement d'aboutir à un nouveau dispositif qui diminuera les problèmes d'accès au logement des usagers du CPAS

Cette volonté s'est traduite dans des comportements (mécanisme causal) qui ont fait avancer le processus de mise en place du WWW. Sans cette volonté et sans la traduction de cette volonté en attitudes et comportements concrets tout au long de la mise en place du WWW, celle-ci n'aurait



sans doute pas été effective. À propos du Président, de nombreux témoignages de travailleurs sociaux et d'autres parties prenantes à la mise en place du WWW font état du fait que si le Président n'avait pas porté le projet, il n'aurait sans doute pas abouti.

CAUSE N°3: Attitudes de propriétaires bailleurs (et agences immobilières) qui mènent à de la sélection (voire de la discrimination) de locataires

Les attitudes des propriétaires qui recherchent un locataire sont déclinées en trois attributs. Le premier est la catégorisation sociale⁶⁷. Un individu a tendance à favoriser un autre individu si, selon lui, ce dernier appartient à sa catégorie ; à l'inverse, un individu a une prédisposition à développer des attitudes négatives envers la catégorie d'individus à laquelle il juge ne pas appartenir. Dans cette logique, un propriétaire favorise généralement un candidat locataire qui présente des caractéristiques similaires aux siennes, notamment en termes de position socio-économique ou d'appartenance ethnique. Bien souvent, un propriétaire n'est pas usager du CPAS et a des origines ethniques parfois différentes de l'usager, pouvant entraîner une forme de discrimination à l'égard de ce dernier; discrimination conduisant à un refus du propriétaire de louer son bien à un usager du CPAS (attribut du résultat) : « La simple catégorisation serait donc la condition minimale suffisante pour entraîner une forme de comportement discriminatoire » (Licata, 2007).

La **recherche de rentabilité locative** par le propriétaire constitue le deuxième attribut. Issu de la théorie économique classique, cet attribut suppose que le propriétaire est un acteur purement rationnel qui choisira le candidat locataire qui lui proposera les garanties les plus solides sur le plan financier (paiements des loyers, constitution de la garantie locative). Dans les cas fréquents où le propriétaire se retrouve face à pléthore de candidats à la location, un candidat du CPAS est souvent moins bien loti qu'un travailleur par exemple. Et si un propriétaire se retrouve confronté uniquement à des candidats présentant de faibles assurances sur le plan économique, c'est le « moins mauvais » candidat qui obtiendra le logement et, à nouveau, c'est l'usager du CPAS qui risque d'être pénalisé.

Travailleur social: « Les allocations de chômage sont saisissables, à la différence du RIS, donc les propriétaires, s'ils sont confrontés à un choix entre un bénéficiaire du RIS et chômeur, choisiront le chômeur » (Extrait d'entretien).

Un troisième attribut est le souci du propriétaire que le bien qu'il loue se dégrade d'une usure normale, c'est-à-dire une usure qui apparaît même en cas d'occupation soigneuse du bien par le locataire.

Le contexte ambiant de généralisation des usagers du CPAS comme mauvais payeurs ou personnes qui ne respectent pas le bien qu'ils louent participe à l'attitude méfiante des propriétaires à l'égard des usagers du CPAS. Si les usagers du CPAS avaient une réputation neutre sur ces deux points, nul doute que les trois attitudes de propriétaires/agences citées plus hauts auraient un impact bien plus modéré sur les difficultés d'accès au logement des usagers du CPAS.

CAUSE N°4: Non-respect de locataires usagers du CPAS de leurs obligations contractuelles

Certains locataires usagers du CPAS de Namur (une part négligeable d'après le Président, mais dont on parle beaucoup – cf. extrait ci-dessous) **n'ont pas entretenu les biens qu'ils ont loués en bon père de famille et/ou n'ont pas respecté toutes leurs obligations financières (en termes de paiement des**

⁶⁷ Tajfel (1972) définit la catégorisation sociale comme « un système d'orientation qui crée et définit la place particulière d'un individu dans la société ».

loyers, de constitution et libération de la garantie locative, etc.), déclenchant une méfiance des propriétaires à l'égard des usagers du CPAS (généralisation), qui produit un refus de leur part de leur relouer un logement.

Président: [à propos de la mauvaise occupation du logement et des non-paiements des loyers] « Mais quand tu vois sur la masse des locataires, c'est des trucs qui restent anecdotiques, de probabilité extrêmement faible. Mais le problème, c'est comme toujours, on ne retient que ça. On ne retient que ça [...] Mais ça reste...il y en a plus qu'on ne pense malheureusement. Plus que les gens veulent bien l'admettre dans le social. Mais moins que ce que les propriétaires disent quoi » (Extrait d'entretien).

Cette difficulté à assurer les obligations financières a deux origines principales: premièrement, le paiement des dépenses consacrées au logement consomme souvent une très large partie des revenus d'un usager du CPAS (cf. chapitre 2 pour une analyse du taux d'effort). Une dépense imprévue et impérieuse peut alors différer, morceler voire annuler le paiement du loyer pendant une période. Enfin, il arrive que certains usagers du CPAS estiment que le loyer n'est pas une dépense prioritaire.

CAUSE N°5: Limites des dispositifs existants au CPAS de Namur en matière de soutien à l'accès au logement

Une des étapes de la procédure WWW consiste en la signature de deux mandats par le candidat locataire émergeant au CPAS: le mandat de gestion de loyer et le mandat d'état des lieux. Ces deux mandats existaient déjà plusieurs années avant la mise en place de la procédure WWW. Les éléments qui ont été ajoutés dans le cadre de la procédure WWW sont les suivants:

- 1. Le caractère irrévocable des deux mandats ;
- 2. Le fait que le CPAS représente son usager candidat locataire pour la réalisation de l'état des lieux d'entrée du logement, en plus de la représentation pour l'état des lieux de sortie qui existait avant le WWW;
- 3. Le fait que la garantie locative est libérée au terme du bail (cette mention n'était pas précisée dans les précédents mandats d'état des lieux).

Les annexes 4 et 5 contiennent les quatre mandats (les deux qui existaient avec le WWW sont en annexe 4 et ceux utilisés dans le cadre du WWW sont en annexe 5).

Dans le mandat de gestion de loyer, les éléments d'information du type : « J'autorise dès à présent le CPAS de NAMUR à informer ce propriétaire de la révocation du présent mandat et/ou du retrait du revenu d'intégration/de l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration en ma faveur, retrait mettant un terme à la gestion des loyers » existaient avant le WWW. L'élément relatif à la révocation a été supprimé dans les mandats WWW.

Comme le suggère la théorie CK (Hatchuel et Weil, 2016), c'est en révélant les limites des modèles mobilisés jusqu'à présent que le besoin d'inventer de nouvelles alternatives émerge. L'attribut « révocabilité » des mandats pré-WWW (premier attribut) sonnait comme une de leurs limites, l'usager du CPAS pouvant à tout moment décider d'arrêter de confier le paiement du loyer au CPAS et de reprendre la main pour le meilleur (gestion responsable du budget) ... ou pour le pire (arrêt – temporaire ou permanent - du paiement du loyer). Il en va de même pour le fait qu'avant le WWW, il n'était pas prévu d'état des lieux d'entrée pris en charge par le CPAS (deuxième attribut). Or, des propriétaires regrettaient que le CPAS soit absent à ce moment important de la relation entre un locataire et son propriétaire. Ces deux attributs contiennent un pouvoir causal important, car ils sont à la base des réflexions sur les changements à apporter pour sécuriser le paiement des loyers et retrouver la confiance des propriétaires.



Outre les deux mandats du WWW et les mandats classiques, un autre dispositif était, lors de la période de conception du WWW, dans une phase avancée de réflexion: le bail accompagné. En novembre 2011, soit un an avant le début des réflexions sur le WWW, Action Logement, après plusieurs années de réflexion sur le sujet de l'accès au logement, aboutissait à un dispositif, le bail accompagné, dont il envoie une première version du projet aux autorités du CPAS. Ce projet sera retravaillé jusqu'en janvier 2013, date de début de sa mise en œuvre. Difficile cependant d'attribuer une puissance causale à ce dispositif dans le cadre de la mise en place du WWW, débutée en octobre 2012. En effet, dans aucun de nos entretiens, les concepteurs du WWW ne nous ont parlé du bail accompagné. Cela ne signifie cependant pas que d'une façon ou d'une autre, celui-ci n'a pas orienté les réflexions sur la nature du dispositif WWW. Simplement, nous ne disposons pas de preuves pour affirmer cela.

CAUSE N°6 : Besoins organisationnels des travailleurs sociaux et des autorités du CPAS de Namur

Le résultat que nous observons, à savoir la mise en place du dispositif WWW, est formé de plusieurs attributs (cf. section 4.4.1). Certains ont trait au programme politico-administratif (produit 2) et peuvent se traduire en questions concrètes : Quels sont les objectifs de la mesure ? Quels sont les éléments évaluatifs pour ces objectifs ? Quelles sont les modalités d'intervention du dispositif WWW ? Qui fait quoi ? Qui interagit avec qui ? Toutes ces interrogations relèvent d'un besoin (implicite ou explicite) des travailleurs sociaux et des autorités du CPAS d'être au clair par rapport au dispositif WWW, dans le souci d'être en mesure de l'implémenter et de le monitorer de la meilleure façon qui soit :

- Par rapport à la définition des objectifs, Locke (1968) indique, dans sa théorie de la fixation des objectifs, qu'une définition claire des objectifs d'un dispositif participe largement à la motivation des opérateurs de sa mise en œuvre; pour les autorités du CPAS, il s'agit de **définir une ligne de conduite, un but à atteindre**;
- Knoepfel et al. (2006) définissent les éléments évaluatifs comme « des indications sur le type de données à collecter pour déterminer exactement le degré de réalisation des objectifs, de même que sur la période et les techniques scientifiques de collecte de ces données ». Le besoin sous-jacent est celui de s'assurer que le dispositif est « sur les bons rails » : va-t-il dans la direction souhaitée ? À la vitesse prévue ? Ces éléments évaluatifs sont nécessaires aux travailleurs sociaux et aux autorités du CPAS dans le cadre d'un éventuel recalibrage du dispositif en regard de ces objectifs ;
- À l'évidence, des instruments d'interventions sont nécessaires pour mettre en œuvre un dispositif public. Les besoins des travailleurs sociaux sont orientés vers les spécificités de ces instruments. Knoepfel *et al.* (2006) les répertorient: les groupes-cibles, le degré d'interventionnisme, les droits et obligations des groupes-cibles et le type, l'ampleur et la qualité des interventions. **Une connaissance fine de ces spécificités est indispensable à la bonne mise en œuvre de la mesure**;
- Enfin, en vue d'assurer une gestion prévisionnelle efficace des ressources humaines, l'autorité du CPAS a besoin de savoir qui affecter à la mise en œuvre de ce dispositif, pour effectuer quelles missions et pour quel volume de travail. Quant aux travailleurs sociaux, dans un souci d'organisation de leur temps de travail et de bonne collaboration entre eux, ils ont besoin de savoir s'ils seront amenés à mettre en œuvre le dispositif et, le cas échéant, quelles sont leurs missions dans le cadre de cette mise en œuvre, avec qui et comment ils vont collaborer et comment leurs autres missions seront impactées par cette charge de travail additionnelle. Ces décisions sur les « arrangements politico-administratifs » (APA) ne sont pas sans incidence : Knoepfel et al. (2006) précisent que « des APA inadaptés peuvent

conduire à des déficits considérables dans la mise en œuvre des objectifs du programme politico-administratif ».

D'autres attributs de la mise en place du WWW sont liés au plan d'action (produit 4), notamment la définition de groupes-cibles et de bénéficiaires prioritaires ou encore les décisions sur l'allocation optimale des ressources. Qu'est-ce qui est à l'origine de ces attributs? Lors de la mise en œuvre d'une politique, tous les groupes-cibles et tous les bénéficiaires potentiels ne peuvent être touchés au même moment. Des limites budgétaires en ressources humaines ou en infrastructures expliquent aisément ce fait. Ajoutons à cela le fait qu'il est souvent tentant de se centrer sur les groupes-cibles et bénéficiaires potentiels dont on sait qu'on peut **obtenir facilement des résultats** avec eux. En ce qui concerne les décisions sur l'allocation optimale des ressources, **les contraintes budgétaires des CPAS** font que les dispositifs qui présentent les coûts les plus faibles (en termes de ressources humaines, infrastructures, etc.) sont privilégiés.

CAUSE N°7: Besoin du CPAS de s'assurer que des propriétaires, agences immobilières et candidats locataires sont prêts à entrer dans le dispositif WWW

Pour pouvoir débuter la mise en œuvre du dispositif, il faut au préalable s'assurer qu'une base de propriétaires et d'agences immobilières est prête à louer à un candidat locataire qui aurait signé les deux mandats irrévocables. Dans le cas contraire, une première mise en œuvre est impossible. Il en va de même pour les candidats locataires usagers du CPAS: avant de mettre à exécution le dispositif, le CPAS doit être certain qu'une partie d'entre eux accepteraient de rentrer dans ce dispositif.

<u>CAUSE N°8: Des travailleurs sociaux du CPAS valorisent l'accès au logement comme mission</u> fondamentale du CPAS

Certains travailleurs sociaux, en particulier ceux d'Action Logement, soutiennent le dispositif WWW, car leur volonté première est de répondre à la mission fondamentale du CPAS de permettre à chacun de vivre une vie conforme à la dignité humaine, en aidant leur usager à trouver un logement qui leur convient. Ce soutien n'est cependant pas partagé par l'ensemble des travailleurs sociaux : d'autres sont plus sceptiques, soit parce qu'ils estiment qu'on ne peut pas imposer à un usager du CPAS – via l'irrévocabilité des deux mandats – que la gestion d'une partie de ses obligations en tant que locataire soit prise en charge par le CPAS sans qu'il puisse se rétracter, soit parce qu'ils adoptent un positionnement conservateur.

<u>CAUSE N°g : Pour les acteurs externes au CPAS, absence d'intérêt à mener une action judiciaire contre le dispositif WWW lors de sa mise en place</u>

Un individu ou une organisation qui souhaite entamer une action en justice contre un autre individu ou une autre organisation doit avoir un intérêt à le faire. Dans le cas contraire, l'action en justice n'est pas possible. Or, selon le juriste du CPAS, un avocat ou la Fédération des CPAS n'a **aucun intérêt à poursuivre le CPAS en justice au sujet du dispositif WWW**, rendant improbable toute forme d'action judiciaire à son égard.

Juriste: « Pour moi, l'irrévocabilité, à partir du moment où c'est un mandat spécial limité dans le temps, je me dis que c'est pas dramatique et d'ailleurs je pense que de toute façon personne ne va réagir à cela [...] Quand vous faites une action judiciaire, vous devez avoir un intérêt dans cette action. Vous ne pouvez pas commencer à faire une action judiciaire pour le plaisir de le faire. Sans intérêt, pas d'action. Donc y a personne qui va... ». Chercheur:



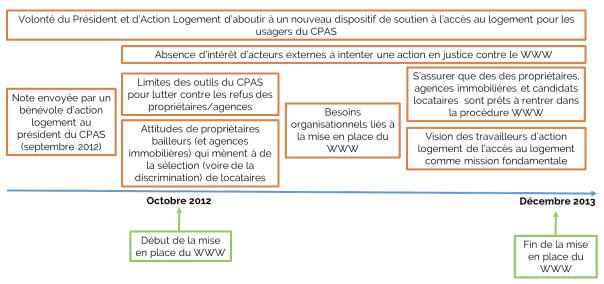
« Un avocat X ne pourrait pas vous attaquer ? » Juriste : « Non, absolument pas. La Fédération ne pourrait pas nous attaquer non plus » (Extrait d'entretien)

Ajoutons également que **la mise en place du W/W/W s'est faite en interne**, aucun juriste externe n'ayant été sollicité pour débattre des aspects légaux du dispositif.

SÉQUENÇAGE TEMPOREL DES CAUSES

Une ligne du temps répertorie les causes que nous avons identifiées. Elle est suivie d'un commentaire synthétique sur le déroulement chronologique de ces causes de la mise en place du WWW. Ces éléments apportent des réponses à la première question d'évaluation : Quelles sont les raisons de la mise en place effective de ce dispositif au CPAS de Namur ?

Figure 4.3 : Ligne du temps des causes de la mise en place du WWW



La première cause est celle qui a abouti à la mise à l'agenda et la priorisation des problèmes d'accès au logement par le Président du CPAS : il s'agit de la note envoyée par un bénévole au Président. Une fois le problème mis à l'agenda par le Président, il prend le leadership de la mise en place du WWW et, grâce à sa volonté d'aboutir, fait avancer le projet. Les contours de ces problèmes sont définis en réunion - à partir d'informations reçues de tous bords: travailleurs sociaux, autres travailleurs (juristes, technicien, etc.), usagers du CPAS, propriétaires, agences immobilières. L'idée est d'aller au-delà de considérations générales (le contexte) en pointant des problèmes précis sur lesquels agir : pourquoi certains propriétaires ou agences immobilières refusent-ils catégoriquement des candidatures d'usagers du CPAS? Ce sont des attitudes particulières des propriétaires (recherche de rentabilité locative en particulier) qui sont la cause d'une méfiance de leur part à l'égard des locataires, méfiance menant à un refus. La troisième cause qui survient est la mise en évidence des limites des outils du CPAS pour lutter contre ces refus. Ces limites sont à l'origine de la conception d'un nouveau modèle : le WWW. Une fois le modèle conçu, il faut réfléchir à la façon de l'implémenter: ce sont tous les besoins organisationnels qui débouchent sur les modalités de conception du mandat. Une fois que le dispositif est conçu, un autre besoin s'exprime : s'assurer que des groupes-cibles et bénéficiaires finaux sont prêts à rentrer dedans. Enfin, lorsque le mandat est conçu et qu'on est certain que des groupes-cibles et bénéficiaires finaux sont prêts à jouer le jeu, il faut s'assurer que ses principes sont acceptés (activement ou passivement) par l'ensemble des parties prenantes. Cette acceptation provient de deux facteurs principaux : vision de certains travailleurs sociaux de l'accès au logement comme mission fondamentale, absence d'intérêt

d'acteurs externes à intenter une action en justice contre le WWW. Cette acceptation des principes du dispositif par les parties prenantes marque la fin de la mise en place effective du dispositif, et le point de départ d'une première mise en œuvre.

4.4.3. Conceptualisation du contexte de la mise en place du dispositif WWW

Définir les mécanismes causaux à l'œuvre dans une étude de cas en utilisant le PT permet d'aboutir à des inférences causales solides à propos du cas étudié, autrement dit à disposer d'une validité interne élevée des résultats (cf. section 3.1.2). Ceci n'est pas sans coût en termes de validité externe des résultats. En effet, puisque les mécanismes causaux sont éminemment liés à leur contexte (context sensitivity 68), le niveau de généralisation potentiel est modéré. Si le décideur public souhaite transférer les enseignements tirés du cas namurois dans d'autres cas (et d'autres contextes), la prudence est de mise, car une réplication pure et simple risquerait de ne pas produire les mêmes mécanismes causaux 69, voire le même résultat, à savoir une mise en place effective du WWW: « The same mechanism operating in different contexts may lead to different outcomes » 70 (Falleti & Lynch, 2009). D'où l'importance de bien définir le contexte, afin de pouvoir juger du degré de similarité du contexte du cas namurois avec d'autres contextes issus d'autres cas. L'annexe 6 développe la méthode d'identification des contextes.

Nous présentons de manière exhaustive le premier contexte que nous avons identifié, sous la forme d'un récit descriptif inscrit dans un encadré. Les trois autres contextes (le CPAS en tant qu'organisation, le Président du CPAS, les travailleurs sociaux du CPAS) sont détaillés à l'annexe 7 de ce rapport. Un tableau synoptique des contextes et de leurs attributs est présenté en fin de section. Nous en restons à un niveau descriptif à ce stade, étant donné que les liens causaux du récit ne sont pas totalement explicites. Le récit indique qui fait quoi, mais ne fait qu'effleurer la question du comment, question qui est discutée dans l'étude des mécanismes causaux (cf. section 4.5).

Le premier contexte de la mise en place du WWW est le marché namurois du logement. Des données empiriques provenant d'une part de la cellule Action Logement du CPAS et d'autre part de deux bases de données (IMMOWEB et baux enregistrés) ainsi que des récits des travailleurs sociaux et des autorités du CPAS à propos du marché du logement namurois serviront de base informative à la constitution des attributs de ce contexte.

 $^{^{70}\,\}mathrm{La}$ méthode QCA permet également de mettre ce type d'affirmation en évidence.

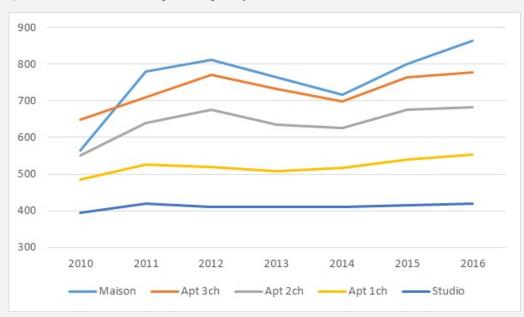


⁶⁸ « Context sensitivity of mechanisms means that two cases that look causally homogeneous at the level of conditions (same causes, same outcome) might be heterogeneous when we move to the mechanism level » (Beach et Pedersen, 2019)

⁶⁹ Ce phénomène est défini par Beach et Pedersen (2019) par l'expression Mechanistic heterogeneity : «Mechanistic heterogeneity can both mean that in two or more cases, the same cause triggers different processes, thereby resulting in different outcomes, or it can mean that the same cause is linked to the same outcome through different processes » (Beach et Pedersen, 2019).

Encadré 4.2 : Contexte 1 : Le marché namurois du logement

Le premier attribut du marché du logement est **l'augmentation des loyers moyens du marché locatif privé sur la commune de Namur**. Les données fournies par le CPAS de Namur⁷¹ indiquent que le loyer moyen d'une maison est passé de 565 euros à 864 euros entre 2010 et 2016, soit une augmentation de 53%. Sur cette période, les augmentations de loyers moyens pour les autres types de logements sont moins marquées, allant d'environ 20% pour les appartements de 2 ou 3 chambres à 14% pour les appartements d'une chambre et 6% les studios⁷².



Graphique 4.1 : Évolutions des loyers moyens pour la commune de Namur

Source : CPAS de Namur

Des informations tirées de la base de données d'IMMOWEB et concernant la commune de Namur montrent des progressions beaucoup plus modérées des loyers moyens que celles issues des données du CPAS de Namur (sauf pour les studios): entre 2010 et 2016, les hausses des loyers moyens vont de 4% à 8%.

Qu'en est-il du revenu d'intégration dont bénéficient les usagers du CPAS éligibles à la procédure WWW? Entre 2010 et 2016, il a évolué de 17%, quelle que soit la catégorie d'ayants droit⁷³: isolé, cohabitant ou personne avec une charge de famille. En regard des données du CPAS, cette hausse est supérieure à celle affichée par le loyer moyen des studios ou appartements d'une chambre; elle est légèrement inférieure à la progression des loyers moyens des appartements de 2 ou 3 chambres et très inférieure à la hausse des loyers moyens des maisons. Du point de vue des données IMMOWEB, les loyers moyens augmentent moins vite que les revenus d'intégration sociale, quel que soit le type de logement.

On le voit, selon la source de données chiffrées, les enseignements diffèrent. La seule conclusion incontestable est l'augmentation des loyers moyens, absorbée en partie ou totalement (selon les

⁷¹ Données récoltées sur les sites internet des agences immobilières ou sur des affiches en rue.

⁷² L'évolution des loyers pour les appartements 4 chambres n'apparait pas car pour certaines années, des valeurs sont manquantes

⁷³ Source : Circulaire du SPP intégration sociale concernant l'adaptation des montants qui relèvent de la législation fédérale concernant l'aide sociale.

sources) par l'augmentation du revenu d'intégration sociale. Pour affiner ces premiers constats, nous rapportons ci-dessous des témoignages de travailleurs sociaux d'Action Logement et de propriétaires ou agences immobilières à propos des caractéristiques du parc locatif privé namurois.

Un deuxième attribut est l'insalubrité de certains logements locatifs privés. Elle permet - et c'est pointé par un bénévole comme une aberration - à des usagers du CPAS d'accéder au logement. Ce constat est confirmé par une agence immobilière qui évoque également l'existence de marchands de sommeil.

Bénévole d'Action Logement « Avec la problématique que j'ai découverte aussi, c'est les logements insalubres. Avant de travailler ici, je disais : 'c'est dégueulasse les logements insalubres'. Mais heureusement qu'il y a des logements insalubres pas chers à 320 euros par mois. S'il n'y avait pas ces logements-là...Je suis un peu fou de dire ça » (Extrait d'entretien)

Un troisième attribut est l'existence de **logements inoccupés**. La réhabilitation de ces logements augmenterait l'offre de logements et tirerait les loyers vers le bas.

L'inadéquation structurelle entre les logements privés disponibles et les besoins des usagers du CPAS constitue le quatrième attribut. Les travailleurs sociaux évoquent le manque de maisons dans le centre-ville ainsi que l'insuffisance de studios disponibles qui, selon eux, sont de plus en plus demandés par leurs usagers. Le nombre et la taille des pièces sont également pointés comme inadaptés en présence d'enfant(s). Des trucs et astuces sont alors imaginés par les travailleurs sociaux pour régler ce problème : diviser une grande chambre en deux, transformer une pièce existante en chambre, installer un clic-clac au salon, etc.

La **modernisation de certains quartiers namurois** est le cinquième attribut. Sous la houlette de grands propriétaires privés namurois, des quartiers ont été rénovés. La conséquence en fut, selon les travailleurs sociaux, un tri encore plus important des candidats locataires, aux dépens des candidats usagers du CPAS.

Les files d'attente de plus en plus longues chez les opérateurs publics dont l'objectif est d'augmenter l'offre de logements à prix modérés constituent le sixième attribut. Selon les travailleurs sociaux, pour s'inscrire à l'AIS de Namur - qui sert d'intermédiaire entre les locataires à faibles revenus et les propriétaires de logements privés - le candidat locataire doit prendre rendezvous et il est recontacté deux mois plus tard pour assister à ce rendez-vous et déposer son dossier de candidature à un logement. Concernant les logements sociaux, les travailleurs sociaux font état d'un délai d'attente de un an à un an et demi pour en obtenir un.

Le dernier attribut est le **contexte ambiant de stigmatisation des usagers du CPAS**. Considérés à tort ou à raison par une partie de l'opinion publique comme de mauvais payeurs ou des individus qui ne respectent pas le bien qu'ils louent, cette réputation leur joue des tours lorsqu'ils contactent un propriétaire dont ils souhaitent louer un bien. Pour les propriétaires ayant déjà connu des expériences négatives de location avec des usagers du CPAS, la méfiance résulte en fait d'une généralisation d'un ou quelques cas singuliers, à partir de ce contexte. En réalité, ce contexte s'exprime plus intensément pour les propriétaires n'ayant jamais loué à un usager du CPAS: la mauvaise réputation des usagers du CPAS permet à un mécanisme causal de méfiance d'exister, sans qu'aucune expérience négative de location à un usager du CPAS n'ait été vécue par le propriétaire.



Un tableau synoptique présentant les contextes et leurs attributs, ainsi qu'une discussion sur le caractère nécessaire, suffisant, substituable des attributs conclut cette section.

Tableau 4.2: Les contextes et leur attribut

| Contexte | Attributs | | | |
|-----------------------------|---|--|--|--|
| | Augmentation des loyers moyens du marché locatif privé sur la commune de Namur | | | |
| | Insalubrité de certains logements locatifs privés | | | |
| | Existence de logements inoccupés | | | |
| Marché namurois du logement | Inadéquation structurelle entre les logements privés disponibles et | | | |
| togernent | les besoins des usagers du CPAS | | | |
| | Modernisation de certains quartiers namurois | | | |
| | Files d'attente de plus en plus longues chez les opérateurs publics | | | |
| | Contexte ambiant de stigmatisation des usagers du CPAS | | | |
| | Division verticale faible | | | |
| | Faible nombre d'acteurs concernés par la mise en place du WWW | | | |
| CPAS en tant | Grande marge de manœuvre du CPAS dans la mise sur pied d'une | | | |
| qu'organisation | politique publique | | | |
| | Contexte dynamique sur le plan des politiques en matière d'accès | | | |
| | au logement | | | |
| | Autorité naturelle sur les travailleurs sociaux et sur les autres autorités du CPAS | | | |
| D () | Proximité et charisme dans sa relation à ses subordonnés | | | |
| Président du CPAS | Prise de risque et anticonformisme | | | |
| | Popularité et accessibilité auprès des citoyens namurois | | | |
| | Stratège politique | | | |
| | Capacités cognitives | | | |
| | Ajustement mutuel | | | |
| Travailleurs sociaux du | Accès au logement comme but de mission premier | | | |
| CPAS | Engagement affectif | | | |
| | Pour les bénévoles uniquement : absence de contrat et de lien de subordination | | | |

Jusqu'à présent, nous avons regardé les attributs de chaque contexte isolément. Qu'en est-il des relations entre eux? Le contexte comme concept peut-il exister si l'un ou l'autre attribut est absent ? Certains attributs sont-ils substituables pour former le contexte ? Un sous-ensemble d'attributs en relation conjoncturelle serait-il suffisant pour que le concept existe?

Concernant les attributs du concept 'marché namurois du logement', la présence d'au moins un attribut, quel qu'il soit (substituabilité), est suffisante et nécessaire pour que le concept existe : on peut raisonnablement penser qu'en l'absence d'attributs, aucune discussion au sujet du problème d'accès au logement n'aurait existé.

Les quatre attributs relatifs au CPAS en tant qu'institution sont nécessaires, ce qui signifie qu'associés conjointement, leur ensemble est suffisant pour former le concept 'CPAS en tant qu'organisation'.

Par rapport au Président du CPAS, on peut penser que ses caractéristiques formelle (l'autorité due à son rang) et personnelle (son charisme) permettent l'une et l'autre d'obtenir l'assentiment de ses travailleurs sociaux ou de surmonter leurs éventuelles réticences par rapport au dispositif WWW qu'il promeut. Ces deux attributs séparément sont donc suffisants et substituables pour que le contexte 'Président du CPAS' se forme.

Enfin, parmi les attributs des travailleurs sociaux, deux apparaissent nécessaires à la formation du contexte 'Travailleurs sociaux du CPAS': la parole libre des bénévoles et les capacités cognitives des travailleurs sociaux. À cela s'ajoutent les deux attributs « engagement affectif » et «accès au logement comme but de mission premier ». La présence d'un des deux attributs est également nécessaire à la formation de ce concept.

4.5. THÉORISATION DES MÉCANISMES CAUSAUX

Cette section constitue le cœur de l'analyse. Après avoir conceptualisé les causes, le résultat et le contexte, il s'agit de comprendre comment, dans un contexte particulier, ces causes donnent lieu à ce résultat, à savoir la mise en place effective du WWW. Nous répondons donc à notre seconde question d'évaluation : **Comment comprendre le « succès » de la mise en place du dispositif WWW ?**

Pour ce faire, il nous faut investiguer d'une part ce qui se trouve entre les causes et le résultat (i.e. les mécanismes causaux) et, d'autre part, ce qui assure la transition entre les causes, les mécanismes causaux et le résultat, en tenant compte du contexte. Ces éléments sont présentés ci-dessous. Les éléments que nous avons déjà caractérisés sont colorés en vert ; les éléments en noir sont ceux que nous élucidons dans cette section.

Figure 4.4 : Mise en place effective du WWW - Figuration de la théorie des mécanismes causaux



C'est une approche abductive et plus spéficiquement une logique bayésienne que nous mobilisons pour déterminer les mécanismes causaux. L'annexe 8 détaille ces choix méthodologiques. En synthèse, chaque proposition à propos d'un mécanisme causal passe par quatre étapes :

- Établir la confiance *a priori* que nous avons dans le mécanisme causal ;
- Établir la preuve que nous pensons devoir observer si le mécanisme causal existait (postulat théorique) ;
- Établir, en théorie, quelle relation existe entre la preuve et le mécanisme causal (theoretical certainty and uniqueness);



- Qualifier les preuves sur la base d'observations de terrain (*empirical certainty and uniqueness*).

Nous débutons cette section par l'application de ces étapes à notre étude de cas namurois. Ensuite, en guise de réponse synthétique à la seconde question d'évaluation, nous présentons la théorisation des mécanismes causaux sous une forme schématique (cf.figure 9).

4.5.1. Caractérisation des mécanismes causaux

Cette section s'attelle à théoriser les mécanismes causaux. Au terme de deux entretiens exploratoires avec le CPAS, nous avons réalisé une théorie du changement⁷⁴, qui modélise la façon dont on pense que les événements se sont déroulés lors de la mise en place du WWW. Ces événements et leur déroulé expliqueraient la mise en place de la procédure WWW et nous donneraient des clés de compréhension du succès de cette mise en place. Ces événements sont formulés sous la forme d'hypothèses dont nous allons, dans la suite de cette section, tester la robustesse sur le plan théorique et empirique.

Nous pensons qu'il est probable que ces hypothèses aient existé (probabilité que l'événement ait eu lieu) et qu'elles se soient déroulées dans le schéma chronologique que nous présentons dans le tableau 4.3 (probabilité que l'événement ait lieu à ce moment-là et dans cette configuration-là - après l'événement X et avant l'événement Y). La confiance *a priori* que nous avons dans ces hypothèses et leur déroulé (de H1 à H9) est faible, car nous avons à la fois peu d'éléments théoriques, empiriques ou conceptuels pour les valider.

Ce sont ces événements et leur séquençage temporel que nous mettons à l'épreuve des faits en allant collecter du matériau varié (témoignages, courriels, procès-verbaux, observations de terrain) et en consultant les théories pertinentes à ce sujet. Nous testons ces hypothèses : nous les validons, les invalidons, les remodelons, les précisons, etc. ; jusqu'à obtenir ce que Beach et Pedersen (2019) appellent « a minimally sufficient explanation », c'est-à-dire une explication raisonnable de l'existence des mécanismes et de leur déroulé chronologique qui tient compte de l'ensemble des aspects importants de l'histoire de la mise en place du WWW, sans observer de redondances.



⁷⁴ Voir Mayne (2015) pour davantage d'informations sur les théories du changement.

Tableau 4.3 : La mise en place de la procédure WWW : les événements probables et leur déroulé

| | <u>, </u> |
|----|--|
| H1 | Courant 2013, les travailleurs sociaux du CPAS mettent les refus des bailleurs de louer à des usagers du CPAS à leur agenda |
| H2 | Les autorités du CPAS sont informées des refus des bailleurs de louer à des usagers du CPAS |
| Нз | Les autorités du CPAS s'emparent du problème des refus des bailleurs et le mettent à leur agenda |
| H4 | Les acteurs du CPAS se mettent d'accord sur des orientations de solution au problème des refus des bailleurs |
| H5 | Le CPAS présente des orientations bien ficelées aux bailleurs lors d'une réunion le 3 octobre 2013 |
| Н6 | Les bailleurs présents à la réunion du 3 octobre font part de leur (absence d') expérience de location avec des usagers du CPAS et adhèrent aux orientations proposées par le CPAS |
| H7 | Les orientations présentées lors de la réunion du 3 octobre sont concrétisées d'un commun accord (naissance du WWW) entre cette date et la réunion du 17 décembre 2013 |
| Н8 | Le CPAS fait la publicité du WWW aux bailleurs lors d'une réunion le 17 décembre 2013 |
| H9 | Les travailleurs sociaux et le Relais Social acceptent sans réserve le WWW |

Les trois premières hypothèses font l'objet d'un « déballage » extensif, en suivant le protocole décrit dans les balises méthodologiques et théoriques (cf. *supra*). La théorisation des autres hypothèses suit le même protocole ; les résultats sont - pour des raisons d'économie d'écriture - présentés de façon succincte. La théorisation des mécanismes causaux est proposée en fin de section à la figure 4.6, qui est davantage en phase avec la réalité de terrain que le tableau ci-dessus.

| H1 | Courant 2013, les travailleurs sociaux du CPAS mettent les refus des bailleurs de louer à des usagers du CPAS à leur agenda |
|----|--|
| H2 | Courant 2013, les autorités du CPAS sont informées par les travailleurs sociaux des refus des bailleurs de louer à des usagers du CPAS |
| Н3 | Les autorités du CPAS s'emparent du problème des refus des bailleurs et le mettent à leur agenda |

Si les deux premières hypothèses (H1 et H2) étaient avérées, on devrait trouver une trace, datée de cette époque-là, d'un document faisant état d'une part du fait que les travailleurs sociaux mettent le refus des bailleurs de louer à des usagers du CPAS à leur agenda et, d'autre part, qu'ils informent les autorités du CPAS à ce sujet (un procès-verbal de réunion, une note de travail, etc.).

La confiance *a priori* que nous avons sur ces deux hypothèses est faible : en théorie, la mise à l'agenda d'un problème public survient lorsque celui-ci émerge ou s'aggrave. Or, de nombreux témoignages de travailleurs sociaux et d'autorités du CPAS confirment que le refus des bailleurs de louer à des usagers du CPAS n'est pas une problématique neuve, loin de là. Cette problématique est étayée de longue date, bien avant 2013. Nous disposons de preuves solides pour affirmer que les refus des bailleurs de louer à des usagers du CPAS sont à l'agenda des travailleurs sociaux et qu'ils informent les autorités du CPAS dans le courant de l'année 2013, mais ces mêmes preuves s'observent à d'autres moments. Observer une même preuve à plusieurs moments déforce nos



hypothèses. Étant donné l'information à notre possession, nous pouvons donc affirmer avec une confiance raisonnable que **ces hypothèses ne constituent pas le point de départ de la mise en place du WWW.**

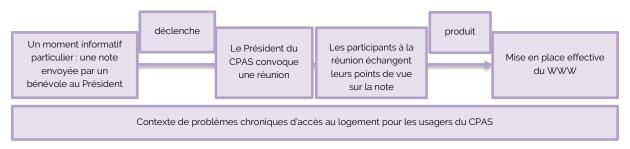
Qu'est-ce qui a alors déclenché le début du processus de mise en place du WWW? Quel est l'événement certain et unique qui a mené les autorités du CPAS à mettre le refus des bailleurs de louer à des usagers du CPAS à leur agenda **(H3)**. Des allers-retours entre terrain et théories nous éclairent à ce sujet.

Nous avons daté le début de la mise en place du dispositif WWW à octobre 2012 par la mise à l'agenda par le Président des problèmes d'accès au logement des usagers du CPAS. Qu'est-ce qui a produit cette mise à l'agenda ? Quel mécanisme causal a servi de courroie de transmission entre la mise à l'agenda et sa cause ?

Notre analyse montre que **c'est un moment informatif particulier (cause n°1) – à savoir une note à propos des problèmes d'accès au logement envoyée en septembre 2012 par un bénévole d'Action Logement directement au Président du CPAS - qui déclenche le premier mécanisme de mise en place du dispositif WWW : le Président convoque une réunion.** À ce propos, Knoepfel *et al.* (2006) écrivent que « la présentation ciblée d'informations (sur une situation sociale jugée problématique) [...] s'avère déterminante pour expliquer pourquoi un tel problème accède finalement à l'agenda politique ». C'est l'objet de la note en question : une présentation ciblée d'informations sur les problèmes d'accès au logement des usagers du CPAS.

Cette réunion a lieu et les participants à la réunion échangent leurs points de vue sur la note. Suite à cet échange de points de vue, le Président du CPAS met les problèmes d'accès au logement à son agenda (un des attributs nécessaires à la mise en place du WWW). Soulignons que l'organisation de cette réunion et la mise à l'agenda n'auraient sans doute pas eu lieu sans l'élément contextuel suivant : les problèmes chroniques d'accès au logement qui sont adressés au Président depuis plusieurs années tant par les propriétaires que par les (candidats) locataires et les travailleurs sociaux.

Figure 4.5 : Théorisation des deux premiers mécanismes causaux



Pour évaluer la force de cette proposition mécanistique, nous passons en revue les étapes du raisonnement bayésien :

Premièrement, **quelle est la confiance** *a priori* **que nous avons dans le mécanisme causal**, à savoir le fait que le Président organise une réunion suite à une prise de connaissance d'un document envoyé par un bénévole, que cette réunion ait lieu et qu'elle mène à une mise à l'agenda du Président des problèmes d'accès au logement? Comme nous l'avons dit, la mise en place du WWW est un cas unique; difficile donc d'avoir une confiance *a priori* sur ces deux mécanismes. Cependant, la théorie du leadership nous indique que les agents de changement « apportent souvent un regard neuf sur les problèmes structurels et organisationnels et n'hésitent pas à soulever des questions taboues rarement remises en cause. D'une certaine façon, ils bousculent l'organisation par leur présence et leur prestation

- sur le terrain » (Plane, 1994). Le bénévole répond à cette définition de l'agent de changement qui aurait, par l'envoi de cette note, bousculé l'agenda politique du Président. La confiance α priori sur ce mécanisme est donc élevée ;
- Deuxièmement, nous cherchons à établir la preuve ou les preuves que nous pensons devoir observer si le mécanisme causal existe (postulat théorique). Si cette réunion est organisée par le Président, nous devrions observer une trace d'une convocation à cette réunion envoyée par le Président (*Trace evidence*)⁷⁵, sous la forme d'un texte ou d'un témoignage de participants à cette réunion ; ensuite, pour attester que cette réunion a effectivement eu lieu, une nouvelle trace, sous la forme d'un document (un procès-verbal par exemple) ou d'un témoignage est nécessaire ; enfin pour prouver que la convocation fait suite à la note du bénévole et que les discussions lors de cette réunion donnent lieu à la mise à l'agenda du Président, deux types de preuves sont mobilisées : *Account evidence*, qui s'intéresse au contenu de la trace (le contenu du procès-verbal de la réunion par exemple) et *Sequence evidence*, utilisée pour dater les événements ;
- Troisièmement, on établit la relation théorique qui existe entre ces preuves et le mécanisme causal :
 - o Pour le mécanisme relatif à la convocation à la réunion, l'absence d'une trace de convocation à cette réunion et l'absence dans cette trace d'élément expliquant que cette convocation fait suite à la note du bénévole disqualifieraient la présence de ce mécanisme (certitude théorique). En effet, difficile de croire que le Président a convoqué une réunion suite à la note que le bénévole lui a transmis si aucune trace de cette convocation n'est trouvée et si l'objet de cette convocation ne mentionne pas la note du bénévole, alors que nous avons un bon accès aux informations. L'absence de ce type de preuve dans d'autres situations confirmerait le mécanisme (unicité théorique) : si cette trace de convocation n'est observée nulle part ailleurs que dans le cas de la réunion en question, alors on peut avec confiance affirmer que cette trace prouve l'existence de la convocation à cette réunion ;
 - o Pour le mécanisme relatif aux échanges de points de vue entre participants lors de la réunion, l'absence d'un texte ou de témoignages faisant état des discussions sur la note entre les personnes convoquées <u>et</u> l'absence de traces indiquant qu'au terme des discussions, les problèmes d'accès au logement sont mis à l'agenda du Président, disqualifieraient le mécanisme (certitude théorique); observer ces traces uniquement dans le cadre de ce mécanisme confirmerait sa validité (unicité théorique);
- Finalement, pour confirmer l'existence du mécanisme causal, on cherche dans notre matériau les observations de terrain qu'on s'attend à trouver sur le plan théorique et on analyse ces observations afin de déterminer si celles-ci peuvent être qualifiées de preuves.
 - o Pour le mécanisme relatif à la convocation à la réunion, nous avons accès à la convocation (existence d'une trace) <u>et</u> le contenu de cette trace indique clairement que la convocation fait suite à la note envoyée par le bénévole au Président. Cette

⁷⁵ Beach et Pedersen (2019) distinguent quatre types de preuves mécanistiques: *Pattern evidence*: il s'agit de prédictions de modèles statistiques qu'on trouve dans le matériau empirique; *Sequence evidence*: ce type de preuve se rapporte aux aspects chronologiques des événements; *Trace evidence*: observation dont la simple existence fait office de preuve; *Account evidence*: ce type de preuve se rapporte au contenu du matériau empirique.



trace constitue une source primaire⁷⁶ d'information: la convocation est un courriel rédigé par une attachée du Cabinet du Président le **12 septembre 2012**. Le courriel précise que la convocation fait suite à la note envoyée par le bénévole au Président du CPAS.

On ne peut donc pas rejeter le mécanisme (haute certitude empirique). Est-il pour autant à accepter? Oui, car, on imagine difficilement comment cette convocation pour cette réunion précise puisse s'observer dans d'autres situations (haute unicité empirique).

o Pour le mécanisme relatif aux échanges de points de vue entre participants lors de la réunion, nous avons accès au procès-verbal de cette réunion (existence d'une trace) et le contenu de cette trace indique clairement que « La problématique du logement pourrait devenir une politique prioritaire du CPAS »: autrement dit, les problèmes d'accès au logement sont mis à l'agenda du Président. Cette trace constitue une source primaire d'information : le procès-verbal est rédigé par un travailleur social présent lors de la réunion, probablement sur la base de ses propres notes prises en réunion, et envoyé dans la foulée de la réunion au Président.

Le raisonnement bayésien ci-dessous ayant été appliqué, nous vérifions si les principes directeurs ont été suivis : il n'y a pas de vides logiques, chaque activité menant logiquement à la suivante ; les logiques causales sont clairement explicitées, le nombre de mécanismes entre la cause et le résultat apparaît ; les mécanismes sont exprimés sous la forme : « une entité réalise une activité ». Seul bémol, l'absence de comparaison entre ce cas et d'autres pour distinguer ce qui est systématique et ce qui est spécifique. En l'absence de base comparable connue, la comparaison n'était pas possible.

Sur la base du raisonnement développé ci-dessus, on peut penser avec un haut niveau de confiance – voire une quasi-certitude – que les choses se sont passées de la façon suivante : suite à une note envoyée par un bénévole à propos des problèmes d'accès au logement, le Président du CPAS convoque des responsables et travailleurs du CPAS à une réunion afin de discuter de cette note (M1). Au terme de la discussion (M2), le Président décide que l'accès au logement devient prioritaire (mise à l'agenda) et active le processus de mise en place du WWW.

L'analyse détaillée de ces trois premières hypothèses est un cas d'école : l'accès au matériau nécessaire pour trouver des preuves est complet et les preuves sont solides. Il n'en va pas de même pour toutes les hypothèses, loin s'en faut. Il arrive régulièrement que l'accès au matériau soit limité ; que - malgré un accès complet - les preuves soient difficiles à trouver ; que, malgré des allers-retours entre théories et terrain, des contradictions ne se règlent pas ; que des doutes subsistent, etc. Souvent, ce sont des conclusions raisonnées, prudentes, sur la base d'une information imparfaite qu'il nous faudra tirer. La suite de cette section fournit une synthèse des théorisations des autres mécanismes causaux.

_

⁷⁶ Une source primaire est une source établie par les témoins (passifs ou actifs) d'un événement (un témoignage d'un individu ayant vécu l'événement, un compte-rendu d'un événement rédigé par un individu ayant vécu l'événement – rédigé idéalement pendant ou peu après l'événement). Une source secondaire est produite sur la base d'une source primaire (par exemple, un rapport d'enquête policière basée sur des propos de témoins d'un crime).

H4

Une fois le processus de mise en place du WWW activé lors de la réunion du 8 octobre 2012, les entretiens exploratoires nous invitaient à penser que les acteurs du CPAS (travailleurs sociaux et autorités du CPAS) s'étaient ensuite mis autour d'une table pour se mettre d'accord sur la forme à donner au nouveau dispositif (H4). Or il apparaît que la réunion du 8 octobre va plus loin que la mise à l'agenda du Président des problèmes d'accès au logement : les participants à la réunion s'accordent à ce moment-là sur des premières propositions pour diminuer les problèmes d'accès au logement des usagers du CPAS (M3) : « le paiement du loyer directement par le CPAS durant toute la durée du bail⁷⁷ (qui s'arrêtera s'il existe une suspension du revenu d'intégration ou si la personne ne dépend plus du CPAS) » (Extrait du procès-verbal de la réunion du 8 octobre 2012). Le passage à une garantie locative à trois mois pour tous les usagers du CPAS (la norme est de deux mois de garantie) est également inscrit dans le procès-verbal.

C'est sur la base de l'identification de certaines attitudes de propriétaires (recherche de rentabilité locative en particulier) et des limites des outils actuels (en particulier le caractère révocable du mandat de gestion de loyer classique) que ces premières propositions sont faites (Causes n°3 et 5). Le procès-verbal ne fait pas état de ces deux constats. Par conséquent, nous nous tournons vers les témoignages de travailleurs sociaux. Ils n'étaient pour la plupart pas présents à la réunion du 8 octobre 2012 – ce sont donc des sources secondaires -, mais ils s'accordent unanimement sur le fait que ce sont principalement ces deux constats qui ont façonné la forme du dispositif WWW.

Suite à cette réunion du **8 octobre 2012**, on peut penser que le Président, ayant la volonté d'aboutir (cause n°2), va **superviser les futurs travaux de mise en place du WWW (M4)**. Les observations de terrain montrent que c'est bien le cas : au terme de la réunion, le Président met la dernière main sur le procès-verbal. Dans celui-ci, le juriste est chargé de mettre en forme les premières pistes évoquées en séance. Sans retour de sa part fin 2012 – le procès-verbal prévoyait que le projet devait être finalisé à cette date – le Président le relance **le 6 février 2013**, ce qui aboutira à la rédaction des deux mandats de la procédure WWW (attribut du résultat : actes formalisés) : mandat irrévocable de gestion de loyer et mandat irrévocable d'état des lieux.

Parallèlement, la cellule Action Logement qui, d'une part, s'inscrit également dans une démarche volontaire ⁷⁸ (cause n°2) et, d'autre part, est consciente des attitudes sélectives de propriétaires (cause n°3) et des limites des outils existants pour atténuer ces attitudes (cause n°5) souhaite également aboutir à la mise en place effective d'un nouvel outil (résultat). Nos premiers entretiens exploratoires nous laissent à penser que **cette cellule, forte de son expertise dans le domaine du logement, va, de façon proactive, faire des propositions de nouveaux outils au Président (M5).** Le matériau dont nous disposons atteste cette hypothèse :

Action Logement fournit le 27 janvier 2013 un document dont l'objet est la « mise en place de la procédure 'Propriétaires-locataires-CPAS de Namur'» (M5.1). Ce document évoque les deux nouveaux mandats (gestion de loyer et état des lieux) - avec pour la première fois la mention d'irrévocabilité et le fait que le CPAS représente le locataire pour réaliser l'état des

⁷⁸ Cette volonté se traduit dans une implication du service Action Logement dans la mise en place du WWW, mais également dans d'autres dispositifs aux objectifs similaires, en particulier le bail accompagné, qui est présenté le 23 janvier 2013 au Conseil Spécial du Service Social, soit 4 jours avant la présentation, au bureau permanent, de la mise en place de la procédure 'Propriétaires-locataires-CPAS de Namur'.



⁷⁷ L'irrévocabilité du paiement du loyer est déjà dans l'air, sans que le terme soit explicitement cité/écrit (attribut du résultat : Un modèle de causalité est défini : en sécurisant le paiement des loyers, davantage de propriétaires accepteront de louer à des usagers du CPAS).

lieux d'entrée, en plus de celui de sortie - et en détaille le contenu attendu. Ce contenu est le même que celui qui sera effectivement écrit sur les mandats de la procédure WWW⁷⁹. La procédure à suivre est également explicitée (attributs du résultat : éléments procéduraux, arrangement politico-administratif, modalités d'intervention) ;

- Le 18 juin 2013, le service Action Logement propose également au Président « de mettre en place l'idée de mandat irrévocable de prise en gestion du paiement de loyer » (M5.2).
- Le 3 septembre 2013, le service Action Logement, en collaboration avec le juriste, formalise ses réflexions et propose un premier mandat irrévocable de gestion de loyer (M5.3), qui sera un précurseur⁸⁰ du mandat tel qu'il sera mis en œuvre. Les deux mandats finalisés sont envoyés par le juriste au Président le 30 septembre 2013 (M5.4) (attribut du résultat : actes formalisés).

L'engagement affectif des travailleurs sociaux d'Action Logement (facteur contextuel) n'est pas étranger à cette démarche volontaire. Des preuves solides issues de sources primaires attestent de l'existence des mécanismes 3, 4 et 5 tels que nous les théorisons : un compte-rendu, un courriel du Président, une note envoyée par le service Action Logement au bureau permanent, des témoignages concordants.

| Н5 | Le CPAS présente des orientations bien ficelées aux bailleurs lors d'une réunion le 3 octobre 2013 |
|----|--|
| Н6 | Les bailleurs présents à la réunion du 3 octobre font part de leur (absence d') expérience de location avec des usagers du CPAS et adhèrent aux orientations proposées par le CPAS |

Une fois le nouveau dispositif bien ficelé, les deux entretiens exploratoires que nous avions menés avant de nous lancer dans une phase de terrain extensive nous invitaient à penser que ce dispositif avait été, dans la foulée de sa finalisation, présenté par le CPAS à des propriétaires privés lors d'une réunion le 3 octobre 2013.

Des observations indiquent clairement que c'est le cas. Cependant, entre la finalisation du dispositif et sa présentation aux propriétaires privés, un autre événement a lieu : une visite du Président à deux agences immobilières.

Avant de lancer à grande échelle un nouveau dispositif, il faut s'assurer que des propriétaires/agences immobilières accepteraient des candidats locataires qui ont signé un mandat irrévocable (attribut du résultat : Acceptation du dispositif WWW par les groupes-cibles). Ce besoin de s'assurer de l'acceptation du dispositif par des groupes-cibles (cause n°7) déclenche un mécanisme causal : le CPAS rencontre les propriétaires et les agences immobilières pour faire la publicité du mandat irrévocable et rétablir la confiance entre eux (M6). Ces rencontres prennent dans les faits deux formes :

- Le 11 septembre 2013, le Président rencontre deux agences immobilières (M6.1)⁸¹. C'est à cette occasion que, pour la première fois, nous trouvons une trace de l'expression Win-Win-

_

⁷⁹ Seule différence entre la procédure WWW et la procédure 'Propriétaires-locataires-CPAS': le caractère irrévocable du mandat état des lieux n'apparait pas dans la procédure 'Propriétaires-locataires-CPAS'.

⁸⁰ La seule différence entre ce mandat et celui qui sera mis en œuvre réside dans la phrase suivante : «J'autorise dès à présent (ET IRREVOCABLEMENT) le CPAS de NAMUR à informer ce propriétaire du retrait du revenu d'intégration/de l'aide sociale équivalente au RI en ma faveur ». La mention sur l'irrévocabilité sera ajoutée dans le courant du mois de septembre.

⁸¹ Cette démarche est originale dans un CPAS. Le caractère anticonformiste du Président (élément contextuel) permet à ce type d'événement d'exister.

Win, utilisée comme argumentaire pour convaincre les deux agences que la procédure est gagnante pour tous : le CPAS, son usager, les propriétaires et agences immobilières ;

- Le 3 octobre 2013, le CPAS invite les propriétaires ayant déjà loué à des personnes aidées par le CPAS et leur introduit la procédure WWW dans ses grandes lignes (M6.2). Ce ne sont donc pas des orientations bien ficelées qui sont présentées, comme le suggère l'hypothèse H5. L'extrait de la lettre d'invitation envoyée par le Président fait clairement état de l'évocation du caractère « gagnant pour tous » de ce dispositif comme argumentaire de « vente » ;

La procédure WWW, tel que présenté lors de ces deux événements est accueillie favorablement par une partie des propriétaires et agences immobilières (attribut du résultat : des groupes-cibles acceptent de modifier leur comportement).

H7

Les orientations présentées lors de la réunion du 3 octobre sont concrétisées d'un commun accord (naissance du WWW) entre cette date et la réunion du 17 décembre 2013

Les deux entretiens exploratoires faisaient mention d'une seconde réunion avec des propriétaires privés, le 17 décembre 2013. En l'absence d'informations complémentaires sur ce qui s'était passé entre ces deux réunions, nous avions fait le pari que cette période avait servi à peaufiner les orientations présentées lors de la réunion du 3 octobre. L'hypothèse est large : qu'entend-on par concrétisation des orientations ? Derrière ce terme, nous glissons toutes les questions d'organisation pratique de la mise en œuvre du WWW. Le mécanisme que nous étudions, en d'autres termes, est le suivant : Entre les deux réunions avec les propriétaires, le CPAS traite les questions d'organisation pratique de la mise en œuvre de la procédure WWW (H7). Des observations attestent-elles du fait que ces questions d'organisation sont traitées d'une part, à ce moment-là d'autre part ?

À propos des questions d'organisation pratique de la mise en œuvre, Knoepfel *et al.* (2006) font référence aux objectifs à atteindre, aux moyens de mesurer ces objectifs, aux modalités d'intervention, à l'arrangement politico-administratif, aux éléments procéduraux, aux groupes-cibles et bénéficiaires finaux prioritaires, au coût de la mise en œuvre et à la décision sur l'allocation optimale des ressources. Ces attributs du résultat, qui répondent aux besoins organisationnels des travailleurs sociaux et des autorités du CPAS de Namur (cause n°6), devraient avoir fait l'objet de discussions pour assurer une mise en place effective de la mesure. Reprenons ces attributs point par point et voyons si le CPAS a traité ces questions et quand.

Les objectifs et les moyens de les mesurer : nous n'avons pas de trace évoquant des discussions à propos d'objectifs concrets à atteindre et d'éléments précis pour en évaluer la progression (par exemple, un compte-rendu faisant état de 100 mandats par an à faire signer à des usagers du CPAS). Un travailleur social nous a évoqué le fait qu'il manquait de directives de la part de l'autorité du CPAS :

Travailleur social: « Un regret en tout cas par rapport à la mise en place, c'est-à-dire à ce qu'on attendait de nous exactement. Parce que dès lors que ça a été lancé, ça a été lancé - mais je ne dis pas qu'il faut des directives - ...Oui sans directive [...] Sans idées sur le futur, sans nous dire: 'voilà ce qu'on espère avoir à un moment donné comme résultat' » (Extrait d'entretien)

Les modalités d'intervention : elles font l'objet de discussion, bien avant la présentation du dispositif WWW aux propriétaires privés et agences immobilières : incitatives d'une part (à l'égard des propriétaires : sécurisation du paiement des loyers) et régulatrices d'autre part (à l'encontre des candidats locataires : irrévocabilité du mandat de gestion de loyer). Nous n'avons pas l'information suffisante pour dater avec précision le début des discussions à ce



sujet. On sait néanmoins que le 8 octobre 2012, lors de la réunion qui symbolise le début de la mise en place du WWW, le procès-verbal évoque déjà ces modalités ;

- L'arrangement politico-administratif et les éléments procéduraux: les discussions et décisions à ce sujet sont prises au CPAS. Des documents et témoignages attestent de cela. Les discussions et décisions ont cependant lieu plus tôt que l'hypothèse 7 ne le suggère. Une note au bureau permanent datée du 27 janvier 2013 détaille déjà « la procédure à suivre selon trois cas de figure » et nomme plusieurs personnes à mandater pour mettre en œuvre cette procédure. Le document reste cependant assez sommaire : il ne développe par exemple pas les modes de coordination entre services (en particulier Action Logement et le Secteur de la première ligne);
- Les groupes-cibles prioritaires sont définis en partie lors de la mise en place du WWW⁸², mais avant la période entre le 3 octobre 2013 et le 13 décembre 2013. C'est au moment où l'invitation pour la réunion du 3 octobre est confectionnée que la priorisation des groupes-cibles se fait : « Vous louez un ou plusieurs de vos biens à des personnes aidées par le CPAS de Namur » (Extrait de l'invitation à la réunion du 3 octobre 2013). Les propriétaires n'ayant jamais loué à une personne aidée par le CPAS ne sont pas invités. Cette priorisation s'explique sans doute par la volonté d'obtenir rapidement des résultats : Comme le soulignent Knoepfel *et al.* (2006), « On se concentre au début sur des groupes cibles dont le changement de comportement permet d'anticiper, avec les plus faibles coûts administratifs possibles, la plus grande contribution possible à la résolution du problème » ;
- Enfin, nous ne trouvons pas trace de discussions sur le coût de la mise en œuvre et sur l'allocation optimale des ressources. Nous savons cependant que le dispositif n'engendre pas de coût supplémentaire (pas de recrutements spécifiques pour ce nouveau dispositif, soutien de bénévole).

Notre hypothèse H7 n'est que partiellement vérifiée: certaines discussions sur les modalités pratiques de mise en œuvre ont lieu les premiers mois de la mise en place du WWW, certaines ont lieu pendant la mise en œuvre et d'autres n'ont pas eu lieu. Fort de nos observations de terrain, notre mécanisme causal devient: Pendant la mise en place du WWW, le CPAS traite de quelques questions d'organisation pratique de sa mise en œuvre (M7). Nous identifions trois sous-mécanismes causaux: les participants à la réunion du 8 octobre proposent de nouvelles modalités d'intervention (M7.1), l'arrangement politico-administratif et les éléments procéduraux sont discutés et définis à plusieurs moments de la mise en place (M7.2), les discussions sur le choix des groupes-cibles prioritaires ont lieu juste avant la réunion avec les propriétaires du 3 octobre 2013 (M7.3).

H8 Le CPAS fait la publicité du WWW aux bailleurs lors d'une réunion le 17 décembre 2013

Une fois les questions d'organisations pratiques de la mise en œuvre du WWW réglées, nous faisons l'hypothèse raisonnable – car les deux premiers entretiens exploratoires donnent suffisamment de garantie pour le dire – qu'il est présenté pour information aux propriétaires privés qui avaient été invités à la première réunion du 3 octobre 2013.

_

⁸² Pour les bénéficiaires finaux, la priorisation se fait au début de la mise en œuvre. Des interlocuteurs nous indiquent qu'ils choisissent des candidats locataires qu'ils connaissent bien, qu'ils voient souvent et dont ils savent qu'ils ne poseront pas de problèmes particuliers.

Nous ne disposons pas de procès-verbal de la réunion. Mais des témoignages concordants ne laissent planer aucun doute à ce sujet. Nos témoins indiquent que cette réunion a été l'occasion de présenter la procédure WWW dans sa version finalisée, c'est-à-dire telle qu'elle sera mise en œuvre.

Nous disposons tout de même d'une pièce écrite : un document adressé aux propriétaires privés le 2 décembre 2013, qui présente les deux mandats, leur intérêt pour les trois parties (CPAS, son usager, le propriétaire) et les démarches à suivre pour les propriétaires qui voudraient bénéficier des mandats. Ce document fait également office d'invitation du CPAS aux propriétaires pour une « seconde réunion de travail et d'information » le 17 décembre 2013.

Étant donné ces informations, le mécanisme causal que nous retenons est le suivant : Le CPAS présente la procédure WWW à des propriétaires privés lors d'une réunion le 17 décembre 2013 (M8). Cet événement marque la fin de la mise en place effective du WWW.

H9 Les travailleurs sociaux et le relais social acceptent sans réserve le WWW

Le dispositif ayant été présenté aux propriétaires (M8), le CPAS s'étant assuré que partie d'entre eux étaient intéressés par celui-ci (M6), il faut encore que les principes de ce dispositif soient acceptés par les opérateurs de sa mise en œuvre (des travailleurs d'Action Logement principalement) et par le financeur de la structure qui le met en œuvre (le Relais Social de Namur): c'est l'hypothèse H9 que nous posons. La réalité est cependant plus complexe que cela. Nous allons par conséquent affiner cette hypothèse pour la transformer en mécanisme solidement ancré tant sur le plan théorique qu'empirique.

Passée à l'épreuve des faits (confrontation avec la théorie et le terrain), cette hypothèse s'avère à la fois restrictive et partiellement infondée. Restrictive, car les travailleurs sociaux ne sont pas les seuls agents du CPAS dont le consentement est nécessaire à la mise en œuvre de la mesure : les autorités du CPAS autres que le Président – c'est-à-dire le bureau permanent et le conseil de l'action sociale – doivent également se positionner ; de même que le juriste du CPAS. À l'extérieur du CPAS, il faut également une acceptation – une absence de contestation à tous le moins – sur les principes du dispositif pour qu'il puisse être mis en œuvre. Partiellement infondée, car, selon le témoignage du Président, le consentement du Relais Social n'a pas été sollicité.

Que nous dit notre matériau sur l'acceptation des travailleurs sociaux, du bureau permanent, du conseil de l'action sociale et du juriste :

- Les travailleurs sociaux : Certains travailleurs sociaux du CPAS valorisent l'accès au logement comme mission fondamentale du CPAS (cause n°8); en particulier ceux qui mettront en œuvre la mesure, à savoir les travailleurs d'Action Logement. Conscients de la plus-value du dispositif dans l'accomplissement de cette mission, les travailleurs sociaux acceptent les principes de la procédure WWW (M9.1);
- Le bureau permanent et le conseil de l'action sociale : Face au scepticisme de certains conseillers du conseil de l'action sociale par rapport à la proposition de procédure WWW, le Président propose une période d'évaluation et impose fermement sa volonté de la mettre en œuvre ; en ce qui concerne l'autre organe décisionnel du CPAS, le bureau permanent, le Président n'a pas dû poser d'acte particulier pour les convaincre : dans un contexte où la confiance du bureau envers le Président est élevée, le consentement des membres du bureau est tacite : le bureau permanent accepte tacitement les principes de la procédure WWW, le conseil de l'action sociale accepte les principes du WWW, après un travail de conviction du Président (M9.2) ;



- Le juriste : malgré ses doutes, notamment à propos d'une partie du dispositif qui ne respecterait pas, d'après lui, le secret professionnel, le juriste accepte - sous l'autorité du Président - que le dispositif soit mis en œuvre (M9.3). L'extrait ci-dessous montre que le charisme et l'autorité naturelle du Président ont influencé le comportement du juriste :

Juriste: « Dans le mandat, on avait indiqué que la personne autorisait le CPAS à avertir le propriétaire lorsqu'il ne bénéficierait plus de l'aide sociale ou du RIS. Et ça je n'étais pas d'accord parce que c'est une violation du secret professionnel » Chercheur: « Et finalement c'est passé comme ça ? » Juriste: « Beh moi écoutez moi j'ai fait ce qu'on m'a demandé donc je les ai formulés (NDLR: les mandats), mais après…de toute façon il (NDLR: le Président) voulait absolument avancer dans ça » (Extrait d'un entretien).

Enfin, pour que la mise en place soit un succès, autrement dit pour que tous les éléments nécessaires soient réunis pour une première mise en œuvre, il ne faut pas que le dispositif WWW fasse, durant sa mise en place, l'objet d'une action en justice par un acteur externe; si cela avait été le cas, la mise en place du WWW aurait pu ne pas aboutir. Que nous dit notre matériau à ce sujet? Le juriste nous précise qu'une personne/une institution qui souhaite procéder à une action judiciaire doit avoir un intérêt dans cette action. Or, toujours d'après le juriste, ni un avocat ni la FCPAS n'auraient un intérêt dans une action à l'encontre du mandat (cause n°g), déclenchant de ce fait une improbabilité pour les acteurs externes au CPAS de contester la procédure WWW (Mg.4), ce qui provoque une absence de procédure judiciaire à l'encontre du dispositif (attribut du résultat).

En conclusion, la mise à l'épreuve de notre hypothèse Hg la modifie. L'hypothèse se transforme en un mécanisme, constitué lui-même de quatre mécanismes sous-jacents: **Les principes de la procédure WWW sont acceptés au CPAS et non contestés à l'extérieur du CPAS (Mg):**

- Les travailleurs sociaux acceptent les principes de la procédure WWW (Mg.1);
- Le bureau permanent accepte tacitement les principes de la procédure WWW, le conseil de l'action sociale accepte les principes du WWW, après un travail de conviction du Président à son égard (M9.2);
- Le juriste accepte sous l'autorité du Président que le dispositif soit mis en œuvre (Mg.3);
- Improbabilité pour les acteurs externes au CPAS de contester la procédure WWW (Mg.4);

Nous n'avons pas d'éléments factuels qui indiquent à quel moment les différentes parties prenantes ont accepté les principes de la procédure WWW. La fin du processus de mise en place étant datée à décembre 2013, on peut raisonnablement penser que les travailleurs sociaux, le juriste, le bureau permanent et le conseil de l'action sociale ont accepté les principes de cette procédure avant que ne débute sa mise en œuvre début 2014.

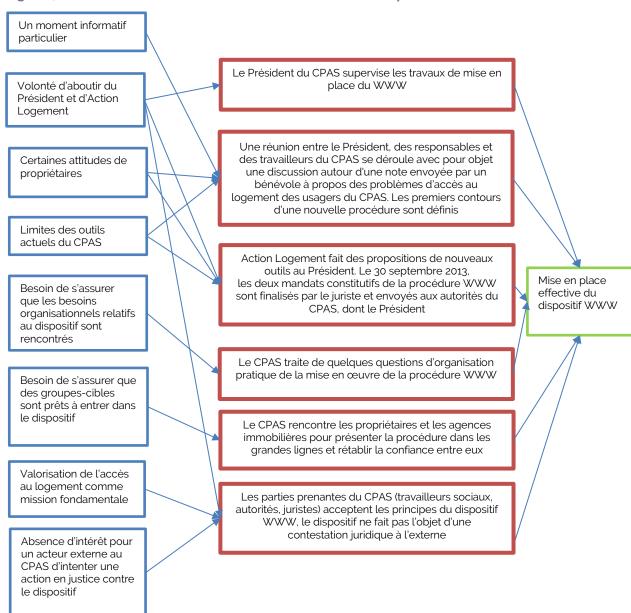
En ce qui concerne les mécanismes Mg.1 et Mg.3, nous les situons entre janvier 2013 (première formulation du dispositif) et septembre 2013 (les mandats de la procédure WWW sont produits). En ce qui concerne le mécanisme Mg.2, nous le situons entre les deux réunions avec les propriétaires, soit entre début octobre et mi-décembre 2013 : une fois que le Président et Action Logement se sont assurés que des propriétaires accepteraient les principes de cette procédure, elle a été présentée aux organes décisionnels pour obtenir leur accord et leur soutien. Le mécanisme Mg.4 est une impossibilité qu'un événement se déroule : il n'a donc pas de date fixée.

4.5.2. Théorisation des mécanismes causaux en synthèse

La figure 4.6 présente la théorisation des mécanismes causaux ayant abouti à la mise en place du WWW et répond à la seconde question évaluative : Comment comprendre le « succès » de la mise

en place du dispositif WWW ? Son caractère synthétique ne doit pas faire oublier la complexité des mécanismes dans la mise en place du WWW. En bleu se trouvent les causes, en rouge les mécanismes causaux et en vert le résultat.

Figure 4.6: Théorisation des mécanismes causaux de la mise en place du WWW



En octobre 2012, le Président, des responsables et des travailleurs sociaux du CPAS discutent en réunion d'une note envoyée par un bénévole le mois précédent et qui a pour objet les problèmes d'accès au logement des usagers du CPAS. Au terme de cette réunion, les premiers contours d'une nouvelle procédure visant à résorber davantage les problèmes d'accès au logement de ces usagers sont définis. Le Président acte dans le procès-verbal l'organisation de la suite des travaux et s'assurera de l'état d'avancement de la mise en place de la nouvelle procédure à plusieurs reprises.

Parallèlement, entre janvier 2013 et octobre 2013, le service Action Logement fait des propositions de nouveaux outils aux autorités du CPAS, dont le Président :



- Action Logement fournit le 27 janvier 2013 un document dont l'objet est la « mise en place de la procédure 'Propriétaires-locataires-CPAS de Namur'»;
- Le 18 juin 2013, Action Logement propose au Président « de mettre en place l'idée de mandat irrévocable de prise en gestion du paiement de loyer » ;
- Le 3 septembre 2013, Action Logement, en collaboration avec le juriste, formalise ses réflexions et propose un premier mandat irrévocable de gestion de loyer;
- Les deux mandats finalisés sont envoyés par le juriste au Président le 30 septembre 2013.

Entre septembre et octobre 2013, le CPAS rencontre les propriétaires et les agences immobilières pour faire la publicité du mandat irrévocable et rétablir la confiance entre eux : le 11 septembre 2013, le Président rencontre deux agences immobilières, le 3 octobre 2013, le CPAS invite les propriétaires ayant déjà loué à des personnes aidées par le CPAS et présente la procédure WWW dans ses grandes lignes.

Pendant la mise en place du WWW (entre octobre 2012 et décembre 2013), le CPAS traite de quelques questions d'organisation pratique de sa mise en œuvre : les participants à la réunion du 8 octobre proposent de nouvelles modalités d'intervention, l'arrangement politico-administratif et les éléments procéduraux sont discutés et définis à plusieurs moments de la mise en place, les discussions sur le choix des groupes-cibles prioritaires ont lieu juste avant la réunion avec les propriétaires du 3 octobre 2013. Toujours pendant la mise en place du WWW, les principes de la procédure WWW sont acceptés au CPAS et non contestés à l'extérieur du CPAS.

Enfin, le CPAS présente la procédure WWW à des propriétaires privés lors d'une réunion le 17 décembre 2013. Cet événement marque la fin de la mise en place effective de la procédure WWW.

Les mécanismes causaux tels que nous les avons théorisés ne représentent pas une image parfaitement fidèle des événements tels qu'ils se sont déroulés: premièrement, une collecte d'informations n'est jamais parfaite, pour de multiples raisons 83. Néanmoins, étant donné le bon accès à l'information que nous a autorisé le CPAS, la richesse et l'utilité des documents qu'il nous a fournis, le nombre important de témoignages qui nous a permis de trianguler les informations, nous arrivons à ce que Beach et Pedersen (2019) appellent « a minimally sufficient explanation », c'est-à-dire une explication qui tient compte des aspects les plus importants de l'histoire de la mise en place effective de la procédure WWW.

4.6. CONCLUSION

La conclusion est articulée en trois points. D'abord, nous synthétisons les réponses à nos deux questions d'évaluation, ensuite, nous concluons à propos de la reproductibilité du dispositif WWW dans d'autres contextes et enfin, nous dressons les forces et limites de cette étude.

4.6.1. Expliquer et comprendre la mise en place effective du dispositif WWW

Comme nous le pressentions, la mise en place effective du WWW est un phénomène complexe, qui résulte de **causes entremêlées et variées**. Commençons d'abord par les éléments qui ont déclenché la mise à l'agenda de ces problèmes d'accès au logement. Ces problèmes existent depuis longtemps, ils sont bien documentés au CPAS de Namur et les interpellations des travailleurs du CPAS auprès des autorités à ce sujet sont régulières. Par conséquent, ce ne sont pas ces éléments qui ont véritablement déclenché une mise à l'agenda dans le chef des autorités du CPAS.

⁸³ Temps de collecte limité, accès parfois difficile à l'information, avis orientés, difficulté pour les témoins d'événements lointains de s'en remémorer avec exactitude, etc.

C'est davantage un événement spécifique qui a activé le processus : un document envoyé par un bénévole d'Action Logement au Président du CPAS à propos des problèmes d'accès au logement des usagers du CPAS. Une fois le processus de mise en place activé, la volonté soutenue du Président du CPAS et du Service Action Logement a permis d'avancer et d'aboutir à un nouveau dispositif.

Sur quelle base les contours du dispositif sont-ils établis? L'idée est d'aller au-delà de considérations générales (le contexte des problèmes d'accès au logement) en pointant des problèmes précis sur lesquels agir : pourquoi certains propriétaires ou agences immobilières refusent-ils catégoriquement des candidatures d'usagers du CPAS? Ce sont des attitudes sélectives des propriétaires qui sont la cause d'une méfiance de leur part à l'égard des (candidats) locataires usagers du CPAS, méfiance menant à un refus de leur octroyer un logement. Les limites des outils actuels du CPAS pour lutter contre ces refus sont à l'origine de la conception d'un nouveau modèle : le WWW. Une fois le type d'intervention déterminée, il faut réfléchir à la façon de l'implémenter : ce sont tous les besoins organisationnels qui débouchent sur les modalités de conception du dispositif. Une fois que le dispositif est conçu, un autre besoin s'exprime : s'assurer que des groupes-cibles sont prêts à rentrer dedans.

Enfin, lorsque le mandat est conçu et qu'on est certain que des groupes-cibles sont prêts à jouer le jeu, il faut s'assurer que ses principes sont acceptés (activement ou passivement) par l'ensemble des parties prenantes. Cette acceptation provient de deux facteurs principaux : une vision de certains travailleurs sociaux de l'accès au logement comme mission fondamentale et une absence d'intérêt d'acteurs externes à intenter une action en justice contre le WWW. Cette acceptation du dispositif par ses parties prenantes marque la fin de la mise en place effective du dispositif, et le point de départ d'une première mise en œuvre.

Comment comprendre le « succès » de cette mise en place? Autrement dit, quels sont les mécanismes causaux qui sont entrés en jeu, quelles sont les causes qui les déclenchent et comment ont-ils mené à une mise en place réussie du dispositif? Tout débute par une réunion convoquée par le Président du CPAS en octobre 2012 avec pour ordre du jour une discussion à propos d'une note qu'il a reçue d'un bénévole d'Action Logement. Lors de cette réunion, les échanges entre participants se concluent par une mise à l'agenda du Président des problèmes d'accès au logement. Toujours lors de cette réunion, sur la base de l'identification de certaines attitudes sélectives de propriétaires (une recherche de rentabilité locative en particulier) et des limites des outils actuels (en particulier le caractère révocable du mandat de gestion de loyer classique), les participants s'accordent sur des premières propositions.

Tout au long du processus, la volonté d'aboutir du Président va le conduire à superviser les travaux de mise en place du WWW: il délègue les tâches, relance en cas de retard sur le planning prévu de mise en place et s'implique personnellement dans ce processus. Action Logement, fort de son expertise et qui s'inscrit également dans une démarche volontaire, va, de façon proactive, faire des propositions de nouveaux outils au Président et être actif dans la mise en place effective du WWW. C'est également à divers moments du processus de mise en place que les questions d'organisation pratique de la mise en œuvre de la procédure WWW sont traitées, répondant par là à un besoin implicite des travailleurs sociaux et des autorités du CPAS d'être au clair par rapport aux modalités de mise en œuvre et de *monitoring* du dispositif.

Afin de s'assurer de l'acceptation du dispositif WWW par des groupes-cibles (propriétaires et agences immobilières), le CPAS les rencontre à deux reprises pour en faire la publicité et rétablir la confiance. Au terme de ces rencontres, la procédure WWW est accueillie favorablement par une partie des propriétaires et agences immobilières. Lors d'une nouvelle réunion en décembre 2013, le



CPAS présente aux propriétaires et agences immobilières présents la marche à suivre s'ils souhaitent rentrer dans le dispositif WWW.

Enfin, afin que la mise en place du dispositif soit considérée comme effective, il faut que ses principes soient acceptés par les opérateurs de sa mise en œuvre d'une part, par les responsables et juristes du CPAS d'autre part ; sans quoi la mise en œuvre ne pourrait avoir lieu. Le matériau collecté montre que ces parties prenantes, pour des raisons différentes, acceptent les principes du dispositif. Enfin, d'un point de vue extérieur au CPAS, l'absence d'intérêt à intenter une action judiciaire à l'encontre du mandat déclenche une improbabilité pour des acteurs externes au CPAS de contester la procédure WWW.

4.6.2. Reproductibilité du dispositif WWW dans d'autres contextes

D'emblée, soulignons que la procédure WWW est formalisée par les mandats irrévocables de gestion de loyer et d'états des lieux, qui sont des versions légèrement aménagées de deux mandats similaires. À ce propos, Knoepfel *et al.* (2006) indiquent que « tout changement de définition d'un problème et *a fortiori* de politique publique se réalise par référence directe à la situation antérieure qui influence tant les systèmes de pensées que les constellations d'acteurs impliqués et les stratégies d'action ». En ce sens, le dispositif WWW ne constitue pas une révolution, mais bien une évolution à la marge de dispositifs bien installés à Namur et, à tout le moins dans ses principes, dans plusieurs CPAS wallons.

Le dispositif WWW est conçu dans le contexte du marché namurois du logement. Ce contexte estil spécifique? Une analyse systématique des marchés locatifs des autres communes n'a pas été réalisée, mais il est fort à parier qu'elles partagent, en partie ou totalement, des attributs communs : augmentation des loyers moyens du marché locatif privé, insalubrité de certains logements locatifs privés, existence de logements inoccupés, inadéquation structurelle entre les logements privés disponibles et les besoins des usagers du CPAS, modernisation de certains quartiers, files d'attente de plus en plus longues chez les opérateurs publics, contexte ambiant de stigmatisation des usagers du CPAS.

Nous passons ensuite en revue trois éléments contextuels du CPAS : son organisation, sa présidence et ses travailleurs sociaux. Ces éléments sont-ils spécifiques ? Intéressons-nous d'abord au CPAS namurois en tant qu'organisation : il dispose d'une autonomie communale, comme les autres CPAS. De plus, le contexte sur le plan des politiques de logement est dynamique ; l'existence d'une cellule dédiée à cette thématique n'y est pas étrangère. Or, d'après le Président du CPAS de Namur, les « gros » CPAS ont soit ce type de cellule, soit des travailleurs sociaux dédicacés au logement. Enfin, au CPAS de Namur, il y a peu d'échelons entre le plus haut niveau de pouvoir et la base du CPAS, ce qui a joué en faveur de la mise en place du WWW. Or, ce CPAS compte parmi les gros CPAS en Wallonie. On peut poser l'hypothèse que les plus petits CPAS ont des structures encore plus faiblement hiérarchisées, favorisant encore davantage les espaces d'interaction entre décideurs et exécutants.

Concernant les attributs⁸⁴ du Président du CPAS de Namur, il est difficile de se prononcer sur leur présence chez des Présidents ou des figures d'autorité d'autres CPAS. Le profil du Président du CPAS de Namur semble malgré tout atypique, en particulier son anticonformisme et sa faible aversion au risque. Il est par conséquent raisonnable de penser qu'il est peu probable que l'ensemble des

⁸⁴ Proximité et charisme dans ses relations avec ses subordonnés, autorité naturelle sur les travailleurs sociaux et sur les autres autorités du CPAS, prise de risque et anticonformisme, popularité et accessibilité auprès des citoyens namurois, stratège politique.

attributs que nous avons identifié comme des moteurs de la mise en place du WWW soit présent chez des figures d'autorité d'autres CPAS.

Dernier élément contextuel : les attributs des travailleurs sociaux d'Action Logement. Certains de leurs attributs sont-ils difficiles à trouver dans d'autres CPAS ? Pour la plupart il est impossible de se prononcer, à défaut de point de comparaison. Par contre, la hiérarchie des buts établie au sein d'Action Logement (l'accès au logement comme but de mission premier, au détriment parfois de la mission de rendre les usagers du CPAS autonomes dans la gestion de leur budget) ne pourrait pas être reproduite partout, d'autres CPAS consacrant l'autonomie comme but premier. Nous observons aussi un engagement affectif fort des travailleurs sociaux d'Action Logement. Enfin, dernière particularité du service Action Logement : la présence de bénévoles, sans contrat, sans lien de subordination, à l'expression libre. Cet attribut est probablement peu présent dans d'autres CPAS wallons. Or, c'est par une note d'un bénévole que l'histoire de la mise en place du dispositif WWW a débuté.

Ajoutons que parmi les arguments en défaveur d'un développement de cette mesure dans d'autres CPAS, ceux qui sont les plus mis en exergue sont les arguments relatifs à la légalité de la mesure (cf. chapitre 3). Les éléments recueillis dans le cadre de cette évaluation ne concluent pas à une illégalité de la mesure. Par ailleurs, des modalités alternatives, répondant à certaines critiques soulevées par les acteurs, semblent exister.

On le voit, le cas namurois n'est pas si spécifique que l'hypothèse de départ l'envisageait. Une généralisation modeste de la mise en place de ce dispositif dans d'autres CPAS est par conséquent envisageable, moyennant la prise en compte des éléments difficilement ou non reproductibles. La « recette » de mise en place effective que nous avons présentée dans ce chapitre est un chemin ; nous n'avons pas d'observations indiquant qu'il s'agit de l'unique chemin pour une mise en place réussie du dispositif. Des chemins partageant une proximité suffisante avec le chemin établi pourraient suffire à une mise en place effective de ce dispositif dans d'autres CPAS wallons.

4.6.3. Forces et limites principales de cette étude.

Dans les études de cas, interroger plusieurs sources à propos d'un événement est une bonne pratique : croiser les sources constitue un moyen d'obtenir des informations de qualité. Cela a été possible la plupart du temps. Quelques évènements reposent cependant sur une seule source. Le cas échéant, soit cet événement n'a pas été intégré dans l'analyse, soit il a intégré en prenant les précautions d'usage (avoir de préférence une source primaire, qui n'a pas d'intérêt à biaiser l'information, etc.). Autre élément avec lequel il a fallu composer : le biais de mémoire. Entre les faits que nous étudions et les témoignages que nous récoltons à leur sujet, environ cinq années sont passées. La précision et la complétude des informations recueillies peuvent par conséquent en pâtir. Enfin nous ne disposons que de peu d'informations sur les contextes des autres CPAS wallons, ce qui rend les conclusions quant à la reproductibilité d'une telle mise en place modestes.

Du côté des forces de cette étude, la disponibilité dont les autorités et les travailleurs sociaux du CPAS de Namur ont fait preuve a permis de récolter un matériau riche et varié : témoignages, courriels, procès-verbaux de réunion, etc. Ajoutons qu'à aucun moment lors des entretiens nous n'avons eu l'impression d'avoir eu affaire à une parole convenue, téléguidée ; la liberté d'expression des protagonistes de la mise en œuvre a participé au recensement d'une information de qualité. L'application de la méthode *process-tracing* a également mené à une analyse en profondeur de nos questions d'évaluation.



5. La sécurisation du paiement des loyers : un levier pour l'accès au logement des personnes précaires ?

Ce chapitre traite de l'évaluation de l'impact de la stratégie de sécurisation du paiement des loyers sur l'accès au logement locatif privé pour les personnes précaires. Par rapport à la définition étroite du logement privé utilisée au chapitre 2, cette section intègre dans le logement privé la location privée aidée par des pouvoirs publics (*cf.* section 2.4).

Figure 5.1: Schéma du cas de cause à effet analysé



Un design d'évaluation basée sur la «théorie» a été choisi (*cf. supra* section 1.2 Choix méthodologiques). Pour rappel, ce type de design permet de réaliser une évaluation d'une intervention ou de sa stratégie en s'appuyant sur des dispositifs similaires (dans le sens où ils comprennent également un aspect de sécurisation du paiement des loyers). Les dispositifs similaires mis en place en Région wallonne sont les suivants: le dispositif Win-Win-Win, le mandat « classique » de gestion utilisé par divers CPAS, la prise en gestion par les Agences Immobilières Sociales (AIS) ou les Associations de Promotion du Logement (APL) et le bail glissant⁸⁵.

La première section retrace la « théorie » de l'intervention. Elle analyse la relation de cause à effet entre stratégie du paiement des loyers et accès au logement locatif privé des personnes précaires, identifie les possibles stratégies alternatives et examine la plausibilité de cette « théorie ».

La seconde section teste empiriquement cette « théorie ». Une stratégie de sécurisation de paiement du loyer facilite-t-elle l'accès au logement locatif privé pour les personnes précaires ? Comme la question s'inscrit dans le cadre du marché locatif privé (dans le sens où le propriétaire n'est pas un organisme public), et que le groupe cible dont les interventions cherchent à modifier le comportement est les propriétaires privés, la question peut également être formulée de la façon suivante : Pourquoi certains propriétaires louent-ils leur logement à des personnes précaires alors que d'autres ne le font pas ? Quel rôle endosse la sécurisation du paiement des loyers ? Ce test empirique s'appuie ainsi sur des études de cas auprès de propriétaires bailleurs privés. La section se clôture par une révision de la « théorie » sur ce volet relatif aux comportements des propriétaires bailleurs privés.

La troisième analyse un autre chaînon de la « théorie », celui relatif aux comportements des personnes précaires. La mesure 1.1.3 du PLCP mettait moins en exergue le changement de comportement attendu des personnes précaires : accepter que son loyer soit payé par un tiers qui

⁸⁵ Les assurances privées contre les risques locatifs n'ont pas été considérées car, si elles contiennent bien cet aspect de sécurisation du paiement des loyers, leurs conditions d'application (les critères attendus pour la sélection du locataire) les rendent inopérantes dans l'optique de favoriser l'accès au logement pour les personnes précaires. Cette exclusion a ainsi conduit à préciser une des dimensions de notre concept de sécurisation du paiement des loyers en imposant que l'intervenant tiers relève des autorités publiques (*cf.* Encadré 5.2).

le prélèverait des revenus de la personne. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, cet élément est revenu rapidement lors des travaux d'élaboration et de mise en place de la mesure, car il soulève la question de l'autonomie des personnes précaires. La section se penche sur les interrogations suivantes : comment les personnes précaires perçoivent ces interventions ? Quelle est leur autonomie face à ces interventions ? La section se clôture par une révision de la « théorie » sur ce volet relatif aux comportements des personnes précaires.

5.1. ÉLABORATION DE LA « THÉORIE » DE L'INTERVENTION

Cette première section revient sur le travail d'analyse de la mesure 1.1.3 du PLCP (cf. supra section 3.2) et explicite, sur cette base et à partir d'entretiens réalisés auprès des acteurs du dispositif Win-Win, la « théorie » sous-jacente à la mesure 1.1.3. Les stratégies complémentaires utilisées par les autres dispositifs sont identifiées et les concepts mobilisés définis. Parallèlement, la plausibilité de la contribution de ces différentes stratégies est examinée en regard de la littérature scientifique et de l'expérience de terrain des acteurs.

Encadré 5.1: Démarche et sources mobilisées

L'identification des mécanismes qui expliqueraient l'atteinte du résultat attendu via la stratégie de sécurisation du paiement des loyers a été réalisée en plusieurs phases et auprès de diverses sources :

- entretiens auprès des parties prenantes de la mesure PLCP et du dispositif WWW lors de la phase de préparation de la commande d'évaluation ;
- entretiens auprès de 6 CPAS dans la phase exploratoire et d'étude de faisabilité d'une évaluation expérimentale ;
- entretiens auprès des gestionnaires de dispositifs similaires lors de la phase préparatoire de la collecte de terrain visant les « propriétaires » (cf. infra).

Entretiens de recherche (19), entretiens téléphoniques, notes de synthèse et d'observation lors de réunions auprès des institutions et organismes suivants :

- Cabinet du Ministre-Président, responsable du Plan de lutte contre la pauvreté
- Cabinet du Ministre du Logement
- Direction Générale Opérationnelle 4 Direction du logement
- Fédération des CPAS
- CPAS de Namur et six autres CPAS rencontrés (urbain, semi-urbain et rural)
- Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie (FLW)
- Deux AIS
- Deux APL
- Un capteur Logement
- Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires (SNPC)

5.1.1. Cas de cause à effet

Dans le cadre du dispositif Win-Win, la stratégie de sécurisation du paiement des loyers est mise en place au moyen d'un mandat de gestion de loyer établi entre le CPAS et le bénéficiaire du revenu d'intégration d'une part, et d'une clause introduite dans le contrat de bail signé entre le propriétaire et le locataire bénéficiaire d'un revenu d'intégration et faisant mention du mandat de gestion de loyer. C'est une forme de sécurisation du paiement des loyers, mais d'autres existent. Il est ainsi essentiel de définir ce que recouvre le concept de « sécurisation du paiement des loyers » dans notre recherche.



Encadré 5.2 : Concept de sécurisation du paiement des loyers

Il y a **sécurisation du paiement des loyers** dès lors qu'une intervention d'un tiers relevant des autorités publiques octroie par la signature de contrat(s) davantage de sécurité au propriétaire quant au paiement du loyer que la seule signature du contrat de bail.

Plusieurs éléments interviennent dans cette définition :

- L'intervention d'un tiers relevant des autorités publiques.
 - Les dispositifs gérés par des organismes publics ou par des associations reconnues par les autorités publiques peuvent être pris en compte pour autant qu'ils répondent aux autres critères. Cette dimension exclut les dispositifs privés d'assurance contre les risques locatifs et les outils techniques tels que des ordres permanents auprès d'organismes bancaires.
- La présence d'un ou de plusieurs contrats.
 - Le contrat doit avoir pour conséquence d'assurer davantage le paiement du loyer que la seule signature du contrat de bail (celui-ci prévoyant déjà le paiement du loyer en échange de l'utilisation du bien). Le propriétaire bailleur ne doit pas nécessairement être une partie au contrat. Le mandat de gestion « classique » utilisé par différents CPAS est ainsi couvert par cette définition même si le mandat n'est conclu qu'entre le CPAS et le bénéficiaire du revenu d'intégration. L'intervention du capteur logement ne répond pas à ce critère, car il n'y a pas de présence d'un contrat (ni d'ailleurs de garantie sur le paiement du loyer même si le capteur peut adresser le propriétaire à d'autres intervenants qui peuvent alors lui proposer une telle intervention).
- Le contrat doit inclure une clause relative au paiement du loyer.

Cette définition est très large et permet d'identifier différentes interventions publiques mises en place en Wallonie qui comprennent une stratégie de sécurisation du paiement des loyers, à savoir :

- L'intervention du CPAS de Namur *via* un mandat de gestion « irrévocable » qui fait partie du dispositif Win-Win-Win;
- L'intervention de différents CPAS via un mandat de gestion de loyer « classique »86;
- L'intervention d'une AIS via une prise en gestion;
- L'intervention de l'APL Habitat-Service via le bail glissant.

D'autres interventions existent, à l'exemple de la prise en gestion par des APL ou de contrats entre CPAS et propriétaires dans le cadre des Initiatives Locales d'Accueil (ILA). Ces interventions se caractérisent, d'une part, par la présence ou non de stratégie(s) complémentaire(s) à la sécurisation du paiement des loyers, et d'autre part, par une « gradation » dans la sécurisation du paiement des loyers.

⁸⁶ Le terme « classique » n'est pas utilisé par les CPAS, il est ici ajouté pour qualifier l'usage du mandat de gestion de loyer des différents CPAS où il n'y a pas de clause sur la durée de l'engagement des parties au mandat. Il ne s'agit pas d'un document-type utilisé par l'ensemble des CPAS.

Notre recherche empirique se limitera aux quatre premières interventions mentionnées pour les raisons suivantes :

- La proximité avec la mesure 1.1.3 du PLCP
- Leur positionnement en termes d' « intensité » de la sécurisation du paiement des loyers (cf. tableau 5.1)
- L'objectif d'un accès à un logement « définitif » (et non des logements pour une période transitoire)
- La diversité en termes de stratégie(s) complémentaire(s)
- Leur relative institutionnalisation
- Le compromis effectué entre un nombre limité de cas pour tenir compte des ressources de la recherche et un nombre suffisant de cas pour répondre à la question de recherche de facon fiable.

Le tableau 5.1 ci-dessous présente en parallèle ces quatre interventions en regard d'une situation où il n'y a pas recours à un tiers public et où le seul contrat qui encadre la relation de bail est le contrat de bail.



Tableau 5.1: Présentation des caractéristiques des cas analysés :

| | enfation des caracteristiques des cas ana « Intensité » de la sécurisation du | | | Contraintes | Stratégie(s) |
|--------------------------------------|--|--|--|---|--|
| | paiement des loyers | | | dans la | complémentaire(s) |
| | Régula- rité | Durée flexible selon volonté du locataire | Incertitude sur la durée | fixation du loyer | |
| Mandat « irrévocable » | Oui | Non | Oui (éligible RIS) | Oui – révision le cas échéant. | Rôle de tiers assumé |
| Mandat « classique » | Oui | Oui | Oui (éligible RIS) | Non | / |
| Prise en gestion AIS | Oui | Non | Non | Oui | Rôle de tiers assumé Sécurisation financière (vide locatif, dégâts locatifs, incitants financiers), accompagnement social en logement, intermédiaire de gestion. |
| Bail Glissant Habitat- Service | Oui en 1 ^{re} période, Non en 2 ^e période. | Non en 1 ^{re} période, Oui en 2 ^e période | Non en 1 ^{re} période, Oui en 2 ^e période | Oui – révision le cas échéant, le loyer est réduit de 15% en 1 ^{re} période. | Rôle de tiers assumé (1re période) Sécurisation financière en 1re période, Intermédiaire de gestion en 1re période, accompagnement social en logement en 1re période, accompagnement par partenaire(s) le cas échéant en 2e période. |
| Sans recours à un tiers « public » | / | / | / | Non | A priori non |

Mandat « irrévocable » de gestion de loyer

Le cas du mandat « irrévocable » a déjà été analysé au chapitre 3 et décrypté finement au chapitre 4. Le tableau met en exergue les trois différences par rapport au mandat de gestion « classique » : (1) l'incertitude sur la durée est toujours présente, mais elle n'est plus liée à une volonté du bénéficiaire du RIS de rompre le mandat de gestion de façon unilatérale ; (2) le CPAS assume un rôle de tiers dans la relation propriétaire-locataire ; (3) le CPAS négocie le montant du loyer en échange du mandat irrévocable s'il estime le loyer trop élevé. Concernant le rôle de tiers, le rôle minimal est celui prévu dans le mandat : informer le propriétaire si le CPAS n'est plus à même de payer le loyer.

Mandat « classique » de gestion de loyer

Le mandat « classique » ⁸⁷ de gestion des loyers existe dans les différents CPAS. C'est une aide sociale octroyée aux bénéficiaires du RIS (mais qui dans certains cas est proposée à d'autres usagers du CPAS - chômeurs, travailleurs à faibles revenus, etc. - qui sollicitent l'aide du CPAS). C'est un contrat par lequel le bénéficiaire du RIS mandate le CPAS pour qu'il paie son loyer au propriétaire.

La pratique la plus commune est la gestion du loyer via la création d'un compte ad hoc, qu'il soit appelé compte cogéré, compte de gestion ou compte-tampon. Le bénéficiaire du RIS donne mandat au CPAS pour payer en direct le montant de son loyer à son propriétaire. Le RIS du bénéficiaire est crédité sur ce compte de gestion établi au nom du bénéficiaire, mais géré par le travailleur social du CPAS. Sur la base du mandat octroyé, celui-ci ponctionne une partie du RIS équivalent au montant du loyer et crédite le compte du propriétaire de ce même montant. Le solde restant du RIS est versé sur un compte de retrait au nom du bénéficiaire et géré par ses soins.

Le mandat devient caduc lorsque le bail se termine ou lorsque le locataire n'est plus aidé par le CPAS ou lorsque le locataire décide de l'interrompre (révocabilité). Le bénéficiaire cède donc son pouvoir décisionnel de paiement du loyer, mais peut le récupérer à tout moment. Les principaux motifs d'interruption de l'accord par le locataire sont : un mécontentement par rapport à son propriétaire (moyen de pression pour faire des travaux par exemple), une volonté de faire le paiement par lui-même, des objectifs cachés (priorité donnée à d'autres dépenses, prioritaires ou plus accessoires : frais de scolarité, d'hôpital, achat de GSM, départ en voyage, etc.). Dans le cas d'une interruption de la gestion de loyer, les CPAS s'accordent, pour la plupart, à dire que ce n'est pas leur rôle d'en avertir le propriétaire.

Prise en gestion par une AIS

La prise en gestion par les AIS de logements détenus par des propriétaires privés (ou publics) est encadrée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2013 relatif aux organismes à finalité sociale.

Le principe est le suivant : l'AIS joue le rôle d'intermédiaire entre les propriétaires bailleurs et les ménages avec revenus précaires ou modestes 88 en recherche d'un logement. Le propriétaire donne

⁸⁸ Cinq à dix pourcents (pour les zones en tension immobilière) des ménages peuvent également appartenir à la catégorie de revenus moyens. Les seuils pour les catégories de revenus 1 à 3 (précaires, modestes et moyens) sont définis dans le Code wallon du logement durable.



_

⁸⁷ Les informations reprises dans cette section ont été collectées lors de la phase exploratoire de cette étude où six CPAS, sélectionnés pour leur diversité en termes de taille et de degré d'urbanisation de la commune concernée, ont été rencontrés. La diversité des pratiques est très importante sur les aspects suivants : à qui est proposé ce mandat, la proposition de mandat est-elle systématique ou au cas par cas, pour quels types de logements, quelles informations sont délivrées à l'allocataire social, quelle est à la procédure utilisée, les paiements qui sont couverts par le mandat, etc.

mandat à l'AIS de gérer et administrer son logement dans le cadre des missions confiées à l'AIS par le Gouvernement wallon. Les avantages pour le propriétaire sont les suivants⁸⁹ :

- Gestion du bien par l'AIS : recherche d'un locataire, rédaction des baux et états des lieux, suivi des obligations du locataire... moyennant une participation.
- Garantie du paiement du loyer.
- Suivi de l'entretien du bien par le locataire et remise en état en cas de dégradation (autre que l'usure normale).
- Exonération ou réduction du précompte immobilier.
- Aides à la réhabilitation et à la mise en conformité.

En contrepartie de ces avantages, le propriétaire consent à une réduction du loyer. La réduction peut être très variable, en fonction du loyer demandé initialement par le propriétaire, du type de bien, du portefeuille et des règles de fonctionnement de l'AIS. Les règles de fixation du loyer sont propres à chacune des AIS, il n'y a pas de règle de fixation du loyer en fonction des revenus telle qu'elle existe au niveau des sociétés de logement public. Le Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie (FLW) vérifie que la marge d'intermédiation prélevée par l'AIS pour ses services ne dépasse pas en moyenne 15% du montant des loyers.

Par ailleurs, pour les locataires, un accompagnement social est fourni. L'AIS est financée pour cette mission à hauteur d'un assistant social pour 80 logements.

Bail glissant

Le bail glissant est un dispositif mis en place il y a une vingtaine d'années par Habitat-Service, une APL de la région liégeoise.

Le principe est le suivant : Habitat-Service joue le rôle d'intermédiaire entre les propriétaires bailleurs et des ménages précaires.

- Pendant une première période de 6 mois qui peut être prolongée à deux reprises pour une durée de 3 mois pour atteindre une durée de 12 mois maximum :
 - o Habitat-Service loue le bien au propriétaire et remplit toutes les obligations à charge du locataire.
 - Habitat-Service sous-loue le bien à une personne précaire et signe avec elle, d'une part un contrat d'occupation précaire, et d'autre part, un contrat d'accompagnement personnalisé.
 - Le propriétaire bénéficie des mêmes avantages que lors d'une prise en gestion par une AIS: gestion locative, exonération du précompte immobilier, remise en état du bien (autre que l'usure locative), etc.
- À la fin de cette première période, si les objectifs de l'accompagnement sont remplis et s'il y a accord des trois parties, le bail glisse en un contrat de bail classique entre le propriétaire et le locataire.

Pour les locataires, l'accompagnement social est réalisé avec Habitat-Service et ses partenaires pendant la 1^{re} période et un des objectifs de cet accompagnement est de « mettre en place des



⁸⁹ Source: https://www.flw.be/wp-content/uploads/brochure_AIS.pdf

relais afin de rendre la personne autonome vis-à-vis d'Habitat-Service, en vue du glissement de bail » 90.

Ce mécanisme a été inscrit, avec quelques différences (durée de la 1^{re} période, place du propriétaire au moment du glissement, organisme habilité à pratiquer le bail glissant) dans le nouveau décret sur le bail d'habitation (Art. 85 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation), un modèle de contrat de bail glissant a été fixé par l'arrêté du GW du 28 juin 2018 9192, et la liste des organismes autorisés à pratiquer le bail glissant a été définie par l'arrêté du GW du 5 juillet 201893.

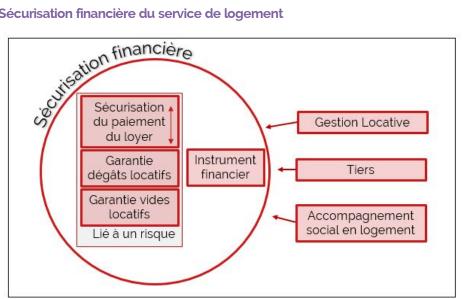
Le tableau 5.1 permet de rendre compte des stratégies autres que la sécurisation du paiement des loyers qui sont mises en œuvre par ces interventions. La prochaine section détaille ces différentes stratégies.

5.1.2. Les stratégies complémentaires ou alternatives

La sécurisation du paiement des loyers est un des éléments d'une sécurisation financière du service de logement.

La figure ci-dessous détaille les autres éléments qui y participent, directement ou indirectement.

Figure 5.2 : Sécurisation financière du service de logement



Deux premiers éléments viennent s'ajouter à la sécurisation du paiement des loyers, d'une part une garantie contre les dégâts locatifs, et d'autre part, une garantie contre les vides locatifs. Ces trois éléments ont la caractéristique d'être une garantie contre un risque, risque duquel le propriétaire a une perception qui lui est propre, risque pour lequel il y a peu d'informations disponibles et donc par rapport auquel il doit juger de sa capacité à pouvoir faire face aux conséquences financières si le risque se concrétise effectivement.

La part de 15% du loyer qui est octroyée aux AIS (et aux APL) en contrepartie du mandat de gestion vient historiquement d'une décision de 5 % pour couvrir le risque de non-paiement, 5 % pour le risque

⁹³ Arrêté du Gouvernement wallon fixant les annexes pour chaque type de baux, la liste des travaux économiseurs d'énergie et la liste des personnes morales autorisées à pratiquer le bail glissant en exécution du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation



⁹⁰ Source: http://www.habitat-service.be/principe#definition_bail_glissant

⁹¹ Arrêté du Gouvernement wallon fixant les modèles-type de baux, d'état des lieux d'entrée, de pacte de colocation ainsi que la liste non limitative des réparations locatives en exécution du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation

⁹² Modèle disponible sur http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_logement/bail/theme/9

de vide locatif et 5 % pour le risque de dégâts locatifs. À notre connaissance, il n'existe pas de statistique centralisée pour les coûts effectifs supportés par les AIS en regard de ces trois types de risque, même si les AIS individuellement doivent rendre des comptes à la FLW.

Notons que la garantie contre les dégâts locatifs sécurise le service de logement, mais pas l'actif logement en lui-même, la dépréciation de l'actif logement en raison de son ancienneté est quant à lui à charge du propriétaire et il doit couvrir les travaux pour maintenir le bien en l'état (en dehors de l'usure locative).

Concernant le risque contre les vides locatifs, il peut sembler faible en raison de la tension sur le marché locatif, mais d'une part, il est tout à fait variable selon la localisation du bien, et d'autre part, il peut être plus important dans le cadre d'une prise en gestion par une AIS. En effet, la procédure de sélection des locataires, même si elle diffère d'une AIS à l'autre, y est *a priori* plus longue (comité de sélection partenariale et recherche de la meilleure adéquation possible entre le bien et le futur locataire) que pour un propriétaire privé.

Outre ces éléments liés à un risque, un quatrième élément soutient la sécurisation financière de la location dans le cadre d'un mandat de gestion. Il s'agit d'instruments financiers avec en premier lieu, une exonération du précompte immobilier et éventuellement, dans le cas d'un mandat de gestion de minimum 9 ans, des prêts à tarifs préférentiels pour des travaux en lien avec le bien. Ces éléments ne sont pas liés à un risque et viennent directement en apport dans le calcul financier de la rentabilité du service de location.

Les autres éléments repris dans la figure 5.2 ci-dessus n'interviennent qu'indirectement dans l'aspect financier de la location. Indirectement doit être vu ici dans deux sens :

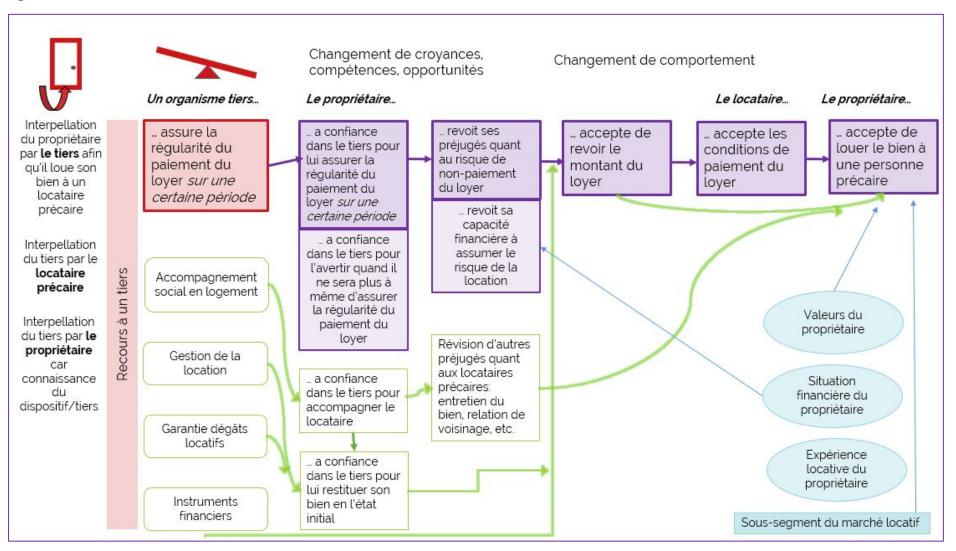
- Premièrement, pour la gestion locative, il y a bien un coût à gérer une location (sélection des candidats, suivi du paiement des loyers, prise en charge de certains travaux), mais celui-ci représente pour la plupart des propriétaires du temps qu'ils prennent peu en compte dans leur calcul. Ce coût est pourtant très variable d'un propriétaire à l'autre. Selon le concept de coût d'opportunité, le propriétaire supporte un coût, car il aurait pu utiliser le temps consacré à la gestion à d'autres activités qui lui auraient potentiellement fourni un revenu (aspect financier) ou un bien-être supérieur.
- Deuxièmement, la présence d'un tiers et d'un accompagnement social n'a pas directement un impact financier sur le propriétaire, mais ces deux éléments interviennent dans la probabilité d'occurrence du risque de non-paiement ou de dégâts et peuvent donc également impacter son estimation des revenus locatifs.

5.1.3. La « théorie » à tester

Suite à l'analyse de ces différentes interventions et de la rationalité portée par la mesure 1.1.3 (*cf. supra* section 3.2), une première ébauche de « théorie » a été élaborée.



Figure 5.3: « Théorie » de l'intervention





La théorie portée par l'intervention (en rouge et en mauve gras dans le schéma) est la suivante :

- Quel que soit le canal par lequel l'intervention est demandée ou proposée, un tiers intervient dans la relation entre le propriétaire et le locataire.
- Le rôle du tiers peut être plus ou moins large d'une intervention à l'autre, mais couvre le paiement régulier du loyer pendant une certaine période.
- Le propriétaire ne fait pas face à son seul locataire, mais également à un tiers public qui lui assure la régularité du paiement.
- Si le propriétaire a confiance dans le tiers pour lui assurer cette régularité du paiement du loyer, alors il peut revoir ses préjugés quant au risque de ne pas recevoir régulièrement son loyer.
- S'il a confiance dans le fait de recevoir régulièrement le paiement du loyer, il peut, à la demande du tiers, revoir le montant demandé pour le loyer.
- Le locataire accepte la contrainte de paiement du loyer par un tiers afin de louer le bien au loyer proposé.
- À ces conditions, le propriétaire accepte la personne précaire comme locataire et la volonté des deux parties est formalisée par le contrat de bail.

En résumé, suite à la présence d'un tiers pour sécuriser le paiement des loyers, le propriétaire d'un bien adapte son comportement et accepte comme locataire une personne précaire qui est en mesure de payer le loyer déterminé pour ce bien.

L'existence ou non de préjugés de la part du propriétaire peut mettre à mal la réalisation de l'effet attendu si le tiers ou le contenu de l'intervention (aspects financiers et/ou mise en place d'un accompagnement du locataire) ne permet pas de les surmonter.

Le niveau du loyer est évidemment un élément important qui est déterminé au niveau du marché locatif, mais qui peut être influencé par des caractéristiques du propriétaire (valeurs sociales et situation financière) d'une part, et par les aspects financiers des dispositifs publics (garantie contre les dégâts et instruments financiers) d'autre part.

La « théorie » comprend ainsi, d'une part, l'hypothèse que nous cherchons à tester, la sécurisation du paiement des loyers est-elle un levier pour l'accès au logement pour les personnes précaires, et d'autre part, des hypothèses alternatives.

5.1.4. Plausibilité de la « théorie «

Pour bien comprendre les mécanismes en jeu et analyser leur plausibilité (première mise à l'épreuve de la « théorie »), nous allons nous appuyer sur quelques cadres théoriques pour analyser cette relation entre propriétaires, locataires et dispositifs publics, et sur les informations recueillies auprès des acteurs de terrain.

Littérature économique relative au logement

En termes économiques, le logement est un bien qui relève de trois dimensions :

- 1. Un produit : le logement est le produit du marché de la construction ;
- 2. Un service : le logement fait l'objet d'un échange entre propriétaire et locataire pour l'utilisation du logement ;
- 3. Un actif : le logement résulte d'une mobilisation de ressources financières qui pourraient être utilisées pour d'autres types d'actifs.



Chacune de ces dimensions s'exprime au sein de marchés différents, mais qui sont interdépendants vu que la plupart du temps, les demandeurs sur un marché sont offreurs sur un autre. Ainsi, un propriétaire bailleur participe à l'offre du marché de service de logement, mais son bien est également un actif. Si cet actif ne fournit pas un rendement répondant aux attentes du propriétaire investisseur et que cet investisseur peut obtenir un meilleur rendement en mobilisant ses ressources vers un autre type d'actif, il peut décider de vendre son bien. Il en résultera une diminution de l'offre sur le marché de service de logement.

C'est ce marché du service de logement qui est le cadre de notre problématique. Les demandeurs sont les ménages et les offreurs sont les propriétaires bailleurs. Le prix du service est le loyer. On ne considère ici que la partie visible du marché locatif, celui-ci pouvant être effectif, mais également fictif (ou imputé) dans le cas où le propriétaire occupe lui-même son bien. De plus, les logements publics sortent du marché locatif avec des prix qui sont fixés indépendamment de l'offre de logements disponibles. Le marché locatif, sur lequel l'État entend intervenir via cette mesure 1.1.3 et les autres interventions considérées, est donc un sous-ensemble du marché du service de logement.

Pour les personnes précaires, malgré l'existence de prêts hypothécaires sociaux⁹⁴, force est de constater que l'acquisition d'un logement est plus difficile et elles sont le plus souvent confrontées au marché locatif. Si le marché locatif public (et surtout social) est accessible financièrement vu les mécanismes de fixation des prix, l'offre de logements publics est insuffisante pour répondre à la demande (*cf.* section 2.4). Nombre de personnes précaires se retrouvent donc sur le marché locatif privé avec la problématique d'un taux d'effort (pourcentage du revenu mobilisé pour les dépenses liées au logement) trop important (*cf.* section 2.5).

L'État peut agir à trois niveaux, soit au niveau de l'offre de service, soit en régulant les loyers, soit au niveau de la demande de service. Historiquement en Belgique, l'État est massivement intervenu pour soutenir l'accès à la propriété (ce qui a eu pour effet une diminution de la demande de services de location), a construit un parc de logements publics (augmentation de l'offre de service), mais est relativement peu intervenu en direct sur le marché de la location privée⁹⁵. Certaines interventions ont cependant un objectif, non de régulation directe des loyers, mais d'influence sur le prix de ceux-ci. Le développement des AIS par exemple peut être vu sous cette perspective. Plus récemment, on peut citer la grille indicative des loyers.

Existe-t-il des bases théoriques justifiant l'intervention de l'État au niveau du marché locatif privé et plus spécifiquement via une stratégie de sécurisation du paiement des loyers? La théorie économique identifie différentes situations où l'intervention de l'État peut améliorer le fonctionnement du marché (Bozio *et al.*, 2010). Le marché locatif privé correspond à une de ces situations vu les asymétries d'informations entre bailleurs et locataires.

« Le bailleur comme le locataire n'ont qu'une connaissance partielle de l'autre partie. Le contrat de location permet de définir les principaux rôles et obligations de chacune des parties au cours du bail, mais ne permet jamais une caractérisation complète et un encadrement strict des décisions de chacun (incomplétude des contrats). Il reste donc une part d'inconnu qui va affecter les décisions de chacun des signataires et donc le niveau de loyer acceptable compte tenu de l'information disponible lors de la négociation. »

⁹⁵ La 6^{ème} réforme de l'Etat, régionalisant les matières en lien avec le contrat de bail, a d'ailleurs été vue comme une opportunité pour mettre en place d'autres interventions (Zeegers, 2014).



⁹⁴ La mesure 1.1.8 du PLCP vise d'ailleurs à « Augmenter l'offre en matière de prêts hypothécaires sociaux ».

Le locataire précaire est donc face à un marché locatif où les prix sont fixés indépendamment de ses revenus et avec une dispersion des prix qui est notamment fonction des caractéristiques du bien, mais également des revenus que souhaitent retirer le propriétaire de son bien et de l'information dont dispose le propriétaire sur le prix du marché pour le type de bien dont il dispose. Cette information étant imparfaite⁹⁶, les variations pour un même bien peuvent être importantes.

Le locataire ne peut pas juger *a priori* de la « qualité » du propriétaire et de sa propension à entretenir le bien et à effectuer les travaux qui lui incombent et le propriétaire ne peut pas juger *a priori* de la qualité du locataire et de sa propension à payer son loyer et à entretenir le bien. L'intervention publique se justifie donc.

Dans la modélisation inspirée des modèles d'appariement sur le marché du travail et proposée par Wasmer (2005), chaque locataire est caractérisé par un risque de défaut de paiement. Pour un bien avec un loyer donné, le risque peut être quasi nul pour des personnes avec des contrats de travail stables et au contraire très élevé pour des personnes précaires percevant un revenu d'intégration. Des éléments autres que la source des revenus peuvent être pris en compte à l'image des changements de situation familiale. Le point essentiel est de noter que ce risque n'est pas tant un risque objectif qu'un risque dépendant de la perception du propriétaire or « des biais systématiques de perception semblent exister en défaveur de certaines minorités » (Wasmer – 2007, p. 1255).

Dans notre présente étude, nous développerons un concept de « Sécurisation financière de la location » (cf. supra) qui englobe d'autres éléments que le seul défaut de paiement, mais les effets sur la relation bailleur-locataire sont identiques.

Selon la théorie des choix rationnels, le propriétaire intègre dans l'estimation de ses revenus locatifs sa perception du risque d'impayés, mais également le coût d'éventuels dégâts, de possibles vides locatifs et les coûts de gestion supportés. Au-delà de certains éléments objectifs dont il peut éventuellement avoir connaissance (taux d'effort supporté par le locataire, paiement du loyer antérieur), cette perception est subjective et elle peut induire le propriétaire à refuser le locataire, même s'il supporte alors potentiellement un coût lié à une vacance plus longue. Ce manque d'informations fiables sur la « qualité » du locataire peut également induire le propriétaire à demander une prime de risque et donc un loyer supérieur.

Du point de vue de la littérature économique, une stratégie de sécurisation du paiement des loyers peut de façon plausible induire une diminution du loyer en diminuant ou supprimant cette prime de risque, dans la mesure où la sécurisation du paiement des loyers modifie effectivement la perception du propriétaire, soit sur la « qualité » du locataire, soit sur les effets d'un éventuel défaut de paiement du locataire, mais qui serait couvert par un intermédiaire ⁹⁷. En résumant le mécanisme sous-jacent : le propriétaire révise à la baisse la probabilité de défaillance de paiement du loyer (que ce soit de façon directe ou indirecte), le montant des loyers qu'il s'attend à percevoir sur une période donnée serait donc plus élevé. S'il garde le même niveau souhaité de revenus locatifs sur une période, il peut baisser en proportion le loyer mensuel demandé. C'est une mesure qui peut donc potentiellement faciliter l'accès au logement sur le court terme pour les personnes éligibles à cette mesure de



⁹⁶ La grille indicative des loyers a ainsi pour objectif de diffuser une information de meilleure qualité sur les prix des biens selon leurs caractéristiques. Notons que cette mise à disposition d'informations peut générer tant des diminutions de loyers surévalués qu'une augmentation de loyers sous-évalués. Ces éléments ne sont pas considérés dans notre étude car la grille indicative était encore en cours d'élaboration lors de notre travail de terrain et n'a pas influencé les propriétaires rencontrés.
⁹⁷ Le tiers peut couvrir le défaut de paiement ou simplement intervenir en cas de défaut de paiement au cours de relation locative en aidant les deux parties à trouver une solution.

sécurisation du paiement des loyers, et ce quel que soit le diagnostic complet sur le marché du logement.

Sur la base du même raisonnement, l'intervention d'un tiers peut influencer les « qualités » perçues du locataire et du propriétaire. La « qualité » perçue du locataire peut être revue à la hausse, car celui-ci est lié à un tiers qui soit offre un accompagnement social au locataire, soit peut jouer un rôle de médiation en cas de problème locatif. De façon parallèle, la « qualité » perçue du propriétaire peut être revue à la hausse, soit via de l'information sur le propriétaire si le tiers et le propriétaire ont déjà été en relation ou si le tiers se substitue lui-même au propriétaire, soit via une proposition de médiation en cours de relation locative en cas de manquement du propriétaire.

Littérature en sciences comportementales

D'autres cadres théoriques intéressants pour étudier les mécanismes sous-jacents d'une intervention relèvent des sciences comportementales. Pour les décideurs publics, un instrument "comportementaliste" a de plus l'avantage d'être généralement à bas coût et de pouvoir accroitre l'efficacité d'autres instruments 98 de façon non coercitive.

MINDSPACE (Dolan *et al.*, 2012) est un outil au nom mnémotechnique qui repose sur les enseignements à tirer des travaux en sciences comportementales. Il identifie les neuf principales façons d'influencer de façon non coercitive et robuste les comportements :

- 1. Messenger (Messager): Nous sommes fortement influencés par qui communique l'information.
- 2. Incentives (Incitants): Nos réponses aux incitants sont formées par des raccourcis mentaux prédictifs comme le fait d'éviter des pertes.
- 3. Norms (Normes): Nous sommes fortement influencés par ce que les autres font.
- 4. Defaults (Option par Défaut): Nous nous laissons porter par les options préétablies.
- 5. Salience (Saillance): Notre attention se porte sur ce qui est nouveau et semble pertinent pour nous.
- 6. Priming (Amorçage): Nos actes sont souvent influencés par des signaux inconscients.
- 7. Affect (Emotions): Nos associations émotionnelles peuvent faconner nos actions.
- 8. Commitments (Engagements): Nous cherchons à être consistants avec nos promesses publiques et actes de réciprocité.
- 9. Ego: Nous agissons de manière à nous sentir mieux avec nous-mêmes.

Petit (2009, p.871) indique d'ailleurs que « Dans des situations d'incertitude, en particulier, les affects joueraient un rôle fondamental sur les mécanismes inconscients sous-jacents à la prise de décision »."

Cet outil nous a guidés dans notre processus itératif d'identification des facteurs non économiques influençant les comportements des propriétaires qui s'est appuyé d'une part sur la littérature scientifique et d'autre part sur l'expertise des acteurs en contact direct avec les propriétaires.

Lors de nos entretiens avec les experts de terrain qui sont en contact direct avec le propriétaire, différents éléments ont été mis en exerque :

⁹⁸ On distingue en général les différents instruments selon leur caractère législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel (Dictionnaire des politiques publiques, 2014, p.326-327).



- L'importance du lien de confiance avec le tiers public. Pour rappel, un des diagnostics à la base du dispositif WWW est de renouer la confiance avec les propriétaires, ceux-ci ne faisant plus confiance au tiers CPAS vu des expériences négatives connues avec le mandat « classique » de gestion de loyer.
- Un frein important des propriétaires est la crainte de dégâts locatifs. Même si la probabilité d'en avoir est très faible, vu l'ampleur de la perte le cas échéant, le propriétaire préfère éviter le risque (aversion pour le risque), soit en ayant recours à un tiers qui couvre ce risque, soit en sélectionnant le locataire avec le problème d'information imparfaite.
- Les propriétaires fixent souvent les prix par rapport aux loyers demandés par les autres propriétaires aux alentours.
- Des raccourcis mentaux existent bien chez certains propriétaires, notamment le fait que les locataires précaires, et en particulier les bénéficiaires du RIS (Lebrun, 2017)⁹⁹ sont davantage à risque. À notre connaissance, aucune étude n'a pu mesurer ce risque. Le rapport du CEHD (Lebrun, 2017) qui s'est penché sur la sinistralité dans le cadre de l'activation d'un régime de garantie locative constate que les sorties de bail avec décisions judiciaires portent sur des logements qui « se situent dans la moyenne des logements loués : autrement dit, les logements concernés ne se situent pas sur un segment plus paupérisé du parc locatif privé. Cela va à l'encontre de l'hypothèse souvent faite entre le niveau de précarité des locataires et le fait de devoir faire appel à la garantie locative pour couvrir des dégâts et/ou des impayés. »
- Les propriétaires qui font appel à des interventions publiques, s'ils sont satisfaits, continuent à les utiliser.
- Les expériences locatives négatives sur le plan émotionnel, que ce soit par rapport à un tiers ou au locataire lui-même, peuvent influencer les décisions futures même s'il n'y a pas eu de perte financière.
- Certains propriétaires veulent jouer leur rôle de propriétaire social.
- Certains propriétaires font appel à des tiers « sociaux » pour être en accord avec leurs valeurs.

Ces différents éléments: la confiance dans le messager (et le tiers), l'aversion pour les risques relatifs aux dégâts locatifs, la détermination du prix du loyer, l'existence de préjugés sur les personnes précaires, le recours aux interventions publiques, les expériences locatives du propriétaire et la volonté d'agir en conformité avec ses valeurs, peuvent ainsi intervenir dans les mécanismes de décision du propriétaire pour accepter, avec ou sans recours à une intervention publique, un locataire précaire.

5.2. MISE À L'ÉPREUVE EMPIRIQUE : LA MOBILISATION DES PROPRIÉTAIRES BAILLEURS PRIVÉS

La théorie de l'intervention repose d'une part, sur un changement de comportement des propriétaires bailleurs privés, et d'autre part, sur un changement de comportement des personnes précaires. Selon la rationalité de la mesure 1.1.3 présentée à la section 3.2, le groupe cible désigné



⁹⁹ « Il apparaît que le rejet et la méfiance vis-à-vis de ménages plus précarisés est ancrée dans les représentations. Ainsi, à partir des vécus partagés par les bailleurs et par les locataires, l'inégalité de traitement des locataires en lien avec le CPAS (par la source du revenu, la constitution de la garantie locative) est importante » (Lebrun, 2017, p.62)

comme à la source du problème était les propriétaires privés qui discriminaient les locataires précaires et en particulier les bénéficiaires du RIS. C'est pourquoi cette section analyse le rôle de la sécurisation du paiement des loyers pour convaincre les propriétaires bailleurs privés d'accepter de louer leur bien à un locataire précaire et en particulier à un bénéficiaire du RIS. La section 5.3 se penchera sur l'autre chaînon de la théorie, peu mis en exergue lors du processus d'élaboration de la mesure 1.1.3, qui a trait au changement de comportement des personnes précaires : les locataires précaires acceptent-ils ou accepteraient-ils que leur loyer soit payé au propriétaire par un tiers qui prélèverait le montant de leurs revenus ?

Les propriétaires peuvent accepter comme locataire une personne précaire, soit de façon autonome, soit en ayant recours à un dispositif public. Les dispositifs qui sont considérés ici ont tous pour objectif l'accès au logement privé pour des personnes précaires. Si le propriétaire privé utilise un de ces dispositifs pour un logement donné, *de facto*, son locataire sera une personne précaire. Il existe cependant une diversité (d'intensité) de situation de précarité et le locataire ne sera pas nécessairement une personne parmi les plus précaires que sont *a priori* ¹⁰⁰ les bénéficiaires du RIS.

Dans la section précédente, nous avons considéré qu'il était plausible que la sécurisation du paiement des loyers affecte le comportement des propriétaires et que d'autres éléments pouvaient venir soutenir ce comportement escompté.

5.2.1. Design de recherche

La théorie va être testée auprès des propriétaires privés. Le design de recherche utilisé est une analyse quali-quantitative comparée, plus connue sous son nom anglais de Qualitative Comparative Analysis (QCA). L'articulation de la QCA avec le design général de l'analyse de contribution (*cf.* section 1.2), s'est appuyée sur les démarches proposées par Befani (2016) et Pattyn V & *al.* (2019, premièrement publié en 2017).

¹⁰⁰ Car nous ne prenons pas ici en compte le cas de personnes qui ne recourent pas au RIS alors qu'elles sont dans les conditions pour le faire.



Encadré 5.3 : Les principales caracactéristiques de l'analyse QCA (Rihoux & Ragin, 2009)

L'analyse quali-quantitative comparée, plus connue sous son nom anglais de Qualitative Comparative Analysis (QCA) est une approche et une technique qui trouve sa place à mi-chemin entre les démarches quantitatives et qualitatives.

À l'image des méthodes quantitatives, elle s'appuie sur une démarche systématique et transparente, qui peut ainsi être répliquée par tout chercheur. Elle a une visée de « modeste généralisation » par rapport au modèle testé.

À l'image des méthodes qualitatives basées sur les cas, elle met l'accent sur une connaissance très fine des cas qui permet une analyse nuancée des résultats au regard de tout le matériau récolté.

QCA est de nature déterministe et non probabiliste et s'appuie sur une causalité complexe qui repose sur : (1) les configurations : l'objectif n'est pas de déterminer l'effet net d'une variable sur une autre, mais d'identifier des causalités complexes : quelles combinaisons de conditions (terme donné aux habituelles variables en analyse quantitative) génèrent le résultat attendu ?; (2) l'asymétrie : ce ne sont pas les mêmes conditions qui génèrent la présence du résultat et son absence ; (3) l'équifinalité : plusieurs combinaisons de conditions peuvent produire le résultat.

QCA s'applique de façon idéale à un nombre intermédiaire de cas (par exemple entre 10 et 50 cas), car cela fait trop de cas pour que le chercheur garde l'entièreté de la connaissance des cas en tête et en même temps trop faible pour un bon usage des méthodes statistiques standards.

Enfin, l'analyse QCA s'appuie sur la théorie des ensembles en définissant l'appartenance des cas à différents ensembles dont l'analyse QCA vise à étudier leurs relations. On parlera essentiellement (Schneider and Wagemann 2012: 1-19; Rihoux & Ragin 2009) de :

- conditions nécessaires ;
- conditions suffisantes;
- conditions INUS (la condition est nécessaire à une combinaison de conditions qui produit le résultat, mais qui n'est pas suffisante, car une autre combinaison peut produire le même résultat).

Question de recherche

La question étudiée dans cette section est donc le rôle de la sécurisation du paiement des loyers, en combinaison (configuration) avec quels autres éléments, pour convaincre les propriétaires bailleurs privés d'accepter de louer leur bien à un locataire précaire et en particulier à un bénéficiaire du RIS. La question peut être reformulée de la façon suivante :

• Pourquoi certains propriétaires d'un bien acceptent-ils de le louer à des locataires précaires et dans quel contexte ?

Pourquoi renvoie à la question de causalité, le binôme propriétaire-bien renvoie au cas, accepter un locataire précaire est le phénomène attendu, mais on veut également connaître le contexte dans lequel le phénomène est observé. Le résultat observable est que le locataire choisi par le propriétaire est un locataire précaire (voire un bénéficiaire du RIS).

L'analyse présentée dans les prochaines sections a donc pour objectif d'identifier sous quelle(s) combinaison(s) de condition(s) le propriétaire privé d'un bien le loue-t-il à un locataire précaire (voire un bénéficiaire du RIS) ?



Champ de l'étude et sélection des cas « Propriétaire-Bien-Locataire actuel»

<u>Champ des propriétaires</u>: les personnes privées, qu'elles soient propriétaires du bien ou qu'elles bénéficient de l'usufruit de celui-ci, ou les investisseurs privés en société ou en ASBL qui mettent un bien en location soit de façon directe, soit via un intermédiaire public ou privé.

Nous avons opté, après analyse des entretiens, pour une règle additionnelle : le propriétaire doit avoir choisi son locataire actuel ou avoir choisi l'intermédiaire chargé de le faire.

Pour rencontrer les propriétaires, nous avons rédigé un appel à témoignages (*cf.* annexe 9) que nous avons diffusé via deux canaux. D'une part, nous avons sollicité les gestionnaires de dispositifs pour leur demander de nous aider à faire le lien avec leurs propriétaires, et d'autre part, nous avons fait une demande auprès du Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétaires de diffuser notre appel via leurs propres canaux (newsletter et le mensuel « Le Courrier »).

Lors de la phase de collecte, nous avons veillé à la diversité des propriétaires sur les aspects suivants : sexe, âge, source de la jouissance du bien, nombre de logements en location, ampleur de l'expérience locative, expérience négative antérieure, passage ou non par un intermédiaire, comportement d'exclusion de certains locataires, connaissance des dispositifs publics.

Sur les 21 propriétaires rencontrés, deux ont été exclus de l'analyse QCA: le premier étant devenu propriétaire d'un bien dont il a conservé le locataire (il n'a donc pas posé lui-même le choix du locataire), le second étant propriétaire d'un bien dont le loyer n'est pas abordable pour une personne précaire (même après réduction dans l'éventualité où le propriétaire passerait par une AIS).

Tableau 5.2 : Caractéristiques des 19 propriétaires

| Âge | Moins de 35 ans | 35 | à 49 ans | 50 à 64 a | ans | 65 ans et plus | |
|----------------------------------|-----------------|-----|----------|-----------|----------------|----------------|--|
| | 11% | | 21% | | 21% | 47% | |
| Sexe du/des propriétaire(s) | Femme | | Hom | nme | Homme et Femme | | |
| proprietaire(s) | 2 | 21% | | 63% | 16% | | |
| Nombre de logements | Moins de 3 | | 3 à | 13 | plus de 13 | | |
| togements | 4 | 2% | | 26% | 32% | | |
| Ampleur de l'expérience locative | Faible | | Moye | enne | Importante | | |
| rexpendince tocative | 4 | 2% | | 16% | 42% | | |

<u>Champ des biens</u>: les biens appartenant à un propriétaire relevant de notre champ et situé en Région wallonne, à l'exception des biens dont le loyer n'est pas abordable pour un locataire précaire en tenant compte que le loyer puisse être revu à la baisse si le propriétaire passe par un intermédiaire de type AIS ou APL.

Lors de la collecte, nous avons veillé à la diversité des biens selon les aspects suivants : type de bien (typologie basée sur la taille et le nombre de pièces), localisation du bien (rural, urbain, centre urbain). Une règle de sélection additionnelle a été instaurée : un nombre limité de biens par propriétaire est pris en compte pour pouvoir gérer la collecte d'informations par entretien. Cette sélection a été

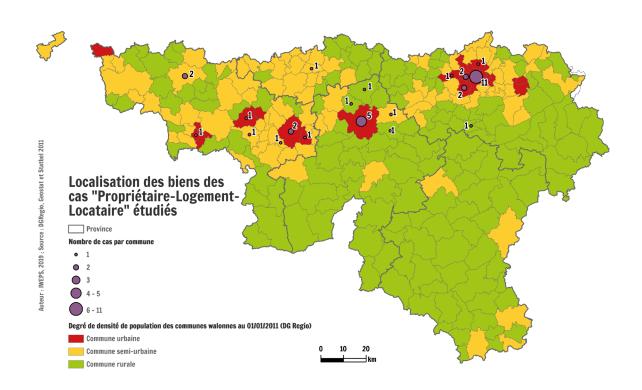


réalisée selon leur diversité sur les éléments suivants : type de biens, type de locataire et recours à un dispositif. Au total 40 biens ont été étudiés.

Tableau 5.3: Caractéristiques des 40 biens

| Type logement | de | Studio moins de 18 m² | Studio 18m² et plus | Logement 1 ch. | Logement 2 ch. | Logement 3 ch. | Logement 4 ch. et plus. |
|------------------|----|-----------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------------|
| | | 5% | 18% | 33% | 28% | 15% | 3% |

Carte 5.1: Localisation des 40 biens



Collecte de données

Des entretiens semi-directifs¹⁰¹ ont été réalisés en face à face entre avril et septembre 2018. Les entretiens, d'une durée variant entre 1 et 3 heures, ont été enregistrés et ont fait l'objet d'une retranscription intégrale. Un tiers des propriétaires ont été recontactés entre octobre et novembre 2018 pour compléter ou affiner l'information récoltée.

5.2.2. Présentation des cas et du modèle testé

Les cas sont donc composés de trois éléments : le propriétaire, le bien étudié et le locataire actuel du bien. L'analyse porte sur 40 cas.

_

¹⁰¹ Le guide d'entretien est présenté à l'annexe 10.

Le résultat que nous cherchons à expliquer est : Le bien est loué à une personne percevant un Revenu d'Intégration Sociale (RIS). L'idéal aurait été de pouvoir mener l'analyse en considérant un résultat alternatif : Le bien est loué à une personne précaire. Toutefois le matériau collecté et les contraintes de la méthode QCA¹⁰² ne permettent pas de mener cet exercice.

Parmi nos cas, nous avons respectivement 21 cas où le locataire est un bénéficiaire du RIS, 3 cas où nous avons supposé qu'il s'agissait d'un bénéficiaire du RIS (le propriétaire ne pouvait pas nous l'affirmer, car c'est l'intermédiaire qui a choisi le locataire et il n'était pas intéressé par l'identité du locataire et/ou son statut), 7 cas où le locataire est précaire, mais non bénéficiaire du RIS de façon sure et 9 cas où le locataire n'est pas une personne précaire.

Les conditions pouvant expliquer la réalisation du résultat attendu sont nombreuses. Elles ont été identifiées sur la base de la littérature scientifique évoquée, mais également des rencontres avec les experts de terrain (l'origine de la propriété: héritage ou investissement, et les compétences nécessaires pour en gérer la location). Les rencontres avec les propriétaires ont également fait émerger l'une ou l'autre condition (volonté d'exercer le rôle de propriétaire ou l'attitude par rapport aux règles) ou ont engendré une calibration différente de conditions déjà identifiées. Les conditions ont fait l'objet d'une calibration (cf. annexe 11). Certaines conditions ont été dichotomisées (codée _B dans le tableau 5.4 ci-dessous): appartenance ou non-appartenance à l'ensemble défini), d'autres conditions catégorielles ont été codées en 3 ou 5 modalités (codée _MV), d'autres enfin ont été calibrées de façon « fuzzy »: une première distinction relative à une différence qualitative entre appartenance (valeur > à 0,5) ou non-appartenance (valeur < à 0,5) à l'ensemble défini, et une seconde distinction relative à une différence de degré d'appartenance. Ces conditions « fuzzy » ont été calibrées en 4 niveaux d'appartenance à l'ensemble (codée_FZ4): 1 – complètement dedans, 0,67 plutôt dedans que dehors, 0,33 - plutôt dehors que dedans et 0 – totalement dehors.

Toutefois, vu que le nombre maximal de conditions pour une analyse QCA avec 40 cas est de 7 à 8 conditions (Marx et al. 2013), l'ensemble des conditions ne peut être inclus dans la modélisation QCA. Dès lors, nous avons d'une part, construit certaines macro-conditions sur la base de plusieurs conditions initiales, et d'autre part, sélectionné les conditions en lien direct avec notre « théorie » à tester. Les autres conditions n'ont pas été utilisées dans la modélisation QCA proprement dite, mais sont utilisées pour interpréter les formules minimales obtenues.

Le tableau 5.4 reprend les 40 cas avec les valeurs calibrées pour les principales conditions relatives au bien et au propriétaire.

Le tableau 5.5 reprend le modèle de référence pour lequel les résultats seront détaillés avec la définition du résultat à expliquer et des conditions.

¹⁰² La méthode préconise une certaine similarité entre le nombre de cas où il y a présence du résultat et le nombre de cas où il y a absence du résultat.



Tableau 5.4 : Cas et calibration du résultat et des conditions relatives au bien et au propriétaire

| | LOC HRIS | LOC_PREC | TYPI OG | SOUS | DENS URBAN | FEMSEUL | SUP RISO | INVEST LT | ABS EXPNEG | COMPTECH | COMPADIUR | TEMPSDISP | VAL SOC | ABS_PREJACT | AFFECT | RESPREGI | ETRE |
|------------|----------|----------|---------|---------------|------------|---------|--------------|-----------|------------|----------|-----------|-----------|---------|--------------|--------|----------|-----------------|
| CASE | _В | _В | | SEGLOC2 _B | | _MV | _LOW _FZ4 | FZ4 | _FZ4 | _MV | _MV | _MV | _FZ4 | _RIS _FZ4 | _FZ4 | _FZ4 | PROPRIO _FZ4 |
| Terrain | 0 | 0 | 4 | 0 | 1 | 2 | 1 | 0.33 | 0.33 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0.33 | 0.33 | 0 | 0.33 |
| Beckam | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0.67 | 0.33 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0.67 | 0 | 0.33 | 0.67 |
| Sanslogis | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0.67 | 0.33 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0.67 | 0 | 0.33 | 0.67 |
| Finance | 0 | 0 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0.67 | 0.33 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0.67 | 0 | 0.33 | 0.67 |
| Vottem | 1 | 1 | 4 | 0 | 2 | 0 | 0.67 | 0.33 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0.67 | 0 | 0.33 | 0.67 |
| Parcinfo | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0.67 | 0.33 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0.67 | 0 | 0.33 | 0.67 |
| Croixrouge | 1 | 1 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0.33 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0.33 | 0.67 | 0 |
| Incendie | 0 | 1 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0.67 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0.33 | 0 | 0 | 0.67 | 0 |
| Carnaval | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0.33 | 0 | 0 | 0.67 | 0 |
| Conjointe | 0 | 1 | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0.33 | 1 | 0.67 |
| Ecole | 1 | 1 | 4 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0.33 | 1 | 0.67 |
| Chalet | 0 | 0 | 4 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0.67 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0.33 | 0 | 1 |
| PtiBelge | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0.67 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0.33 | 0 | 0.67 |
| Diplo | 0 | 0 | 5 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0.67 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0.33 | 0 | 1 |
| Absente | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0.67 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0.33 | 0 | 0.67 |
| Sandwich | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 1 | 0.67 | 0.67 | 0.67 | 2 | 1 | 1 | 0.33 | 0.67 | 0 | 1 | 0.67 |
| Tilleul | 0 | 0 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0.67 | 0.33 | 0.67 | 2 | 1 | 1 | 0.33 | 0.67 | 0 | 1 | 0.67 |
| Arcelor | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0.67 | 0.33 | 0.67 | 1 | 2 | 2 | 0.67 | 0.67 | 0.33 | 0.67 | 1 |
| Firsthome | 1 | 1 | 4 | 1 | 2 | 0 | 0.67 | 0.33 | 0.67 | 1 | 2 | 2 | 0.67 | 0.67 | 0.33 | 0.67 | 1 |
| LidgePA | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0.67 | 0.33 | 0.67 | 1 | 2 | 2 | 0.67 | 0.67 | 0.33 | 0.67 | 1 |
| Tontine | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0.67 | 0.33 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0.67 | 0.67 | 0.33 | 0.67 | 1 |
| Vision | 0 | 1 | 4 | 0 | 2 | 0 | 0.67 | 0.67 | 0.67 | 2 | 1 | 2 | 0.33 | 0.67 | 0 | 0.33 | 0.67 |
| AVoir | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0.33 | 0.67 | 0.33 | 2 | 1 | 1 | 0.33 | 0.67 | 0 | 0.33 | 0.67 |
| Cinema | 1 | 1 | 5 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0.33 | 0.67 | 0.33 | 1 | 0.33 |
| Guinée | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0.33 | 1 | 1 | 2 | 0.33 | 0.67 | 0.33 | 1 | 0.33 |
| Maison4 | 1 | 1 | 6 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0.33 | 0.67 | 0.33 | 1 | 0.33 |
| Separation | 0 | 1 | 4 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0.33 | 0.67 | 0.33 | 1 | 0.33 |
| CLT | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0.67 | 0.33 | 0.33 | 0.67 | 0 |
| ProcheF | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.67 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0.67 | 0 | 0.33 | 1 | 0.67 |
| DomTom | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0.33 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.67 | 0.67 |
| Afghan | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0.33 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0.67 | 0.67 | 0.67 |
| Henalux | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0.67 | 1 | 1 | 2 | 0.67 | 0.67 | 0.67 | 0.33 | 1 |
| AIS50 | 1 | 1 | 5 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0.67 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0.67 | 1 | 0 |
| Restela | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0.33 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 0.67 | 1 |
| EtageBung | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0.33 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 0.67 | 1 |
| RezMum | 0 | 0 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0.33 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 0.67 | 1 |
| Cuevo | 1 | 1 | 4 | 0 | 2 | 0 | 0.55 | 0.33 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0.67 | 1 | 0.67 | 0.67 | 0 |
| Filleul | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0.67 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0.67 | 0.67 | 1 | 0.33 | 0.67 |
| Clean | 0 | 0 | 5 | 0 | 2 | 0 | 0.67 | 0.67 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0.67 | 0.67 | 1 | 0.33 | 0.67 |
| Panneau | 1 | 1 | 5 | 0 | 1 | 1 | 0.07 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0.33 | 1 | 0 | 1 | 0.33 |

Tableau 5.5 : Description du modèle de référence

| | Nom dans le modèle | Définition succincte de la présence. | | | |
|------------|---------------------|--|--|--|--|
| RESULTAT | LOC_HRIS_B | Le locataire actuel est un bénéficiaire du RIS ou supposé l'être. | | | |
| CONDITIONS | INTERM_PL_B | Un intermédiaire public est présent dans la relation propriétaire-locataire et a une mission relative au paiement du loyer (voir concept de sécurisation du paiement des loyers) | | | |
| | PERIOD_PLCERT_FZ4 | La durée du paiement par un tiers n'est pas déterminée par la seule volonté du locataire. | | | |
| | CONF_INTERM_B | Au moins un intermédiaire public a la confiance du propriétaire. | | | |
| | ABS_PREJACT_RIS_FZ4 | Quels que soient ses éventuels préjugés sur les RIS, le propriétaire prend des décisions par rapport à la personne et non à son statut. | | | |
| | SUP_RISQ_LOW_FZ4 | Macro-condition basée sur la taille du portefeuille de biens du propriétaire et sa situation par rapport à des emprunts éventuels. Le propriétaire peut supporter des risques faibles, soit que son emprunt soit faible, soit que son risque puisse être réparti sur un nombre important de biens. | | | |
| | ABS_EXPNEG_FZ4 | Macro-condition basée sur l'absence d'expérience négative financière d'une part et relationnelle d'autre part. | | | |
| | VALSOC_FZ4 | Accord global entre la revendication de valeurs sociales et les actes posés. | | | |
| | SOUS_SEGLOC_B | Le bien montre des indices d'une appartenance à un sous marché locatif : l'ensemble des locataires sont des personnes précaires et/ou un signe d'insalubrité est évoqué, et le propriétaire fait face à une demande relativement limitée pour le bien. | | | |

Le modèle qui nous sert de référence comporte des limites pour tester la « théorie » de l'intervention. En effet, les conditions relatives aux autres aspects de sécurisation de la location, les aspects financiers au-delà du paiement du loyer et les aspects non directement financiers (*cf.* section 5.1.2 et figure 5.3) ne peuvent être inclus de façon pertinente dans le modèle.

La raison vient de l'éventail des dispositifs actuellement proposés en Région wallonne, qui reposent essentiellement soit sur un mandat de gestion de loyer, soit sur un mandat de gestion. Or, ce dernier contient en son sein toutes les dimensions de la sécurisation de la location : il n'y a pas, par exemple, de cas où il y a présence d'une gestion locative et absence d'une garantie relative aux dégâts locatifs, de même que cette dernière s'accompagne toujours de l'exonération du précompte immobilier. Le



bail glissant se distingue par la période sur laquelle porte la sécurisation, mais s'appuie globalement sur les mêmes dimensions. De même, la diminution du loyer est requise tant pour le bail glissant que pour l'AIS. La diversité nécessaire pour l'analyse QCA n'est donc pas présente dans nos cas.

Pour pouvoir analyser cet aspect, nous nous appuierons donc, non pas sur les dimensions effectives de sécurisation de la relation actuelle entre le propriétaire et le locataire, mais sur : (1) les motivations à utiliser un dispositif le cas échéant ; (2) les avis des propriétaires relatifs aux divers dispositifs existants en Wallonie ; (3) les recommandations émises par le propriétaire à destination des pouvoirs publics dans l'objectif de mobiliser des bailleurs privés pour faciliter l'accès au logement pour les personnes précaires.

5.2.3. Analyse des résultats

Le cœur de l'analyse QCA est d'analyser la « table de vérité » ou table des configurations pour identifier les combinaisons causales qui sont suffisantes pour le résultat ¹⁰³. La table des configurations reprend l'ensemble des combinaisons possibles des conditions sous une forme dichotomisée (présence ou absence) du modèle en y associant la valeur du résultat si le cas est observé. Notre modèle comprenant 8 conditions, la table de vérité est composée de 256 combinaisons logiques possibles. Nos 40 cas couvrent 26 combinaisons différentes. La table propose déjà une certaine synthèse des données, car plusieurs cas sont regroupés au sein d'une même ligne, car ils relèvent de la même configuration. La table de configurations comprend également l'ensemble des configurations pour lesquelles il n'y a pas d'observation. Dans notre cas, la table comprend 230 « logical remainders ». Cette diversité limitée s'explique par :

- le nombre de combinaisons logiques qui est supérieur au nombre de cas observés (arithemtic remainders);
- l'impossibilité logique de certaines combinaisons (impossible remainders) ;
- la non-existence de certaines combinaisons, car la réalité est façonnée par des facteurs historiques, sociaux et dans le cas présent, par la politique du logement actuel et l'éventail des dispositifs existants (clustered remainders).

Par exemple, dans notre modèle de référence, la combinaison de l'absence d'un intermédiaire pour le paiement (INTERM_PL_B) et de la présence d'une durée du paiement par le tiers (PERIODPL_CERT_FZ4) n'est pas logiquement possible vu qu'il faut un tiers qui réalise le paiement si on veut que la durée pendant laquelle ce paiement effectué ait un sens. Toutes ces combinaisons impossibles au nombre de 64 ont été omises de l'analyse.

Par ailleurs, pour éviter un écueil de l'analyse QCA standard, il faut veiller à ne pas utiliser les mêmes « logical remainders » en supposant d'une part qu'ils produisent le résultat et d'autre part, qu'ils produisent l'absence du résultat. L'analyse de suffisance est donc menée d'une part pour la présence du résultat et d'autre part, pour l'absence du résultat et une comparaison systématique des « logical remainders » est effectuée pour identifier les éventuelles hypothèses contradictoires. Les 57 combinaisons contradictoires ont été omises de notre analyse de l'occurrence du résultat 104. Au final, la table utilisée pour la minimisation comporte les 26 configurations observées et 109 logical

_

¹⁰³ Avant de mener l'analyse de la table de vérité, il est utile de vérifier si aucune des conditions ne peut être considérée comme nécessaire (mais pas suffisante) pour le résultat. Cette analyse a été menée et n'a identifié aucune condition nécessaire (cf. annexe technique).

¹⁰⁴ Cette décision résulte d'un choix. Une autre décision aurait pu être d'inclure certaines combinaisons de conditions qui, d'après notre connaissance, pouvaient donner lieu au résultat mais nous n'avions aucune certitude car, elles pouvaient également donner lieu à l'absence du résultat, nous avons donc préféré l'option la plus restrictive.

remainders. De plus amples détails techniques sur l'analyse QCA sont présentés dans l'annexe technique.

L'opération centrale de QCA est la procédure de minimisation qui s'appuie sur la logique booléenne 105 pour réduire la longueur et la complexité d'une expression logique. Pour donner simplement l'intuition, si les deux configurations suivantes donnent lieu au résultat :

- Présence condition 1 ET Présence condition 2 ET Absence condition 3
- Présence condition 1 ET Présence condition 2 ET Présence condition 3,

Le processus de minimisation conclura à la solution minimale suivante :

Présence condition 1 et Présence condition 2

Cet exemple montre un cas simple avec l'opérateur logique « et », mais, de mêmes algorithmes existent pour l'opérateur logique « ou » et les combinaisons entre ces deux types d'opérateurs.

On obtient donc une formule minimale qui reprend les différents chemins (combinaisons de conditions) qui mènent au résultat.

L'annexe technique présente les formules minimales pour les différentes solutions: la solution conservatrice, la solution intermédiaire et la solution parcimonieuse. La solution conservatrice résulte du processus de minimisation d'une table de configurations réduite aux seules combinaisons observées. Elle donne une description des différents chemins menant au résultat attendu qui sont observés dans nos cas. La solution intermédiaire s'appuie sur la table de configurations avec un sousensemble de « logical remainders » pour lesquels le chercheur pose une hypothèse quant à l'occurrence du résultat. La solution parcimonieuse utilise l'ensemble des 109 « logical remainders » restants pour extraire les formules minimales.

Les différentes formules apportent différents types d'enseignements. L'interprétation de la solution choisie s'appuiera donc également sur les résultats des autres formules, l'essentiel étant d'interpréter ces formules « en effectuant un retour vers les cas et/ou vers la théorie, en fonction de son objectif de recherche » (Rihoux, 2004).

Dans le tableau ci-dessous, nous présentons les formules minimales pour la solution parcimonieuse.

¹⁰⁵ La logique booléenne, du nom de son concepteur Georges Boole, concerne l'étude de fonctions logiques élémentaires qui traitent des variables binaires par des méthodes aussi systématiques que les mathématiques.



Tableau 5.6 : Résultats de l'analyse QCA - Formule minimale pour la solution parcimonieuse (occurrence du résultat)

| Différents chemins | Configuration des conditions | Cas concernés | Cas le plus typique | | |
|-----------------------|--|---|--|--|--|
| Chemin 1 | INTERM_PL et PERIOD_PLCERT et CONF_INTERM et SOUS_SEG_LOC | PtiBelge; AIS50; Panneau; Afghan, Cuevo; Croixrouge, Henalux | AIS50, Panneau et Cuevo | | |
| Chemin 2 | PERIOD_PL_CERT et CONF_INTERM et ABS_PREJACT_RIS et *SOUS_SEGLOC | AVoir; Tontine, Filleul; Arcelor, Firsthome, LidgePA | AVoir; Tontine, Filleul; Arcelor, Firsthome, LidgePA | | |
| Chemin 3 | PERIOD_PL_CERT et CONF_INTERM et ABS_PREJACT_RIS et SUP_RISQ_LOW et SOUS_SEG_LOC | Vottem, Guinée, Maison4; Sandwich | Vottem, Guinée, Maison4 | | |
| Chemin 4 | INTERM_PL et PERIOD_PLCERT et CONF_INTERM et ABS_EXPNEG | Restela; PtiBelge; Absente; AlS50; Afghan, Cuevo; Sanslogis, École | AIS50 et Cuevo | | |

Consistance de 0,958 (seuil minimal accepté : 0,8), Couverture de 0,628 (seuil minimal accepté : 0,6)

Pour lire les configurations : CONDITION : signifie Absence de CONDITION

Vingt et un des 24 cas avec occurrence du résultat sont couverts par la solution du modèle. Nous verrons plus loin quels sont les cas déviants.

Quatre chemins, combinaisons de conditions mènent à la présence du résultat. Des cas peuvent être représentés par plusieurs chemins. En mauve figurent les cas qui ne sont couverts que par un seul chemin de la solution, même si, comme on peut le voir à la colonne « cas les plus typiques », ce ne sont pas nécessairement les plus typiques pour cette configuration, à l'opposé des cas *AIS50* et *Cuevo*, qui sont couverts par les chemins 1 et 4 de la solution et qui sont dans les cas les plus typiques pour chacun de ces deux chemins.

Il est à noter que certaines conditions (définition succincte au tableau 5.5 et détails sur la calibration à l'annexe 11) participent davantage que d'autres à la définition des chemins, que ce soit par leur présence ou par leur absence :

- PERIOD_PLCERT (période sur laquelle porte le paiement du loyer) et CONF_INTERM (confiance dans un intermédiaire) apparaissent dans les 4 solutions ;
- SOUS_SEGLOC (sous-segment locatif) apparaît dans 3 solutions;
- INTERM_PL (intermédiaire pour le paiement du loyer) et ABS_PREJACT_RIS (absence de préjugé actif à l'égard des bénéficiaires du RIS) apparaissent dans 2 solutions ;
- ABS_EXPNEG (absence d'expérience locative jugée négative) et SUP_RISQ_LOW (capacité du propriétaire à supporter un certain risque) apparaissent dans 1 solution et
- VALSOC (valeurs sociales du propriétaire) n'apparaît dans aucune solution.

De l'identification des quatre configurations, nous pouvons déjà tirer quelques enseignements :

- 1. les chemins 1 et 4 ont trait à des cas avec recours à un dispositif de sécurisation du paiement des loyers qui couvre une certaine période de temps, alors que les chemins 2 et 3 ont trait à des cas où il y a absence d'une sécurisation du paiement qui couvre une certaine période de temps (mais pas spécialement absence d'un intermédiaire pour le paiement du loyer).
- => La segmentation entre les cas qui recourent à un dispositif de sécurisation et ceux qui n'y recourent pas porte sur la condition relative à la période de temps et non à la seule présence d'un intermédiaire (qui assure la régularité du paiement du loyer), et cela même s'il y a confiance dans l'intermédiaire.
- 2. Les chemins 2 et 3 ont trait à des cas où il y a absence d'une sécurisation du paiement qui couvre une certaine période de temps nécessitent la présence de la condition ABS_PREJ_ACT_RIS.
- => L'absence de préjugés qui englobent l'entièreté des personnes bénéficiant du RIS est indispensable pour qu'un propriétaire loue de façon autonome à un bénéficiaire du RIS.
- 3. Les chemins 2 et 3 se distinguent par les conditions SOUS_SEGLOC et SUP_RISQ_LOW. Le chemin 3 couvre des cas de biens qui n'appartiennent pas à un sous-segment locatif et dans cette configuration le propriétaire est en capacité de supporter un certain niveau de risque. Le chemin 2 couvre des cas qui relèvent d'un sous-segment locatif.
- => Pour les biens qui n'appartiennent pas à un sous-segment locatif, les propriétaires qui louent de façon autonome à des bénéficiaires du RIS sont dans une situation financière qui leur permette de supporter un certain risque.
- 4. Les chemins 1 et 3 couvrent la location de biens n'appartenant pas à un sous-segment locatif. Ils se distinguent par le fait qu'ils sont loués, soit via un dispositif de sécurisation du paiement qui couvre une certaine période de temps, soit de façon autonome par un propriétaire qui peut supporter un certain niveau de risque.
- => Les dispositifs de sécurisation du paiement qui couvre une certaine période de temps permettent de mettre à disposition de personnes précaires des biens n'appartenant pas un soussegment locatif qui sont détenus par des propriétaires qui ne peuvent pas supporter un certain niveau de risque.
- 5. Les chemins 1 et 4 se distinguent uniquement par une condition : l'absence d'un soussegment locatif ou le fait d'avoir eu personnellement des expériences négatives de location.



Ces conditions ne sont pas contradictoires, ce qui explique que ces chemins couvrent en partie les mêmes cas. En même temps, les cas qui ne s'expliquent que par l'une ou l'autre configuration montrent que les raisons de recourir à un dispositif de sécurisation du paiement qui couvre une certaine période de temps sont multiples, mais nécessitent toujours la confiance dans l'intermédiaire.

=> la confiance dans l'intermédiaire est essentielle pour recourir à un dispositif.

En nous appuyant sur les informations portées par la solution conservatrice et par notre connaissance des cas, nous allons analyser plus finement ces configurations et les mécanismes sous-jacents. En effet, les solutions permettent d'identifier les configurations de conditions, mais n'expliquent pas pourquoi et comment ces conditions s'articulent entre elles.

Pour ce faire, nous allons expliciter chacun des chemins par un ou deux cas (selon la plus ou moins grande cohérence au sein même du chemin).

Vu la proximité entre les chemins 1 et 4, nous commencerons par illustrer et expliciter ces deux configurations

Chemin 4 ou « J'ai été amené à louer avec »

Nous allons synthétiser le cas AIS50 pour illustrer ce chemin et pointer les nuances utiles pour la suite de l'analyse.

AlS50 concerne une maison trois chambres située en zone urbaine, mais pas dans le centre dont le propriétaire a hérité. C'est le seul bien que le propriétaire loue. Il y a fait des travaux pour le mettre « en conformité avec le marché » et l'a louée avant même la fin des travaux, une première expérience qui nécessite déjà un recours en justice...

Mais enfin là, ils sont tout de même partis sans qu'on doive les mettre dehors par huissier. La deuxième fois, ça a été avec huissier et ainsi de suite pour le mettre dehors. C'est à ce moment-là qu'on a décidé de passer par l'AIS.

L'expérience a été financièrement lourde, près de 6000 euros d'arriérés de loyers et de dégâts, car le locataire a arrêté de payer dès le deuxième mois et il n'est parti qu'au moment où il allait être expulsé par l'huissier, une bonne année plus tard.

On a essayé de les raisonner, on a essayé de prendre patience, on a essayé de s'arranger. [...] Voir comment on pouvait s'en sortir. Et c'est que quand on s'est rendu compte que vraiment il n'y avait pas moyen...

Le changement de méthode de location vient donc de l'expérience négative vécue par le propriétaire. C'est lui qui fait les recherches et qui « tombe », il ne sait plus comment sur l'AIS. Le système proposé lui convient parfaitement.

J'ai regardé ce qu'il y avait comme possibilité et je suis tombé, je ne sais plus comment, sur l'AIS et j'ai trouvé que c'était... [] Ils me garantissent mon loyer, ils suivent l'état de la maison, s'il y a des travaux et tout à faire, c'est bien sûr à mes frais, mais ils me trouvent le fournisseur pour faire le boulot. Je ne vais pas me plaindre.

Le loyer a été diminué de 12%, telle était la proposition de l'AIS acceptée par le propriétaire, mais celui-ci aurait sans doute accepté une plus forte diminution. Pour ce propriétaire, outre l'aspect sécurisation du paiement des loyers, la gestion locative est l'élément essentiel, car il habite loin du bien loué et il n'est pas compétent pour les petits travaux. En deux mots, il ne veut pas assumer le rôle de propriétaire et ce sont les faibles niveaux de rentabilité des autres actifs qui l'ont fait décider



de conserver le bien. Par contre, l'exonération du précompte ne semble pas déterminante dans son choix pour ce dispositif.

Chercheur: Mais il y a aussi d'autres avantages avec l'AIS. Le précompte. Vous ne payez pas de précompte.

Propriétaire : On ne paie pas de précompte, mais c'est la sécurité du revenu et le fait que l'AIS a le problème en main.

L'AIS a actuellement la confiance du propriétaire qui vient d'ailleurs de renouveler son mandat de gestion.

La confiance en l'intermédiaire est un élément essentiel de cette configuration, car si les propriétaires sont « amenés à louer avec » un intermédiaire, encore faut-il qu'ils soient satisfaits de l'expérience. Certaines étapes sont cruciales dans la relation avec l'intermédiaire : les premiers contacts, la première expérience et la gestion des éventuelles expériences négatives. Cette dernière est d'autant plus difficile quand le dispositif ne couvre pas l'entièreté des dimensions de la sécurisation de la location et/ou quand celle-ci ne porte que sur une période limitée de location.

Ainsi, <u>École</u> est un appartement 2 chambres situé dans une maison bourgeoise qui comprend quatre appartements une ou deux chambres et loué par un couple depuis plusieurs années. Le loyer est légèrement inférieur à 400 euros. À l'image des autres cas du chemin, le recours à un dispositif de sécurisation du paiement des loyers qui couvre une certaine période, a été initié suite à des expériences négatives et à la difficulté de faire confiance aux locataires.

Le propriétaire d'*École* avait d'abord envisagé, il y a plusieurs années, de recourir à l'AIS, mais celleci n'avait pas donné suite.

On a eu quelqu'un au téléphone, mais il n'y avait pas de suivi. C'est à ce moment-là qu'on s'est retourné vers Habitat-Service.

Habitat-Service était connue des propriétaires par leur famille qui y avait déjà fait appel. Sans cette possibilité, la revente du bien aurait été envisagée plus concrètement.

Mais bon, au fur et à mesure du temps, les choses se sont améliorées. On a eu, venant d'Habitat-Service, des personnes qui étaient plus honnêtes entre guillemets, qui tenaient à payer. Quand ils ne savaient pas payer, ils disaient : je serai en retard. Des gens convenables.

Les propriétaires au fil des ans ont parfois eu des expériences négatives : ils ont une fois refusé le glissement, et ils ont de temps en temps des problèmes de paiement du loyer (un cas s'est d'ailleurs retrouvé en procédure judiciaire). Mais l'attitude d'Habitat-Service a permis de conserver la relation de confiance.

Quand on a eu des problèmes avec elle qui duraient, on a prévenu Habitat-Service et je pense qu'il y a eu un contact de l'assistante sociale qui l'avait suivie pendant tout le bail glissant avec cette personne. Ils nous avaient dit []: s'il y a un problème, vous nous contactez et nous on essaie de reprendre contact, de voir pourquoi. » On ne sait pas du tout ce qu'ils ont dit, ce qu'ils ont fait, c'est un peu le secret professionnel. Mais il nous avait dit : « s'il y a un problème avec quelqu'un, vous nous recontactez qu'on essaie d'arranger et de voir pourquoi. »

Toutefois, leurs expériences leur ont appris qu'il n'y a jamais aucune garantie. Avec l'expérience acquise, le fait qu'ils ont du temps disponible et les compétences pour les petits travaux, ils sont en capacité de gérer eux-mêmes les locations, après le glissement du bail ou même sur l'ensemble d'une location. Ils le font d'ailleurs parfois si jamais un candidat locataire leur est proposé par bouche-



à-oreille. Ces candidats sont plutôt précaires, mais pas spécialement bénéficiaires du RIS. Le cas *Conjointe*, avec une absence du résultat attendu en est l'illustration.

Le locataire qui partait qui disait : je connais quelqu'un et alors on a pris contact. Mais c'est un peu plus compliqué parce qu'Habitat-Service s'occupe de tout. Aussi bien l'enregistrement du loyer que les petits travaux à faire. Quand on est soi-même (ndlr: sans passer par Habitat-Service) on doit tout faire soi-même. Allez plusieurs fois sur place, etc. »

Habitat-Service est ainsi une option par défaut, privilégiée dès qu'ils n'ont pas eu de proposition d'initiative.

Chemin 1 ou « Mon choix est de louer avec »

Cette configuration est relativement proche de la précédente, mais elle indique que le choix de recourir à un dispositif de sécurisation du paiement des loyers qui couvre une certaine période n'est pas toujours un choix amené par une expérience négative : des nouveaux propriétaires bailleurs peuvent dès le départ s'engager dans cette voie. Les cas spécifiques à ce chemin, *Panneau*, *CroixRouge* et *Henalux*, correspondent à cette logique et présentent une autre caractéristique commune, celle de ne pas pouvoir supporter un certain niveau de risque. Mais il ne faut pas croire que ce choix était évident pour tous et les éléments de décision sont multiples. Dans les cas présents, ils sont au nombre de trois et présentent des configurations différentes, nous les présentons ci-après, car cela permet d'identifier les différents types de propriétaires qui peuvent être mobilisés :

| Cas | ETREPROPRIO_FZ4 | VALSOC_FZ4 | INTERP_INTERM_B |
|------------|-----------------|------------|-----------------|
| Panneau | 0,33 | 0,33 | 0 |
| Croixrouge | 0 | 1 | 0 |
| Henalux | 1 | 0,67 | 1 |

Les propriétaires de *Panneau* occupant un métier prenant sans lien avec l'immobilier ne sont pas à même ou ne veulent pas s'occuper de cette location. Le bien, une maison rénovée en zone urbaine, est leur ancienne habitation pour laquelle un emprunt est toujours en cours. Ils envisageaient d'ailleurs de la revendre, mais leur agent bancaire leur a proposé de la louer via l'AIS. Malgré une réticence de départ (suite à une expérience négative d'un membre de sa famille), les contacts ont été concluants et la première expérience en cours se déroule bien. Si ce n'est que l'expérience de louer de façon autonome n'était même pas envisageable aux yeux des propriétaires, la logique se rapproche très fort des autres cas typiques de ce chemin (*AIS 50* et *Cuevo*):

Ne pas devoir s'en occuper. Une charge mentale en moins. Maintenant, il faut leur faire confiance.

La propriétaire de *CroixRouge* est une dame âgée qui loue le premier étage de sa maison et ne se sent pas à l'aise d'être seule pour gérer la location, d'autant qu'elle veut privilégier des locataires précaires. Elle s'est renseignée d'elle-même pour trouver l'intermédiaire adéquat dans sa situation : celui qui lui offre une sécurité de paiement et la présence d'un intermédiaire afin de pouvoir laisser s'exprimer ses valeurs sociales.

Pourquoi est-ce que je me suis adressée à Habitat-Service parce que je me dis qu'il faut donner la possibilité aux personnes qui ont eu des problèmes, etc. de redémarrer et puis aussi, ça me laisse une sécurité pendant un an. Habitat-Service payait tout pendant un an et récupérait auprès de la personne donc pendant un an au moins j'étais sûre que le loyer serait

payé, que s'il y avait des problèmes, je pouvais en discuter avec Habitat-Service et essayer des conciliations à propos des problèmes. Et puis alors, on avait un an pour expérimenter, aussi bien la personne que moi, le fait de vivre dans le même bâtiment. Et alors on a fait un bail glissant.

La propriétaire de *Henalux* se distingue des deux autres cas, car elle n'envisageait pas *a priori* de ne pas louer de façon autonome et la première locataire, même si c'est une amie qui a fait le choix, car elle-même était absente, n'était pas une personne précaire. L'interpellation par le CPAS de Namur lui proposant le mandat irrévocable de loyer va lui faire accepter comme locataire un bénéficiaire du RIS. L'expérience avec l'assistante sociale, le locataire et la conformité de cet acte avec ses valeurs la conforte pour ses choix ultérieurs.

Propriétaire: J'ai eu ce coup de fil de l'Action Logement (ndlr: le service logement du CPAS de Namur). [] Malgré tout j'ai eu un petit recul en me disant...Mais d'un autre côté, je me suis dit que si c'était le plan Action Logement, il y aurait un accompagnement. Et alors tout de suite, quand je les ai rencontrés, je me suis dit qu'il n'y avait pas de problème quoi. [] En tous cas si c'est encore le CPAS qui me propose, je crois que je l'accepterais. Beaucoup plus vite.

Chercheur: C'est l'accompagnement qui vous séduit? Parce qu'il y a aussi le Win Win Win: le fait que c'est le CPAS qui paye le loyer...

Propriétaire: Mais ici, c'était le cas! C'est ça mon souci: c'est de pouvoir quand même boucler le mois pour moi. [] C'est ça qui m'a décidé tout de suite. Quand j'ai su que le CPAS payait, là j'ai eu confiance. C'est automatique, il n'y aura pas de problème. Il y aura tout le reste à gérer avec la personne, mais....ça a été pour moi la sécurité qui m'a fait décider d'accepter le CPAS. C'est très différent. Parce que c'est tentant quand on est précarisé d'utiliser soi-même....C'est tentant. Se dire: « je le payerais pour le mois prochain ». Ils ne se rendent pas compte qu'ils ne le feront pas.

Propriétaire : Grâce à [nom du locataire] ici, j'ai changé tout à fait mon fusil d'épaule. Et c'est normal maintenant que le CPAS vienne me chercher. Voilà. J'ai enlevé peut-être une idée fausse que je me faisais. J'ai intérêt peut-être à aller par là. Si on vient me chercher, c'est qu'il y a quelque chose à faire là. C'est ce que je me dis : C'est juste !"

La configuration 1 permet d'éclairer les mécanismes qui enclenchent le choix de recourir à un dispositif, même s'il n'y a pas eu d'expérience négative antérieure. Un élément intéressant est que chacun des cas spécifiques du chemin 1 correspond à un dispositif différent : *Panneau* loue via une AIS, *CroixRouge* via un bail glissant et *Henalux* via un mandat irrévocable du CPAS de Namur. Si Panneau et Croix rouge recherchent un niveau de sécurisation très élevé et une faible implication, ce n'est pas le cas de Henalux qui aspire aux contacts avec ses locataires et trouve dans le mandat irrévocable une solution conforme à ses aspirations.



Chemin 2 ou « Je fais avec ce que j'ai »

Ce chemin est une des deux configurations avec le chemin 3 où un bien est loué sans dispositif de sécurisation du paiement des loyers qui couvre une certaine période à un locataire bénéficiaire du RIS.

Les propriétaires de ces deux chemins partagent un point commun (ABS_PREJAC_RIS): ils n'ont pas de préjugés actifs à l'égard des bénéficiaires du RIS. Cette condition a été calibrée d'une façon qui mérite attention. La présence de cette condition ne signifie pas que le propriétaire a une image neutre sur les bénéficiaires du RIS, mais que s'il en a une image négative, il ne l'applique pas à tous les bénéficiaires du RIS dans leur ensemble et il ne prend pas ses décisions sur la seule base du statut de bénéficiaire du RIS de la personne.

Je crois que le CPAS donnait trop facilement des choses comme ça. C'est pas la solution. Vraiment pas. Parce que la plupart des gens, c'est pas des gens biens je trouve. C'est bien que dans la vie, on ait....enfin je veux dire qu'ils savent très bien ce qui leur est dû, mais leurs devoirs, ils les oublient complètement et voilà quoi. [] Après je ne sais pas s'il y a des âges ou des revenus idéaux. Les gens sont tous différents. Ils ont tous des projets dans la vie différents. Et tout ça. Voilà quoi. (Andenne)

Le label donné à ce chemin vient des deux conditions qui le distinguent du chemin 3. L'appartenance du bien à un sous-segment locatif (SOUS_SEGLOC) d'une part, et l'absence de confiance (CONF_INTERM) envers les intermédiaires qui gèrent des dispositifs de sécurisation.

À nouveau, il faut avoir en mémoire ce qu'on entend par SOUS_SEGLOC (cf. Tableau 5.5) et préciser que nous n'avons dans nos cas aucun marchand de sommeil. Les inspections éventuelles du logement donnent parfois lieu à des demandes de travaux, mais qui restent relativement limités. Les cas de cette configuration auxquels a été attribuée une appartenance à la condition sont des biens pour lesquels les locataires précédents étaient également des personnes précaires, mais pas toujours des bénéficiaires du RIS.

Malgré l'apparente cohérence au sein de ce chemin (tous les cas sont des cas typiques), les mécanismes sous-jacents à l'acceptation de locataires bénéficiaires du RIS sans dispositif de sécurisation du paiement des loyers montrent des divergences. Ainsi *LldgePA* est un propriétaire de longue date qui a fini par en faire son activité professionnelle et s'est spécialisé dans la location pour des personnes migrantes. C'est un choix volontaire, guidé par des raisons sociales, mais également économiques, il est toujours face à une demande importante et a diversifié son parc de logements au fil du temps pour pouvoir accueillir les couples et les familles.

Il y en a qui me disent qu'il y a une semaine qu'ils n'arrêtent pas d'essayer de trouver un propriétaire au téléphone. Chez nous : "Vous acceptez des migrants ? Ce n'est pas vrai ! Quand est-ce qu'on peut fixer RDV ? " Et ils sont là illico.

On accepte sans discrimination aucune un migrant qui débarque chez nous, qui n'a pas encore de revenus, pas de fiche de salaire à proposer, pas de droit de CPAS de suite, pas le droit au chômage par définition. Nous, connaissant la procédure, on sait qu'à terme, s'ils ont un logement, ils vont pouvoir être insérés dans la filière des CPAS, éventuellement trouver un emploi, etc.

Situation différente pour *AVoir* où le propriétaire, un indépendant sans lien avec l'immobilier (mais avec des compétences à ce sujet), a acheté récemment un immeuble moderne de 4 petits appartements comme épargne de long terme. Il ne s'attendait pas à faire face à un public exclusivement précaire, sans doute lié à la localisation du bien.



Je n'ai aucun mal pour le louer. Dès que je mets une affiche, j'ai des visites tant que je veux, mais c'est toujours un peu la même population quoi, c'est-à-dire CPAS et voilà quoi". [] Voilà donc c'est la garantie locative bloquée chez Belfius du CPAS. Voilà. Mais en deux ans et demi déjà, tous les appartements ont tourné au moins une fois je vais dire de locataires. C'est pas eux qui ont donné la garantie locative donc je vais vous dire, ils ne font pas attention de la garder, c'est-à-dire que la plupart du temps, ils ne payent pas l'avant-dernier mois ni le dernier mois, comme ça. Ils disent: « c'est la garantie locative ». Mais par contre ils laissent l'appartement dans un état...Voilà quoi.

Pour ce propriétaire, il n'est pas certain que son attitude actuelle envers les personnes du CPAS persiste (ce cas quitterait alors cette configuration vu le changement de valeur de la condition ABS_PREJACT_RIS). Vu ses dernières expériences, son locataire actuel est toujours bénéficiaire du RIS, mais travaille un peu.

Concernant l'absence de l'appartenance à CONF_INTERM qui caractérise cette configuration, elle s'explique essentiellement par un point commun à l'ensemble des cas de ce chemin, c'est une expérience antérieure d'un mandat de gestion « classique » du CPAS même s'il n'y en a pas pour le locataire actuel. Les griefs peuvent porter concrètement sur le mandat de gestion ou la garantie locative, mais ébranlent toujours la relation entre le propriétaire et le CPAS.

Moi, j'ai aucun problème de louer aux [personnes relevant du] CPAS. Le seul problème que j'ai, c'est que le CPAS, une fois qu'il a fait sa caution bancaire, son premier loyer et qu'il a son logement et qu'il a fait son changement de domicile, le propriétaire est mis sur une voie de garage alors qu'avant de rentrer, on est une partie prenante. Une fois qu'il est domicilié là, l'assistante sociale continue toujours de s'occuper de son allocataire social, mais nous, on ne compte plus... (Filleul)

Le locataire a le droit de dire stop quand il veut. Et ça je trouve qu'encore une fois, ce n'est pas logique. C'est pas normal puisqu'ils habitent encore dedans et tout ça. Je trouve qu'il faudrait beaucoup plus d'interactions entre le propriétaire et l'assistante sociale.où on aurait un dialogue. Parce que moi ça m'est déjà beaucoup arrivé de leur téléphoner et ils disent: « On ne peut rien faire pour vous. Aller voir un juge. Je comprends votre situation. Je comprends ce qui se passe, mais on ne peut rien faire et on doit même protéger nos bénéficiaires. » (AVoir)

Ce manque de relation constructive avec le CPAS, en particulier le changement d'attitude entre le moment où le CPAS essaie d'aider le bénéficiaire du CPAS à trouver un logement et la période de location proprement dite, est unanimement et vivement décriée par les propriétaires de cette configuration. Le même discours est tenu par des propriétaires qui ont fini par discriminer les personnes du CPAS pour cette raison. Il semble y avoir des démarches d'agents du CPAS qui recommandent des bénéficiaires du RIS, qui jouent sur l'émotionnel pour convaincre les propriétaires, mais qui ne veulent pas entendre ni voir les conséquences subies par certains propriétaires.

Le gros souci que j'ai quand je travaille avec le CPAS, c'est qu'après que le premier loyer ait été payé, que la caution bancaire a été acceptée par Belfius... vous n'avez plus personne (blanc). Plus aucun référent au CPAS! Et alors quand vous leur téléphonez, elles ont l'air de tomber des nues. C'est un peu du wallon "de tomber des nues", mais je dis : -"Madame, écoutez, il ne nettoie pas, il ne veut rien entendre." "Ah, mais Monsieur, ce n'est plus mon problème".- "Ah, il y a six mois, vous avez plaidé sa cause". (Filleul)

Propriétaire : Recommandés ! Celle-là, elle m'a entendue, elle a reçu par courrier des photos de l'état des lieux de sortie. Recommander des gens comme çà, non c'est des commerçants



les assistants sociaux, ils doivent trouver des logements pour n'importe qui. [] Moi, j'appelle çà des commerçants. « Oui, on les recommande ». Mais on recommande quoi? Tu vends pas n'importe quoi, t'es un commerçant, tu dois placer tes gens et tu racontes n'importe quoi pour qu'ils les prennent.

Chercheur: Et le CPAS n'a rien fait, il n'est pas intervenu?

Propriétaire: Simplement, la seule chose, on peut demander au CPAS de verser le loyer, en priorité. Mais l'assistante sociale est pas propriétaire de son argent et s'il dit au CPAS : « Vous arrêtez de payer le propriétaire », le CPAS paie sur le compte de l'allocataire social. Donc depuis, les CPAS, je ne les accepte plus. (Cas avec non-occurrence du résultat).

Sur les modalités du mandat de gestion « classique », certains propriétaires ne sont donc plus sécurisés par ce dispositif. Le cas de *LidgePA* est un peu différent car, c'est le CPAS qui refuse depuis quelques années le mandat de gestion « classique » alors qu'auparavant il était pratiqué. C'est ce changement de politique qui a entamé la relation de confiance avec le CPAS.

Je demande une domiciliation du paiement automatique en leur disant : ce locataire-là, il a du mal à gérer son argent. Non, non, non, il faut qu'il apprenne. Du coup, on ne se tracasse pas, on ne vérifie pas que le loyer est payé par contre on accepte que j'ai un ou deux ou trois mois de retard de loyer, mais on ne veut pas le faire. [] Avant, ça se faisait. Maintenant plus. Regardez ça! Qu'est-ce que je dois penser d'eux ? Ils se prostituent chez nous pour qu'on accepte les migrants. Et quand on leur demande ce petit service-là, non. Voyez cette réciprocité. C'est la frustration. (LidgePA)

Ce qui est intéressant, c'est que pour ce propriétaire, ce n'est pas le côté révocable du mandat qui le dérange (il peut gérer des périodes éventuelles de non-paiement, car il a un grand portefeuille de biens), mais bien l'absence de communication du CPAS en cas de problème de paiement. Le propriétaire n'est pas en mesure de juger si le non-paiement du loyer par son locataire est volontaire ou lié à un problème administratif propre au CPAS.

Propriétaire: Ça ne nous gêne pas qu'il puisse être révoqué. On le sait ça. Qu'il puisse être révoqué, ça ne nous gêne pas, mais qu'on le sache. [] On n'attend pas du CPAS qu'il nous garantisse le paiement, on n'est pas totalement sous-cultivé à ce point-là. Mais au moins qu'on nous dise: « voilà, le mois prochain, attendez-vous à ne plus l'avoir. » [] Et aussi, le locataire nous dit: « Non, moi je n'ai pas été payé donc je ne vous paie pas. » Jusque-là ça va. On sonne à l'assistante sociale, on lui demande: « Madame, notre locataire ne nous a pas payés parce que le CPAS ne l'a pas payé, mais pourtant il dit qu'il est dans toutes les conditions. Qu'est-ce qui se passe? » Ah ben, on ne vous dit rien parce que c'est confidentiel. « Oui, mais, il est payé ou il n'est pas payé pour savoir si c'est lui qui joue un tour. » Elle nous dit: « Non ». Des fois, ils ne sont vraiment pas payés tout simplement parce que l'assistante est en congé ou en maladie et il n'y a personne qui reprend son dossier. Donc du coup, le pauvre locataire, il est là, il attend, il n'a pas son revenu parce que...

Chercheur: Mais avoir cette information pour vous ça vous permet de savoir à quoi vous en tenir.

Propriétaire: Ici, on nous laisse comme ça dans le vide, on ne sait pas si c'est le locataire qui s'amuse à ne pas payer son loyer. Tout ça, ça a des incidences économiques, vous comprenez bien. Même si on a un volume d'affaires important, il y a certains moments où ça coince.

Chercheur : C'est ça, vous pouvez vous permettre ce type de problème.



Propriétaire : Oui, mais il y a une limite.

Les autres griefs des propriétaires de ce chemin 2 (qui sont donc pour l'essentiel confrontés à des bénéficiaires du RIS vu le segment locatif occupé volontairement ou pas par leur bien) à l'encontre du CPAS ont trait à la garantie locative.

Donc je dois signer. Je remplis les coordonnées du locataire. On doit remettre ce document au CPAS pour dire : on est disposé à proposer un logement. Donc sous-entendu, gardez votre logement avant qu'on ne le traite pendant une semaine ou 10 jours. Et dès que le CPAS a donné son accord, il peut signer un bail avec nous. Nous autres, on doit attendre, perdre 10 jours de loyer pour leurs beaux yeux. Tout ça, parce qu'ils ont peur qu'ils ne signent un bail engageant…engager quoi ? (Arcelor)

Dans un marché locatif assez tendu et alors qu'ils font face à une forte demande, certains propriétaires préfèrent louer à des personnes qui ne dépendant pas du CPAS pour disposer de la caution locative. C'est d'ailleurs notamment sur la base de ce constat que la mesure 1.1.1 du PLCP, la création d'un Fonds régional de garanties locatives 106, repose. Les décisions de propriétaires d'autres cas avec non-occurrence du résultat sont influencées par cette lenteur administrative et les présupposés négatifs qu'ils renvoient à l'égard du propriétaire 107.

Propriétaire: Ça c'est le document à remplir par le propriétaire au CPAS de X. Je vous le donne aussi. C'est signé par la Présidente et la Directrice faisant fonction où on vous explique bien aussi que vous vous engagez de façon irréversible. [] C'est pour ça que les bailleurs ne veulent plus. Si on avait encore les moyens de chercher ou de renoncer, mais c'est vraiment unilatéral. Ça peut vous engager pour un mois, un mois et demi, minimum 3 semaines. Donc, pendant 3 semaines, vous êtes engagés, vous avez des gens qui peuvent venir visiter et vous devez leur dire: j'attends la réponse.

Chercheur: Vous avez déjà eu le problème que quelqu'un n'a pas eu la garantie.

Propriétaire: Évidemment, c'est pour ça qu'il n'y a plus personne qui veut travailler avec le CPAS de X et de Y. [] Faut pas rire, c'est pour ça qu'on ne veut plus le CPAS, ce n'est pas du tout pour les gens du CPAS, mais parce qu'on sait très bien qu'on va être bloqué pendant un mois. (Cas avec non-occurrence du résultat)

Notons enfin, concernant cette configuration, que si un dispositif de sécurisation du paiement des loyers intéresse les propriétaires de cette configuration, ils ne sont pas intéressés par des dispositifs de sécurisation plus larges et ce, pour diverses raisons : montant des rentrées locatives nécessaires pour couvrir un emprunt, volonté de rester impliqués dans la location (choix des locataires, relations avec le locataire, etc.).

Quand il y a des gens de l'AIS qui sont méprisants et qui disent "ah, mais vous n'avez plus rien à dire " Sous prétexte que l'argent de la communauté paiera les dégâts, je n'ai plus rien à dire chez moi, j'ai quand même un souci. Il y a quand même une valeur sentimentale dans la maison, il y a un tas de choses. (Filleul)

¹⁰⁷ La portée des garanties locatives de certains CPAS est également remise en question : certaines garanties locatives de CPAS ne couvrant que les dégâts locatifs et non les arriérés de loyers.



_

¹⁰⁶ Cette mesure n'est actuellement pas mise en œuvre. Aucun organisme bancaire n'avait répondu à l'appel lancé par le Gouvernement wallon en 2017. Le nouveau PLCP de mars 2018 a maintenu ce projet mais en limitant son objectif à « Envisager les modalités de mise en œuvre d'un fonds régional de garanties locatives ». La mission parlementaire chargée de faire des propositions et recommandations a été prolongée jusqu'au 31/12/2018 (Rapport de suivi du PLCP, novembre 2018) et n'a, à notre connaissance, pas encore remis ses conclusions.

Oui, mais ce n'est pas...Économiquement, ils sont à la masse. Je ne peux pas recevoir un loyer de 285 euros je crois, 300 euros même pas. Un appartement une chambre, ce n'est pas économiquement viable. Ou alors si, ils s'adressent aux riches propriétaires qui ont de l'argent de côté, qui achètent des bâtiments sans crédit. (LidgePA)

Les situations et les attitudes des propriétaires sont cependant évolutives. Le fait de retrouver dans d'autres configurations des cas qui, pour des relations de bail précédentes auraient été reprises dans cette configuration-ci laisse à penser que cette configuration couvre une période parfois temporaire. Ainsi *AVoir*, auprès de qui nous évoquons l'AIS pour connaître son avis :

Je ne savais même pas le nom AIS et tout ça. J'avais juste entendu la publicité à la radio sur Bruxelles. Mais oui ça serait intéressant. Si vous m'envoyez le lien...Tout de suite à la limite, il faut faire un petit état des lieux de comment est le bâtiment et comment ça se passe [] Je crois que ça serait quelque chose d'intéressant à faire pour un peu se libérer l'esprit. Maintenant il faut voir aussi si cela reste intéressant. Il faut peser le pour et le contre. [] On verra. (AVoir)

Chemin 3 ou « Je peux et sais faire avec »:

Cette configuration se distingue de la précédente par le fait que les biens n'appartiennent pas à un sous-segment locatif. Ces biens sont en (très) bon état, font face à une demande importante et d'un public relativement varié. Ils ont d'ailleurs accueilli toute une série de profils différents.

Moi je loue à 525 et que j'ai une demande de folie. Je pourrais la relouer 10 fois cette maison [2 ch.] à 525. (Vottem)

Vous le mettez sur deuxième main, il faut même pas le mettre sur autre chose, mais vous le mettez sur deuxième main et ça n'arrête pas [] lci, par exemple, j'ai même pas dû chercher, j'ai une locataire qui est partie et j'ai été contacté par le CPAS. (Sandwich)

Quand je loue, je veux que la maison soit nickel, donc elle est toujours bien propre, bien peinte, les murs bien propres et ainsi de suite, donc on donne toujours quelque chose d'extrêmement propre, car je veux qu'on respecte. (Maison4)

Pour ce chemin, il n'y a pas non plus de préjugés actifs à l'égard des personnes bénéficiaires du RIS avec la même nuance que celle pointée pour le chemin 2 (certains propriétaires ont des préjugés négatifs), mais le propriétaire décide selon la personne. Les cas typiques de cette configuration ont une spécificité par rapport à leur manière de gérer la sélection de leurs locataires. Vu la demande importante à laquelle ils font face, les propriétaires pourraient, s'ils le souhaitaient, éviter un locataire bénéficiaire du RIS. Toutefois, ils appliquent une procédure de sélection très stricte avec des critères bien définis.

Mais moi, c'est une règle de base, il faut qu'ils puissent... Leur revenu, mais leur revenu en général, les allocations familiales, et ainsi de suite, tout ce qui rentre dans leur revenu soit trois fois supérieur au montant du loyer, et qu'ils puissent me verser la caution locative de deux mois. Ça, c'est les deux règles de base pour louer. [] Donc moi pour avoir les clés du bâtiment, il faut qu'ils me donnent le total de leurs revenus, la preuve du total de leurs revenus; il faut qu'ils versent la caution, il faut qu'ils signent le bail, il faut qu'ils signent l'état des lieux et à ce moment-là, ils peuvent avoir les clés. Si une des conditions n'est pas remplie, ils n'ont pas les clés. (Guinée et Maison4)

Le propriétaire vérifie scrupuleusement les documents remis (essentiellement les preuves de revenus) et exige une garantie de deux mois. Le propriétaire de *Vottem* est quant à lui moins strict



sur la garantie locative s'il a un bon feeling avec le candidat locataire, mais sollicite davantage de documents sur ses antécédents¹⁰⁸.

Même s'il n'y a pas de dispositif de sécurisation du paiement des loyers qui couvre une certaine période, une similitude peut s'établir entre plusieurs cas de ce chemin 3 et Henalux, Afghan du chemin 1 (cas avec mandat « irrévocable »), car ce sont des biens qui n'appartiennent pas à un soussegment locatif et le CPAS (sur la base d'annonces Immoweb) a été nécessaire pour introduire le locataire bénéficiaire du RIS auprès du propriétaire.

Toutefois faut-il que les conditions demandées par le propriétaire puissent être remplies grâce ou malgré les pratiques variées des CPAS. La locataire bénéficiaire du RIS de *Guinée* n'a d'ailleurs eu le bien que parce qu'elle a payé la garantie de sa poche alors que le CPAS ne proposait qu'un mois de caution, ce qui était contraire aux règles de sélection du propriétaire (et à la norme pratiquée).

Chercheur: Le CPAS avait vu l'annonce sur Immoweb?

Propriétaire: Oui, c'est ça et ils m'ont contacté. Ils m'ont contacté, ils sont venus voir le logement, ils l'ont agréée, c'est toute une procédure hein chez eux et ils m'ont conseillé donc. Ils m'ont présenté deux ou trois locataires et ils m'ont conseillé cette dame-là sur trois locataires. [] Cette dame-là me plaisait bien donc je l'ai acceptée.

Chercheur: Et là, la garantie, c'est...?

Propriétaire : Une garantie locative, bancaire, toujours la même chose.

Ce qui distingue enfin les propriétaires « typiques » de cette configuration 3, c'est leur situation financière qui leur permet de supporter un certain risque financier et même un risque élevé ¹⁰⁹. *Sandwich* peut supporter un risque légèrement plus faible, mais la différence est minime et il se considère d'ailleurs dans une position tout à fait sûre sur le plan financier.

Moi, avant d'arriver, c'est ça que je vous disais qu'il faut tout calculer, avant d'arriver à un point de non-remboursement de mes crédits, il faudrait que ce soit très grave. (Sandwich)

Si Sandwich est un cas un peu distinct dans cette configuration (il est d'ailleurs classé dans une configuration séparée dans la solution conservatrice du modèle), c'est pour d'autres conditions. Il se distingue des autres cas par d'une part, le recours à un dispositif de sécurisation qui ne couvre pas une période certaine, un mandat de gestion « classique », et d'autre part, une appartenance à ABS_EXP_NEG. Pas qu'il n'ait pas eu d'expérience d'impayés, mais il ne juge pas ces expériences négatives, les montants étant en général couverts par la garantie locative. Cette expérience avec le CPAS est relativement récente et résulte également d'une interpellation du CPAS.

Les propriétaires de ce chemin partagent d'ailleurs cette condition commune d'une certaine confiance envers l'un ou l'autre intermédiaire de dispositif même s'ils n'en ont qu'une expérience très limitée ou très récente.

Cas déviants non expliqués par le modèle de référence

Trois cas parmi les 24 cas avec occurrence du résultat ne sont pas expliqués par notre modèle : Beckam, Parcinfo et Cinema. Ils correspondent tous à une même configuration qui pourrait être un

¹⁰⁹ Une calibration alternative à SUP_RISQ_LOW a été réalisée en lien avec la situation financière du propriétaire qui nécessitait, outre l'absence ou une faible quotité d'emprunt, un portefeuille de minimum 14 biens.



¹⁰⁸ Certaines demandes sont d'ailleurs limites en regard des recommandations n° 01/2009 du 18 mars 2009 établies par la Commission de la protection de la privée.

cinquième chemin si cette même configuration ne couvrait pas non plus des cas négatifs¹¹⁰ (Finance, Conjointe, Séparation).

Tableau 5.7 : Cas déviant en termes de couverture (cas avec occurrence du résultat non expliqué par le présent modèle)

| Beckam, Parcinfo, Cinema, | Configuration de conditions : |
|---------------------------|---|
| | INTERM_PL et PERIOD_PLCERT et CONF_INTERM_B et ABS_PREJACT_RIS et ABS_EXPNEG et SOUS_SEGLOC |
| | Cas contradictoires (même configuration et non- occurrence du résultat): Finance, Conjointe, Séparation |

Cette contradiction est apparue dès l'étape de constitution de la table de vérité (*cf.* annexe technique), mais malgré le nombre important de conditions que nous pouvions introduire dans le modèle, nous n'avons pas été à même de la résoudre. Cette analyse nous a toutefois permis de confirmer l'option choisie de définir nos cas au niveau des relations propriétaire-locataire actuel pour un bien donné, car les mécanismes de décision pour accepter un locataire bénéficiaire du RIS ne dépendent pas que du propriétaire, mais peuvent changer pour un même propriétaire selon le bien qu'il loue. Ainsi le propriétaire de *Vottem* et de *Beckam* indique-t-il :

Franchement j'ai pas un profil de locataire. J'ai de tout... J'ai un profil en fonction du type de bien.

Et avec type de bien, il fait référence non seulement à sa taille ou à sa localisation, mais aussi aux autres locataires s'il s'agit d'une maison à plusieurs appartements, autant de dimensions différentes que nous ne pouvons introduire dans le modèle.

Par ailleurs, nous avons également un modèle dont le résultat est que le locataire actuel est un bénéficiaire du RIS. Ce statut est un indicateur de précarité, mais le seuil est parfois mince entre une personne isolée qui est au chômage sur la base des études, un retraité à la pension minimale et une femme avec un jeune enfant qui bénéficie du RIS. Nos données ne nous permettent pas d'identifier le revenu des personnes, et là encore, certains propriétaires se baseront sur les revenus officiels, d'autres prendront en compte d'éventuels travaux en noir.

Notre analyse QCA ne permet donc pas de poser des enseignements, ne fût-ce que modestement généralisables sur la présente configuration.

_

¹¹⁰ Cette configuration a ainsi un niveau de consistance trop faible (*cf.* table de vérité dans l'annexe technique) et n'a pas été prise en compte pour l'identification des formules minimales.

Cas peu pertinents

Pour conclure la partie technique de l'analyse QCA proprement dite, nous présentons au tableau 5.8 les cas avec non-occurrence du résultat qui sont considérés comme peu pertinents pour analyser l'occurrence du résultat vu que la causalité sur laquelle repose la QCA est asymétrique. La détermination des formules minimales pour la non-occurrence du résultat a uniquement pour objectif d'identifier les hypothèses utilisées et de s'assurer de l'absence de contradiction avec celles utilisées pour obtenir les formules minimales de l'occurrence du résultat.

Tableau 5.8 : Résultats de l'analyse QCA - Formule minimale pour la solution parcimonieuse (nonoccurrence du résultat)

Un niveau de consistance et/ou de couverture inférieur au seuil n'est donc pas signe d'une mauvaise modélisation, mais bien l'indice qu'une autre théorie doit être développée pour expliquer la non-occurrence du résultat (Wagemann et Schneider, 2012, p. 112 -114).

| Différents chemins | Configuration des conditions | Cas concernés | | | |
|--|---|------------------------|--|--|--|
| Chemin 1 | INTERM_PL et * PERIOD_PLCERT *CONF_INTERM et SOUS_SEGLOC | Terrain; Vision; Clean | | | |
| Chemin 2 | INTERM_PL et PERIOD_PLCERT et*CONF_INTERM et *VALSOC | ProcheF; DomTom | | | |
| Chemin 3 | INTERM_PL et*-PERIOD_PL_CERT et CONF_INTERM *et ABS_EXPNEG et*SOUS_SEGLOC | RezMum; Tilleul | | | |
| Chemin 4 | INTERM_PL et PERIOD_PLCERT* et ABS_PREJACT_RIS et VALSOC et*SOUS_SEGLOC | CLT | | | |
| Consistance de 0,853 (seuil minimal accepté : 0,8), Couverture de 0,479 (seuil minimal accepté : | | | | | |

Consistance de 0,853 (seuil minimal accepté : 0,8), Couverture de 0,479 (seuil minimal accepté 0,6)

Pour lire les configurations : CONDITION : signifie Absence de CONDITION

Dans le cas présent, le seuil de consistance reste élevé, mais le niveau de couverture trop faible, nous n'interpréterons donc pas ces formules minimales, mais nous nous contenterons de pointer certains éléments tirés de notre connaissance des cas qui sont intéressants pour identifier les limites de notre modèle.

CLT est un cas avec recours à un dispositif de sécurisation du paiement des loyers qui couvre une certaine période et qui présente une non-occurrence du résultat. Cela met simplement en exergue que les dispositifs couvrent une large palette de personnes précaires et pas spécifiquement les personnes bénéficiaires du RIS. CLT concerne un logement mis en gestion via une AIS et plus spécifiquement dans le cadre d'un projet relatif à un public précaire dont la précarité n'est pas fonction du seul niveau de revenus. Notre modèle a quant à lui pour objectif d'expliquer l'accès au logement locatif pour un type particulier de personnes précaires, sans doute les plus précaires : les bénéficiaires du RIS.

Les autres chemins se rapportent tous à des propriétaires qui louent leur bien de façon autonome. Des cas de personnes précaires et de personnes non précaires peuvent se retrouver au sein d'une même configuration, ce qui indique bien que les mécanismes de décision sont sans doute différents que ceux identifiés pour louer à des bénéficiaires du RIS. Par exemple, de notre connaissance de cas, la confiance en un éventuel intermédiaire n'a pas le même rôle, car les caisses d'allocation



chômage, de mutuelle ou de retraite sont associées au seul paiement des revenus et non à d'autres interventions sociales telles que le logement.

Notons encore que ces cas avec non-occurrence du résultat ont trait à tout type de biens dont certains appartenant à un sous-segment locatif. Cela indique qu'un même bien peut convenir, pour des raisons différentes, à une palette diversifiée de personnes, et que les personnes précaires sont en concurrence entre elles et en concurrence avec des personnes non précaires. Ce constat n'est cependant valable que pour le champ de notre étude qui n'inclut pas de biens insalubres.

5.2.4. Révision de la « théorie » (volet propriétaire)

Notre théorie portait sur l'intervention publique et se focalisait donc sur le recours à un tiers. Cela ne doit pas évidemment évincer toutes les configurations où les propriétaires louent de façon autonome à une personne bénéficiaire du RIS.

Le passage par un de ces deux chemins, avec ou sans recours à un tiers public, s'appuie sur plusieurs éléments :

1. l'absence de préjugés actifs à l'encontre des bénéficiaires du RIS

Les propriétaires privés qui louent à des personnes bénéficiaires du RIS n'ont pas de préjugés actifs à leur encontre. Cela ne veut pas dire qu'ils n'ont pas et qu'ils ne véhiculent pas une image globalement négative des bénéficiaires du RIS ou de certains sous-groupes d'entre eux. Toutefois, soit ils les acceptent, car leur bien fait partie d'un sous-segment locatif (de fait ou choisi), soit ils prennent leur décision au cas par cas selon la personne et son niveau total de revenus.

Cette condition intervient donc également dans le processus décisionnel avant même le recours à un tiers.

2. l'expérience antérieure du propriétaire

Notre calibration de l'expérience antérieure du propriétaire était basée sur les expériences en termes financiers et relationnels, mais uniquement en lien avec le locataire. Cette influence est confirmée, mais doit être affinée en termes de temporalité : l'influence de cette expérience peut influencer les décisions du propriétaire, soit à court terme (la décision actuelle), soit à plus long terme *via* l'influence des préjugés qui peuvent soit être révisés, soit devenir actifs.

Un élément qui n'était pas pris en compte dans notre calibration était l'expérience antérieure du propriétaire en lien avec le tiers public et en particulier le CPAS quand les expériences antérieures ont trait à des bénéficiaires du RIS. Au-delà du contenu des deux types de mandats de gestion de loyer, les expériences antérieures négatives qui sont mises en avant pour expliquer leurs décisions actuelles concernent les relations, leur absence, avec les agents du CPAS dès lors que le locataire est entré dans le bien.

3. la confiance du propriétaire dans le tiers public

Comme supposé, le recours à un dispositif nécessite la confiance dans celui qui le gère. Un élément intéressant est qu'un lien de confiance noué avec un intermédiaire crée une option par défaut pour certains propriétaires qui acceptent de relouer auprès du même intermédiaire même si d'autres options avec des locataires moins précaires leur sont ouvertes. Le travail de mobilisation de certains propriétaires peut donc porter des fruits sur un long terme ou au contraire être réduit à néant si le propriétaire n'est pas satisfait du tiers et/ou du dispositif.



4. le segment locatif et l'interpellation par un tiers

L'hypothèse que la décision du propriétaire d'accepter un locataire bénéficiaire du RIS nécessite que le bien concerné appartienne à un sous-segment locatif n'est pas totalement exacte. Cela concerne en effet certaines configurations avec d'ailleurs une diversité de sous-segments-locatifs qui peuvent être liés à un type de public ou à une localisation particulière (proximité du centre, quartier populaire, etc.) et sans lien avec l'état du logement (dans le cadre de notre étude). Un élément nouveau est que l'interpellation d'un tiers peut enclencher un processus au bout duquel le propriétaire d'un bien qui n'appartient pas à un sous-segment locatif va louer celui-ci à un bénéficiaire du RIS. L'interpellation du tiers peut ne pas s'accompagner d'une proposition de sécurisation financière plus ou moins large de la location, mais le résultat dépendra alors de la capacité du propriétaire à supporter un certain niveau de risque.

5. Le dispositif de sécurisation du paiement des loyers

Les dispositifs de sécurisation du paiement des loyers sont des éléments de segmentation des différents chemins qui amènent au résultat escompté. Au sein de ces dispositifs, la caractéristique de l'intensité de la sécurisation du paiement des loyers (cf. tableau 5.1) qui joue est la durée flexible selon la volonté (unilatérale) du locataire (condition PERIOD_PLCERT) et non la seule régularité assurée par un intermédiaire (INTERM_PL). Cela ne veut pas dire que la présence de la seule régularité du paiement des loyers ne permet pas, grâce à l'interpellation d'un tiers, de mobiliser certains propriétaires, mais cela concerne un champ plus restreint de propriétaires, en particulier ceux qui peuvent supporter un certain risque. Pour être complet, le matériau recueilli sur le troisième élément de l'intensité de sécurisation du paiement des loyers, à savoir l'incertitude sur la durée, se limite aux expériences antérieures des propriétaires avec le mandat de gestion « classique » où la fin inopinée du mandat est certes mal vue par certains, mais où le manque de communication à ce sujet est décrié par tous.

L'existence de ces deux types de chemins montre que le recours à un dispositif n'est pas une fin en soi, vu que certains propriétaires louent sans recours à des dispositifs à des bénéficiaires du RIS. Certains le font, mais suite à l'interpellation d'un tiers, d'autres en ayant recours à des dispositifs « légers » de sécurisation du paiement des loyers. Nos cas montrent qu'une certaine dose d'intervention publique peut amener un propriétaire à louer à un locataire plus précaire que ce qu'il ne faisait précédemment.

Le passage par un dispositif a l'avantage d'assurer que le bien sera loué à une personne précaire tout en impliquant en contrepartie pour les pouvoirs publics un coût de gestion de ce dispositif. C'est pourquoi la question du contenu des dispositifs (chaque composante a un coût) et des éléments sur lesquels s'appuie la décision des propriétaires est essentielle. Nous synthétisons les éléments recueillis:

- 1. S'il n'y a pas de délégation complète de la gestion locative, l'élément à mettre en exergue dans la « théorie » est le rôle du tiers qui doit instaurer une relation où le propriétaire est partie prenante : une relation tripartite entre le propriétaire, le locataire et le tiers.
- 2. L'intensité du dispositif de sécurisation du paiement des loyers peut être adaptée en fonction des besoins du propriétaire et des contreparties qu'il sera prêt à faire sur le niveau du loyer.
- 3. Les contreparties à la sécurisation du paiement de loyer sont, selon les dispositifs et pour nos cas, inexistantes pour le mandat de gestion « classique », rares pour le mandat de



- gestion « irrévocable », systématiques de l'ordre de 15% pour le bail glissant et systématiques et de l'ordre de 10 à 40% pour les AIS.
- 4. La contrepartie en termes de loyers est l'élément le plus mis en avant par les propriétaires pour justifier leur accord ou refus de recourir au dispositif. À part pour les propriétaires qui ont un portefeuille de biens, la réduction du précompte n'est évoquée que dans un second temps ou après relance du chercheur.
- 5. Les autres composantes intéressent tour à tour certains propriétaires, mais pas l'ensemble, et un même propriétaire s'intéresse davantage à certains pans du dispositif. Par exemple, le rôle d'intermédiaire de gestion est un élément déterminant pour les propriétaires qui ne disposent pas de ressources « temps disponible » et/ou de compétences en lien avec la gestion immobilière (petits travaux, etc.).
- 6. L'absence de tiers qui propose un certain type de dispositifs est un frein au recours à un dispositif pour certains propriétaires qui ne trouvent pas la « formule » qui leur correspond.

5.3. MISE À L'ÉPREUVE EMPIRIQUE : L'ACCEPTATION PAR LES PERSONNES PRÉCAIRES DU PAIEMENT DES LOYERS PAR UN TIERS

Cette section se penche sur l'autre chaînon de la théorie, peu mis en exergue lors du processus d'élaboration de la mesure 1.1.3, qui a trait au changement de comportement des personnes précaires : les locataires précaires acceptent-ils ou accepteraient-ils que leur loyer soit payé au propriétaire par un tiers qui prélèverait le montant du loyer de leurs revenus ?

Comme nous l'avons déjà évoqué au chapitre 3, cette dimension est un des éléments d'opposition du secteur de la lutte contre la pauvreté, de la Fédération des CPAS et de certains CPAS rencontrés.

Faut-il ouvrir cette option? Le cas échéant, comment garantir que ce soit une option et non une imposition? Comment s'assurer du libre choix?

Encadré 5.4 : Sources mobilisées

Cette section s'appuie essentiellement sur deux rencontres organisées d'une part par Luttes Solidarité Travail (LST) et d'autre part, par le RWLP. L'objectif de ces rencontres était recueillir le vécu des personnes précaires quant à leur logement, leur expérience éventuelle d'un mandat de gestion de loyer et leur avis sur sa pertinence et sur le cadre dans lequel elles trouvaient cet outil acceptable.

La rencontre LST, dont vous trouverez l'invitation en annexe 7, a réuni une quinzaine de personnes précaires qui connaissent des situations variées par rapport au logement : sans logement, dans un logement public, dans un logement AIS ou chez un propriétaire bailleur privé.

La réunion RWLP a réuni 7-8 personnes : experts du vécu, représentants d'APL (Solidarités nouvelles, GABS, DAL et RWDH) et de diverses associations ou groupes citoyens ayant trait au logement ou à la discrimination.

Les autres sources mobilisées sont les documents produits par ces deux associations et nos échanges avec divers CPAS, APL et AIS lors de la réalisation d'autres phases de la recherche.

Les participants aux deux rencontres tiennent à rappeler l'importance du contexte où malgré des dénonciations constantes, la situation du logement wallon est faite d'un manque de logements



publics/sociaux et de discriminations importantes par les propriétaires bailleurs privés que ce soit en fonction de la provenance des revenus ou de l'origine ethnique ou nationale des personnes. La mise en concurrence sur le marché locatif privé, déjà difficile pour les bénéficiaires du RIS, l'est encore davantage quand ceux-ci font appel à la garantie locative du CPAS. Le temps dédié à la procédure administrative, variable selon les pratiques des CPAS, est un facteur défavorable pour l'accès à un logement. Quand on évoque ce problème de garantie locative, le ton des témoins est assez pessimiste.

Quand il y a une opportunité d'avoir un bon logement pour pas cher, il y a beaucoup de monde dessus… mais nous, que des mauvais logements, plus chers.

M : On ne peut jamais trouver que des logements qui nous ressemblent.

Le contexte, c'est aussi des dépenses de logement tellement élevées qu'elles nécessitent souvent le recours à d'autres aides, notamment sur le plan alimentaire dont la procédure de délivrance apparaît comme invalidante pour les personnes.

Derrière des choses qui étaient faites par des associations pour aider, en attendant que le public, le politique prennent au sérieux des droits, il faut bien qu'on fasse ça. Et qu'est-ce qu'on a fait, on a mis des barricades dans tout et on a accompagné ça avec des tickets, des droits. Pour avoir un colis, il faut passer au CPAS et le travailleur social doit faire. Enfin dans quoi est-ce qu'on est là? Et ça veut dire qu'au lieu d'instituer des droits, on institue des accompagnements. Vous voyez ce que c'est les accompagnements: le droit d'avoir des meubles à moitié prix à la Ressourcerie, avant on allait chercher nous-mêmes, le droit d'aller avec un ticket dans une épicerie sociale...

Des parallèles peuvent être faits entre ces aides alimentaires d'une part, et la mesure 1.1.3 du PLCP (mandat « irrévocable »). L'avis des témoins du vécu et des militants du RWLP remis lors de l'élaboration du Plan était celui-ci :

« Stigmatisation et déprivation de la vie privée accrues. Un mécanisme qui invalide les personnes et c'est accepter l'auto-invalidation qui faciliterait l'accès au logement ; elle enlève de la souplesse et des possibles en termes de souplesse pour les familles (je décale mon loyer parce que rentrée scolaire et mon propriétaire l'accepte) ».

L'avis de LST mettait en cause les orientations du plan qui « renforcent et structurent les réponses d'assistance comme solutions de lutte contre la pauvreté » et pointait le développement de la méfiance des plus pauvres à propos des « pratiques d'accompagnement ».

Sur son efficacité, les témoignages des acteurs de terrain constatent que « ça aide quand même », pour « forcer un peu le barrage », mais que cela ne fonctionne pas toujours non plus.

5.3.1. Perception des personnes précaires à l'égard d'un mandat de gestion de loyer

Les deux rencontres ont permis de mieux appréhender l'expérience du mandat de gestion du paiement des loyers des personnes qui y sont personnellement confrontées. Les personnes ressentent-elles le paiement du loyer par un tiers comme de l'assistance ou comme un outil mis à leur disposition ? Les deux positions se rencontrent.

Le mandat de gestion comme assistance

Un expert du vécu raconte

C'était déjà dur de passer la porte du CPAS, si on m'avait dit que dorénavant le CPAS allait payer mon loyer.



C'est son estime de lui-même, déjà mise à mal par son passage même transitoire au CPAS, qui aurait été touchée¹¹¹.

Le ressenti est tout aussi vif pour toutes les personnes où la gestion du loyer n'est pas isolée, mais englobée dans une guidance budgétaire voire une procédure de règlement collectif de dettes. Sont évoqués : « l'humiliation du contrôle des dépenses » et la perte de contrôle sur sa propre épargne.

H: Ils paient donc par exemple j'ai des soucis, ils paient. Mais alors ils ne me donnent pas le reste, la totalité. Ils mettent sur un compte, mais alors quand nous on demande quelque chose pour mes enfants, ils ne veulent jamais. On m'a répondu, tu n'as qu'à demander à tes parents.

L'accompagnement, même s'il est reconnu comme nécessaire pendant certaines périodes, est davantage perçu comme une intrusion dans la vie privée, une imposition des normes d'autrui plutôt qu'une véritable aide à gérer un budget en fonction des priorités des bénéficiaires.

B: Moi je préférerais un accompagnement, une assistante sociale qui n'essaie pas de rentrer trop dans ta vie privée, mais qui t'aide. Je crois qu'à l'époque ça m'aurait aidée qu'ils t'aident à comprendre tes priorités dans les paiements, sans te critiquer [...]. Si j'avais eu un accompagnement avec une dame qui prenait un peu plus de son temps et essayait de comprendre pourquoi j'en étais arrivée là, pourquoi je faisais ça. Je ne veux pas dire psychologue. Mais qu'ils comprennent que j'ai des priorités aussi dans ma vie et pas leurs priorités. Parce que moi ma priorité, c'était une vie bien pour mes enfants. J'ai l'impression d'être une mauvaise mère, parce que toute ma vie j'ai tendu ma main. À t'humilier comme ça là-bas, on t'enlève ta personnalité. Moi je ne veux plus ça.

Ch : Pourquoi ? Parce qu'on t'a, un moment, donné de l'aide pour trouver un logement, on a tout ça qui suit d'office.

La crainte est dès lors forte qu'un mandat au départ, technique, n'ouvre la porte à un accompagnement et quel accompagnement ?

Le mandat de gestion comme outil

Un autre témoin indique avoir fait ce choix par « solution de facilité », qu'il préférait recevoir « une somme nette ». D'autres témoignages chez LST montrent l'intérêt porté par certains pour le mandat de gestion.

S : Moi j'aime autant que c'est le CPAS qui paie. Comme je n'y connais rien aux ordinateurs. Alors j'aime autant que c'est eux qui s'en occupent.

LST : Donc ils paient le loyer à l'AIS. Ils paient le loyer et toi tu as le reste pour vivre. Tu as conscience que le loyer est payé tous les mois.

S: Oui. J'aime autant.

LST: Mais est-ce que tu vérifies, tu as un regard sur ça?

S: Je vais m'arranger avec eux. S'il y a un problème, je vais vite les voir.

Et il est reconnu le rôle de l'estime de soi comme source d'énergie pour mettre en œuvre des actions, construire un projet, etc. (Bourguignon & al. 2007).

Rapport de recherche de l'IWEPS n°30

Développer des expériences pilotes de sécurisation du paiement des loyers

H : C'est moi qui ai voulu comme ça, ce système-là, payé par le CPAS, j'étais en garantie d'avoir au moins mon toit au-dessus de moi.

Les personnes qui y voient un intérêt le considèrent donc comme une option qui leur est proposée. Cette question du libre choix d'un mandat est essentielle, d'autant plus dans une configuration où ce mandait serait « irrévocable ».

5.3.2. Le mandat de gestion de loyer comme libre choix du locataire?

La perception des agents rencontrés dans les CPAS est qu'ils laissent le choix et que certaines personnes refusent d'ailleurs de recourir à un mandat de gestion.

Parmi les témoignages se retrouvent pourtant des cas où ce libre choix est absent, notamment dans des cas de location *via* certaines AIS.

H: Moi ça a été imposé par le CPAS. Si je voulais un logement social par l'AIS, c'était obligatoire qu'eux prennent mon argent pour payer mon loyer.

Une autre personne témoigne du cas d'un CPAS qui a des accords avec des propriétaires qui acceptent de louer à des bénéficiaires du RIS si le CPAS verse lui-même le loyer. La liberté de choix nous semble ici demeurer, mais amène le bénéficiaire du RIS à prendre au minimum le risque d'un délai additionnel pour trouver un logement. La question à laquelle il est toujours délicat de répondre est si cet accord du CPAS permet d'obtenir un nombre plus important de logements pour les bénéficiaires du RIS ou si ces logements avaient été de toute façon loués à ces mêmes bénéficiaires. Les enseignements de la section précédente indiquent que c'est variable selon les cas.

M : C'est-à-dire qu'il y a des choix qui ne sont pas si libres que ça. Pour avoir le logement, il faut accepter que le CPAS qui paie le RIS prenne une part pour le loyer.

Pour d'autres personnes, le choix est vraiment libre.

P: C'est le CPAS qui paie. J'ai eu le choix. C'est moi qui payais ou c'était eux.

Ici aussi, mon fils qui vient d'emménager, le CPAS soit il pouvait payer, enfin le CPAS payait, mais eux comme c'est un jeune couple, ils vont essayer eux-mêmes. Puis ils verront bien. Moi il y a des années j'étais en gestion budgétaire, c'était galère. Ils leur ont laissé le choix. [...] Le CPAS leur a payé le premier loyer vu qu'ils viennent de s'installer. Et pour le reste, à partir de ce mois-ci, ils vont devoir tout gérer tous les deux avec le petit.

C'est une revendication au sein du secteur, « la liberté de prendre des risques ». Certaines personnes précaires privilégiant des schémas sécurisés et d'autres préférant, si pas le risque, le contrôle sur le paiement de leur loyer.

Comment dès lors s'assurer de ce libre choix qui, selon les témoignages recueillis n'est pas présent dans tous les CPAS ou dans tous les logements sociaux ? Nous reprenons ici les pistes avancées par certains membres du RWLP et/ou de LST:

- Recourir à un tiers qui peut être présent aux entretiens avec les assistants sociaux si le bénéficiaire a une crainte de se faire imposer des choix.
- Développer une culture des démarches en lien avec le CPAS auprès des usagers de celuici.
- Proposer divers mandats qui sécurisent le propriétaire et laisser le choix au bénéficiaire du CPAS d'utiliser l'un ou l'autre: soit un mandat de gestion de loyer dès le départ, soit un mandat qui prévoit une communication du propriétaire vers le CPAS en cas de défaut de paiement.



5.3.3. Révision de la « théorie » (volet personnes précaires)

La « théorie » sur laquelle s'appuyait la mesure 1.1.3, supposait que le candidat locataire accepte les conditions de paiement de son loyer, c'est-à-dire qu'un tiers intervienne dans la relation propriétaire-locataire et paie le loyer au moyen des revenus du locataire.

Cette acceptation était peu, voire pas remise en question. Selon nos rencontres avec différents CPAS, il apparaît que peu de personnes refusent le mandat de gestion « classique ».

Il n'est pas certain que ce même schéma se reproduise dans le cas de la mise en place d'un mandat « irrévocable ». Si le CPAS de Namur ne semble pas connaître de nombreux refus, la raison en vient sans doute du public à qui est proposé le mandat de gestion « irrévocable ». Ce dernier est mis en œuvre par Action Logement qui s'occupe des personnes les plus en difficulté en termes de logement, qu'elles viennent spontanément s'adresser à eux ou qu'elles viennent suite aux conseils des assistants sociaux. Ces personnes se sont confrontées à beaucoup de refus et sont sans doute davantage prêtes à accepter cette option en contrepartie d'un logement. D'autres personnes continuent de trouver des logements en toute autonomie et d'autres encore utilisent le mandat de gestion « classique ».

La contrepartie d'une négociation du prix du loyer apparaît comme de la « poudre aux yeux » pour les personnes précaires et aucune statistique ne permet de valider ou d'invalider cette perception. Cette contrepartie est cependant essentielle si cet outil veut aller au-delà d'un simple outil de gestion et offrir un levier de lutte contre la pauvreté en mettant une pression à la baisse sur les loyers.

Parmi les personnes précaires, certaines personnes sont satisfaites de pouvoir s'appuyer sur cet outil pour convaincre un propriétaire, se libérer d'une charge administrative ou disposer de plus de garanties de conserver leur toit.

La question du libre choix est donc fondamentale pour éviter les processus de déresponsabilisation ou d'accompagnement non voulu. Cette étape devrait donc être ajoutée à la « théorie » pour attirer l'attention de toutes les parties prenantes sur les procédures ou outils à concevoir, à mettre en œuvre et à consolider à cet effet.



6. Conclusions et recommandations

6.1. CONCLUSIONS

6.1.1. Problème public

Le problème d'accès au logement pour les personnes précaires est structurel : il est durablement installé en Wallonie. Les difficultés que rencontrent les personnes précaires relèvent essentiellement de deux ordres : faire face au montant des dépenses de logement (loyer et autres) et être victime de discriminations.

Ces mêmes constats sont valables pour la commune de Namur où le CPAS a mis à l'agenda, dès 2012, ces problèmes d'accès au logement des personnes précaires. Les travaux qui ont suivi ont mené en 2013 à la mise en place d'une mesure, appelée « mandat irrévocable » ou « dispositif WWW ».

6.1.2. Conception et mise en place d'un dispositif au niveau local

Pourquoi et comment le dispositif WWW s'est-il mis en place au CPAS de Namur?

La mise à l'agenda des problèmes d'accès au logement vient d'un document envoyé par un bénévole d'un service du CPAS - Action Logement - à son Président, document qui s'ajoute aux constats réguliers que le Président du CPAS reçoit des travailleurs sociaux, propriétaires et (candidats) locataires du CPAS à propos des problèmes d'accès au logement des usagers du CPAS.

Les limites des outils actuels du CPAS (révocabilité des mandats de gestion de loyer « classiques », absence du CPAS lors de l'état des lieux d'entrée) et le besoin de rétablir la confiance entre le CPAS (et ses usagers) et les propriétaires ont guidé la réflexion pour définir le nouveau dispositif. La volonté soutenue du Président du CPAS et du Service Action Logement ont permis d'avancer et d'aboutir à un nouveau dispositif. Au sein du CPAS, les principes du dispositif sont acceptés, activement ou passivement, par l'ensemble des parties prenantes.

Afin de s'assurer de l'acceptation du dispositif WWW par les groupes-cibles (propriétaires et agences immobilières), le CPAS les rencontre pour en exposer les principes, rétablir la confiance et expliquer aux propriétaires et agences immobilières présents la marche à suivre s'ils souhaitent rentrer dans le dispositif WWW.

6.1.3. Conception et non mise en place au niveau régional

Comment expliquer la mise à l'agenda et la non-mise en place de la mesure 113 du PLCP?

Au niveau wallon, le problème de l'accès au logement des personnes précaires a bénéficié d'une fenêtre d'opportunité en 2014 créée d'une part, par l'émergence de la thématique de lutte contre la pauvreté, et d'autre part, par la régionalisation des compétences relatives au bail d'habitation.

Cette fenêtre d'opportunité s'est cependant rapidement fermée. La mise à l'agenda wallon d'une mesure locale n'a pas mené à une analyse de l'acceptabilité de celle-ci par les parties prenantes. Les arguments avancés par les opposants à la mesure sont essentiellement de trois ordres : l'opportunité d'intervenir vu l'existence d'autres outils, les modalités d'intervention qui touchent à l'autonomie des bénéficiaires d'allocations sociales et la légalité de la mesure qui est remise en question par certains acteurs.

Le discours qui a été retenu par les acteurs politico-administratifs pour justifier l'abandon de la mesure est celui de son illégalité. Toutefois, les éléments recueillis dans le cadre de cette évaluation ne concluent pas dans ce sens.



L'adaptation de l'instrument mobilisé pour la mesure 1.1.3, le passage d'une consécration juridique de ce mandat à une circulaire incitative le promouvant, n'aura *in fine* pas suffi pour poursuivre le processus de programmation de la mesure.

La piste alternative d'un guide de bonnes pratiques reprenant les outils existants en termes de sécurisation du paiement des loyers a été envisagée, mais n'a pas abouti.

Si ce travail d'élaboration et/ou de diffusion de dispositif(s) de sécurisation du paiement des loyers avait abouti ou aboutissait, quelles seraient les conditions qui soutiennent leur(s) mise(s) en place?

Les conditions essentielles de la mise en place du dispositif WWW au CPAS de Namur ont été soulignées : la remontée régulière, à la fois par des canaux internes et externes, de difficultés rencontrées sur le terrain ; le soutien du Président, d'un service focalisé sur le marché locatif privé et une connaissance précise des limites des dispositifs existants face à la méfiance de certains propriétaires à l'égard des usagers du CPAS.

La mise en place du dispositif WWW a fonctionné avec cette combinaison d'ingrédients. Il existe cependant une possibilité qu'une autre combinaison d'ingrédients, partageant une proximité suffisante avec la combinaison namuroise, puisse mener au même résultat. Les éléments avancés soutiennent la mise en place du dispositif WWW, mais toute autre conception d'un dispositif ou aménagement de dispositifs existants pourrait s'accommoder de cette combinaison d'ingrédients.

6.1.4. Rationalité des interventions proposées

Une stratégie de sécurisation du paiement des loyers est-elle un levier d'accès au logement pour les personnes précaires ?

La mesure 1.1.3 s'appuyait sur : (1) une sécurisation du paiement des loyers pour le propriétaire ; (2) une acceptation d'une contrepartie en termes de fixation du loyer par le propriétaire ; (3) une acceptation de la contrainte de paiement par le locataire.

Nous allons synthétiser les résultats sur ces trois points.

1. Sécurisation du paiement des loyers

Une stratégie de sécurisation du paiement des loyers qui couvre une certaine période (à l'image du mandat « irrévocable », du bail glissant ou de la prise en gestion par une AIS) n'est pas une condition nécessaire pour que des propriétaires bailleurs privés louent leur bien à des bénéficiaires du RIS. Quand bien même ces propriétaires auraient des préjugés à l'égard des usagers du CPAS, ils adoptent une attitude non sélective à leur égard et sélectionnent leur locataire au cas par cas. Cette attitude se retrouve dans deux configurations distinctes :

- Les propriétaires d'un bien qui relève d'un sous-segment du marché locatif : le bien présente des caractéristiques (localisation, état, choix du propriétaire, etc.) qui induit une demande faible et/ou émanant uniquement de personnes précaires.
- Les propriétaires qui peuvent supporter un certain niveau de risque financier en raison d'une absence d'emprunt relatif au bien ou d'un portefeuille important de biens.

Dans cette dernière configuration, l'interpellation d'un tiers qui propose un candidat locataire bénéficiaire du RIS, couplée ou non à une sécurisation du paiement des loyers limitée (mandat « classique » de gestions des loyers) a permis l'accès au logement pour ces biens.

Une stratégie de sécurisation du paiement des loyers qui couvre une certaine période est par contre nécessaire au sein de deux configurations qui permettent également l'accès au logement pour des bénéficiaires du RIS :



- Des propriétaires qui ont eu des expériences antérieures négatives. Ces expériences peuvent être liées à une personne (bénéficiaire du RIS ou pas) ou à un organisme (dans nos cas, essentiellement des CPAS). Il est alors nécessaire que le propriétaire puisse trouver un tiers auquel il fait (à nouveau) confiance et qui propose un dispositif de sécurisation qui lui convienne.
- Des propriétaires qui font appel à un dispositif de sécurisation du paiement des loyers pour diverses raisons en lien avec les différents contenus des dispositifs. Les cas spécifiques à cette configuration sont des propriétaires qui ne peuvent pas supporter un risque financier et qui font appel à un dispositif de sécurisation du paiement des loyers relativement tôt dans leur histoire de propriétaires bailleurs.

Dans l'objectif de faciliter l'accès au logement locatif privé des personnes précaires, le recours à un dispositif qui sécurise le paiement des loyers sur une certaine période n'est pas une fin en soi, vu que certains propriétaires louent sans recours à ces dispositifs à des bénéficiaires du RIS. Toutefois, certains le font, mais suite à l'interpellation d'un tiers, d'autres en ayant recours à des dispositifs « légers » de sécurisation du paiement des loyers. Nos cas montrent qu'une certaine dose d'intervention publique peut amener un propriétaire à louer à un locataire plus précaire que ce qu'il ne faisait précédemment.

La mobilisation des propriétaires bailleurs privés est donc une voie efficace pour faciliter l'accès au logement locatif pour les bénéficiaires du RIS. Les leviers sur lesquels l'intervention doit pouvoir s'appuyer sont : (1) l'absence de préjugés actifs à l'encontre des bénéficiaires du RIS, d'où l'importance de l'image des bénéficiaires du RIS et de la lutte contre les discriminations ; (2) la confiance du propriétaire dans le tiers public, et en particulier dans le CPAS si le locataire est un bénéficiaire du RIS ; (3) l'interpellation par un tiers qui permet la location à un locataire plus précaire qu'habituellement pour le même bien ; (4) Les dispositifs de sécurisation du paiement des loyers.

Le passage par un dispositif a l'avantage d'assurer que le bien sera loué à une personne précaire, mais implique en contrepartie un coût pour les pouvoirs publics. C'est pourquoi la question du contenu des dispositifs (chaque composante a un coût), des éléments sur lesquels s'appuie la décision des différents propriétaires et la disponibilité d'une diversité de dispositifs est essentielle.

2. Acceptation d'une contrepartie en termes de fixation du loyer

La mesure 1.1.3 n'est pas claire sur cet objectif, il y est uniquement question d'un loyer « raisonnable » sans préciser ce qui est entendu par ce concept. A *minima*, le loyer doit faire l'objet d'une concertation entre le propriétaire et le conseiller référent du CPAS. Pour les autres dispositifs tels que le bail glissant ou la prise en gestion par les AIS, aucun cadre n'est défini.

Dans notre recherche, les contreparties à la sécurisation du paiement de loyer sont inexistantes pour le mandat de gestion « classique », rares pour le mandat de gestion « irrévocable », systématiques de l'ordre de 15% pour le bail glissant et systématiques et de l'ordre de 10 à 40% pour les AIS. Pour ces deux derniers dispositifs, cette diminution est en partie liée à la réglementation qui leur permet de prélever en moyenne 15% des loyers perçus pour leur fonctionnement, cela ne veut donc pas dire que le locataire paie systématiquement un loyer inférieur à celui qu'il aurait payé si le propriétaire avait loué son bien de façon autonome (mais ce n'est peut-être pas ce locataire précaire qui aurait eu le bien). Dans tous les cas, il y a un regard du tiers sur le niveau du loyer et certains propriétaires n'ont pas accès à l'un ou l'autre dispositif, car le prix est estimé trop élevé par rapport aux revenus du locataire.



De façon parallèle, la contrepartie en termes de loyers est l'élément le plus mis en avant par les propriétaires pour justifier leur accord ou refus de recourir à un dispositif de sécurisation du paiement des loyers, en particulier pour la prise en gestion par une AIS.

Une juste contrepartie en termes de fixation du loyer n'est pas facile à trouver d'autant plus que les informations objectives sur le niveau des loyers pour un bien avec des caractéristiques données sont lacunaires (la nouvelle grille indicative des loyers pourrait modifier cet état des lieux).

Cette contrepartie d'une négociation du prix du loyer apparaît comme de la « poudre aux yeux » pour les personnes précaires et aucune statistique ne permet de valider ou d'invalider cette perception. Cette contrepartie est cependant essentielle si cet outil veut aller au-delà d'un simple outil de gestion et offrir un levier de lutte contre la pauvreté en mettant une pression à la baisse sur les loyers.

3. Acceptation de la contrainte de paiement par le locataire

La mesure 1.1.3 suppose que le candidat locataire accepte les conditions de paiement de son loyer, c'est-à-dire qu'un tiers intervienne dans la relation propriétaire-locataire et paie le loyer au moyen des revenus du locataire.

Cette acceptation était peu, voire pas remise en question. Selon nos rencontres avec différents CPAS, il apparaît que peu de personnes refusent le mandat de gestion « classique ». Il n'est pas certain que ce même schéma se reproduise dans le cas de la mise en place d'un mandat « irrévocable », plus contraignant que le mandat «classique ». Si le CPAS de Namur ne semble pas connaître de nombreux refus, la raison en vient sans doute du public à qui est proposé le mandat de gestion « irrévocable ». Ce dernier est mis en œuvre par Action Logement qui s'occupe des personnes les plus en difficulté en termes de logement. Ces personnes se sont confrontées à beaucoup de refus et sont sans doute davantage prêtes à accepter cette option en contrepartie d'un logement. D'autres personnes continuent de trouver des logements en toute autonomie et d'autres encore utilisent le mandat de gestion « classique ».

Parmi les personnes précaires, certaines sont satisfaites de pouvoir s'appuyer sur ce type d'outil pour convaincre un propriétaire, se libérer d'une charge administrative ou disposer de plus de garanties de conserver leur toit.

La question du libre choix est donc fondamentale pour éviter les processus de déresponsabilisation, ou d'accompagnement contraint des personnes précaires. Dans le cadre d'un plan de lutte contre la pauvreté, il est essentiel d'éviter les mesures qui vont à l'encontre des personnes précaires et non de leur pauvreté.



6.2. RECOMMANDATIONS

1. Fixer un objectif de diminution des dépenses de logement pour les ménages précaires

6.2.1. Politique du logement

Un quart des ménages locataires wallons consacrent plus de 53% de leur revenu aux dépenses de logement (loyers, charges, assurances, etc.). Il est difficile pour un ménage de se projeter vers l'avenir lorsque dans son quotidien, la moitié de ses ressources financières est absorbée par les dépenses de logement et qu'avec le solde restant, d'autres dépenses nécessaires sont encourues (alimentation, habillement, etc.).

La fenêtre d'opportunité liée à la régionalisation de la compétence relative au bail d'habitation s'est refermée. Le risque est présent que l'attention des autorités politiques quant à la politique du logement soit moins importante. Le problème structurel d'accès à un logement décent pour les ménages précaires est toujours aussi prégnant et nécessite un maintien dans l'agenda politique. La fixation d'un objectif doit permettre à l'ensemble des acteurs de se mobiliser et aux autorités publiques de fixer une stratégie sur le long terme et de l'inscrire dans des plans opérationnels pluriannuels.

Rappelons que le droit au logement est inscrit à l'article 23 de la Constitution belge. Au-delà des différentes recommandations émises ci-après, le respect de ce droit nécessite des mesures accrues de lutte contre la discrimination, des investissements dans le logement public et social ou des aides au revenu plus importantes.

2. Développer les connaissances sur le marché de la location et les risques qui y sont liés

Malgré la récolte et l'exploitation de nouvelles données (sites immobiliers, baux enregistrés, enquête à grande échelle sur les loyers en Wallonie, dont les résultats devraient sortir prochainement), les informations sur le marché locatif sont encore lacunaires et non exhaustives (par exemple sur les loyers, la qualité des logements ou les risques encourus par les bailleurs).

Nous recommandons:

- (1) de rendre l'enregistrement des contrats de bail plus contraignant et de demander davantage d'informations aux bailleurs lors de cet enregistrement (par exemple ajouter la composition des biens et l'évolution du loyer aux informations déjà demandées).
- (2) d'analyser objectivement les coûts de la gestion locative et des divers risques locatifs (arriérés de loyers, vides locatifs, dégâts locatifs) sur la base de l'expérience et des rapports d'activités des AIS.

Dans une optique de mobiliser les propriétaires privés, il est utile de pouvoir fournir une information objective sur les risques. Actuellement, les décisions des propriétaires se basent sur leurs seules perceptions des risques et celles-ci peuvent conduire à des actes discriminatoires.

Cette information est par ailleurs précieuse pour tout concepteur ou gestionnaire de dispositifs de sécurisation d'une relation locative. Celui-ci pourra juger de la proportionnalité entre les risques supportés par un bailleur et les contreparties qui lui sont proposées. Une autre piste pourrait être la création d'un système d'assurance contre les risques locatifs ouvert aux bailleurs privés, mais également à divers organismes (par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre d'un bail glissant).



3. Réformer la fiscalité en matière de logement

Le niveau des loyers est généralement fixé par les propriétaires bailleurs sur la base de « ce qui se fait dans le coin » plutôt que par un calcul rationnel en fonction des coûts engendrés par la location et d'un niveau de rentabilité souhaité pour l'actif immobilier. Certains propriétaires sont prêts à diminuer leurs loyers en contrepartie d'autres avantages (financiers ou autres).

La perception fiscale pour les biens mis en location se base sur le revenu cadastral qui est obsolète (évolutions inégales en fonction de la situation géographique) et sans lien avec la qualité du logement d'une part et les revenus locatifs réels d'autre part.

La politique fiscale pourrait jouer un rôle d'incitation à la modération du niveau des loyers. D'une part, l'imposition pourrait s'appuyer sur les revenus locatifs réels (c.-à-d. qui tiendraient compte également des dépenses liées à la location) et d'autre part, des avantages fiscaux pourraient être octroyés aux propriétaires qui louent leur bien à un loyer modéré (par exemple en regard au loyer pour ce type de bien renseigné par la grille indicative des loyers).

Nous recommandons donc de réformer la fiscalité en tenant notamment compte :

• des revenus locatifs réels du propriétaire-bailleur et de son apport à la politique du logement en cas de loyer très modéré.

4. Créer un fonds de soutien à la création de nouveaux dispositifs et/ou à la mise en place de dispositifs par de nouveaux organismes.

Les propriétaires bailleurs ne sont pas un groupe cible monolithique et présentent au contraire une grande hétérogénéité en termes de situation financière, de préjugés, de disponibilité de leur temps, de compétences techniques, etc. Les différents dispositifs actuellement mis en œuvre (et ils ne sont pas non plus tous disponibles sur l'ensemble du territoire), ne répondent pas au besoin de sécurité de certains propriétaires pour qu'ils acceptent de louer à un prix raisonnable à une personne précaire. Par ailleurs, certains dispositifs sont peut-être trop larges par rapport aux besoins de certains propriétaires. Une plus grande diversité de dispositifs (configurations différentes en termes de garantie, d'incitant fiscal, de gestion, etc., avec une contrepartie variable en termes de diminution de loyer) pourrait dès lors être proposée avec une plus large couverture territoriale.

Cette palette de dispositifs disponibles permettrait également à la personne précaire une liberté plus réelle de refuser un tel dispositif, car d'autres options lui resteraient ouvertes (autres dispositifs susceptibles de mobiliser d'autres propriétaires et donc d'autres logements).

La création d'un fonds se justifie par l'intérêt de distinguer les coûts liés à la conception et à la mise en place (élaboration de documents, formation du personnel, etc.), des coûts liés à la mise en œuvre proprement dite. Il est bien entendu que l'identification et la mobilisation du budget nécessaire à la mise en œuvre « en rythme de croisière » ne doivent pas être omises. Ce fonds pourrait par exemple être mis à profit par des opérateurs qui voudraient mettre en œuvre le bail glissant, ou par le FLW qui pourrait lancer un appel aux AIS ou APL pour développer une prise en gestion plus « modulaire », etc.



5. Diffuser à large échelle auprès des parties prenantes les informations sur les différentes expériences de terrain, leurs modalités précises et leurs enseignements.

Notre constat est la connaissance lacunaire de certains acteurs sur les dispositifs gérés par d'autres acteurs ou sur les pratiques de mise en œuvre différentes d'un même dispositif.

Ainsi, les CPAS rencontrés ne connaissent pas le dispositif Win-Win-Win ou mandat irrévocable alors qu'il figure déjà dans le PLCP. Les AIS n'ont pas de vision des pratiques de sélection des locataires ou de gestion des arriérés de loyers des autres AIS.

En prenant l'exemple de l'expérience du dispositif Win-Win, le travail d'identification des mécanismes concourant à sa mise en place permet de tirer des enseignements sur les conditions essentielles à la mise en place de ce type de mesure. Pour rappel, les conditions essentielles de la mise en place réussie du dispositif WWW au CPAS de Namur sont : une interpellation d'un agent externe au CPAS vers son Président à propos des problèmes d'accès au logement de ses usagers, une structure organisationnelle plate, un leadership du Président, l'existence d'une cellule logement focalisée sur le marché locatif privé et qui est force de proposition, une connaissance du CPAS des limites de ses dispositifs actuels et des motifs de refus des propriétaires à l'égard des candidats locataires du CPAS. Ces informations pourraient utilement nourrir la réflexion des CPAS qui envisageraient de mettre en place une mesure de ce type ou simplement sur l'opportunité de disposer d'une cellule (ou d'un agent spécialisé) logement focalisée sur le marché locatif privé.

6. Développer le rôle d'interpellation des propriétaires bailleurs par des tiers.

Les propriétaires ont souvent une faible connaissance des tiers ou des dispositifs qui peuvent les soutenir dans leur activité de propriétaires. Ils sont également rarement interpellés par ces tiers (ou ceux-ci ne peuvent pas leur proposer de dispositif sécurisant suffisamment la location eu égard à leur situation financière). Quand il y a interpellation par un tiers (dans notre recherche : CPAS, capteur logement, APL et CARITAS), des propriétaires bailleurs qui louaient précédemment à des personnes moins précaires et qui peuvent supporter un certain risque, acceptent de louer leur bien à des personnes bénéficiaires du Revenu d'intégration Sociale.

Le capteur logement joue ce rôle, mais uniquement dans certaines zones géographiques et selon des modalités variées d'une région à l'autre. Nous recommandons que la mission d'interpellation soit assurée par l'ensemble des acteurs en relation avec des personnes précaires et par les capteurs logements, en veillant à une bonne compréhension des rôles de chacun au sein de ce partenariat. Le point de vigilance est de construire une relation de confiance avec le propriétaire qui identifie la personne de référence vers qui se tourner en cas de problème avec son locataire.



6.2.2. Politique de l'intégration et de l'action sociales

1. Nouer des relations de confiance entre propriétaires bailleurs, CPAS et bénéficiaires du RIS tout au long du bail.

Un des éléments avancés par les propriétaires pour justifier leur attitude sélective envers les bénéficiaires du RIS est le rejet d'une relation avec le CPAS. Ce rejet prend sa source dans trois terreaux :

- 1. la perception des propriétaires d'être jugés comme des nantis ;
- 2. la pratique des garanties locatives où le propriétaire doit attendre l'accord du CPAS sur la garantie locative pour pouvoir signer le bail, ce qui induit un vide locatif alors que le propriétaire a d'autres candidats possibles. De plus certains CPAS limitent la portée de la garantie (loyer et/ou dégât locatif);
- 3. une expérience antérieure négative où le CPAS recommande un de ses usagers auprès du propriétaire et agit activement pour l'accès au logement de celui-ci, mais refuse tout contact avec le propriétaire et tout rôle de médiation quand un problème survient en cours de location.

Nous recommandons un travail au sein des CPAS pour revoir leurs pratiques et leurs outils à l'aube des effets pervers qu'ils peuvent engendrer auprès de leurs usagers. Un travail commun des agents et usagers du CPAS pour concevoir un mandat encadrant les relations entre propriétaires bailleurs, CPAS et usagers du CPAS devrait être encouragé.

Un suivi des travaux de la mission parlementaire en vue de la constitution d'un *Fonds* régional de *garanties locatives* doit être réalisé.

2. Garantir le libre choix des locataires précaires quant à l'utilisation des dispositifs publics.

Le risque sous-jacent à des mécanismes de sécurisation du paiement du loyer (ou à d'autres dispositifs incluant de l'accompagnement) est qu'ils soient perçus par les personnes précaires comme une invalidation et génèrent une perte d'estime de soi. Cette perception existe dans le cas où le recours à un tel mécanisme a été imposé, ce qui arrive parfois, mais n'est pas une pratique générale. Pour les personnes qui y recourent librement, ce mécanisme est vu comme une aide (moyen de convaincre un propriétaire, facilité de paiement, sécurité d'avoir un toit, connaissance de son revenu « net »).

Imposer le recours à un mécanisme particulier est également un frein à la mise en place de telles mesures qui sont utiles à certains. Le cadre permettant de garantir un libre choix des personnes précaires est donc essentiel. Nous recommandons de :

 Augmenter les options offertes aux candidats locataires pour convaincre le propriétaire bailleur en proposant différents types de mandats: gestion des loyers révocable, révocable avec conditions, irrévocable, intervention/médiation du CPAS en cas de défaut de paiement du loyer, etc. Les différents outils ont une force de mobilisation différente des propriétaires, mais la personne précaire pose ses propres choix (qui peuvent induire un non-accès à certains biens).



• Développer la connaissance des usages du CPAS auprès de ses bénéficiaires, en particulier le fait de pouvoir être accompagné d'un tiers. La présence d'une tierce personne facilite l'expression d'un refus pour certaines options proposées.

6.2.3. Gouvernance

1. Concerter l'ensemble des acteurs concernés, en ce compris les personnes précaires ellesmêmes, tout au long de la procédure d'élaboration du futur plan de lutte contre la pauvreté.

Les parties prenantes associées à l'élaboration du PLCP l'ont été selon une temporalité différente, des modalités différentes et sur des contenus différents (en lien avec le degré d'élaboration du plan). La majorité de ces acteurs n'estime d'ailleurs pas avoir contribué à l'élaboration du plan.

Nous recommandons de mettre en place un processus qui ne se limite pas à des consultations, mais qui relève de la concertation. Cela implique la participation active des acteurs concernés, en ce compris les personnes précaires elles-mêmes, à l'ensemble du processus et la mise en commun de leurs compétences pour travailler de concert pour préparer ensemble une décision prise au final au niveau du Gouvernement wallon.

2. Améliorer le travail de conception des dispositifs publics et en particulier prendre en compte les ressources nécessaires.

Bien que la programmation de la mesure analysée dans cette évaluation ait essentiellement échoué en raison d'un manque d'acceptabilité, celle-ci n'est pas indépendante de la question des modalités, de la faisabilité technique et des ressources nécessaires. Ainsi la question de la faisabilité d'une consécration juridique n'a véritablement fait l'objet d'une analyse qu'après l'adoption du PLCP. Aucune solution ou modalité(s) alternative(s) n'avai(en)t été envisagée(s). Les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la mesure n'avaient pas été identifiées, seule la première étape d'élaboration du texte légal avait été prise en compte. Les coûts additionnels au niveau des CPAS qui auraient eu à mettre en œuvre la mesure n'étaient pas identifiés. Le recours, dès la conception d'une intervention publique, à un outil tel que la logique d'intervention pourrait répondre aux difficultés rencontrées. Celle-ci nécessite notamment d'identifier les différentes ressources à affecter aux activités et la façon dont ces activités vont mener au(x) résultat(s) escompté(s) pour résoudre le problème public.

3. Améliorer l'efficacité du travail d'évaluation des politiques publiques.

Le présent travail d'évaluation a été rendu difficile par la non-mise en œuvre de la mesure objet de l'évaluation et par la difficulté d'avoir accès à des informations et documents relatifs à la mise à l'agenda et à la programmation de la mesure.

Nous recommandons de :

- Associer l'IWEPS dans la définition des mandats d'évaluation afin d'identifier le timing approprié en fonction des questions évaluatives d'intérêt et du stade de développement des mesures.
- Instaurer un archivage des documents gouvernementaux et administratifs qui soient accessibles aux évaluateurs.



7. Références

Sources politico-administratives

CPAS de Namur, Budget initial 2014 - Note de politique générale, 20p.

Décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement.

Décret du 9 février 2012 - Code wallon du logement (et de l'habitat durable)

Gouvernement wallon, Plan de Lutte Contre la Pauvreté, septembre 2015, 52 p.

Gouvernement wallon, note du 02 juin 2016, Premier rapport semestriel du Plan wallon de lutte contre la pauvreté (PLCP), 12 p.

Gouvernement wallon, note adoptant la grille indicative des loyers (2016)

La Constitution belge

Loi organique des CPAS (1976)

Programme National de réforme - Belgique, avril 2017, 191p.

SPW - Cellule des stratégies transversales, Fiches semestrielles de suivi relatif à la mesure 1.1.3. sécuriser-le-paiement-des-loyers.

UE (2012), Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, Journal officiel de l'Union européenne, C 326/02, pp. 391-407.

Sources scientifiques

Barone C. & Werfhorst H. (2011), Education, cognitive skills and earnings in comparative perspective, International Sociology 26 (4), SAGE publications.

Beach D. & Pedersen R (2013), *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, University of Michigan Press, 199p.

Beach D. & Pedersen R (2019), *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, second edition, University of Michigan Press.

Beach D. & Schmitt J. (2015), The contribution of process tracing to theory-based evaluations of complex ais instruments, Evaluation, Vol. 21(4), pp. 429-447.

Befani B. & Mayne J. (2014), *Process Tracing and Contribution Analysis: A Combined Approach to Generative Causal Inference for Impact Evaluation*, IDS Bulletin Vol. 45, n° 6, November 2014, pp. 17-36.

Bourguignon D., Desmette D., Yzerbyt V., Herman G. (2007), *Activation du stéréotype, performance intellectuelle et intentions d'action : Le cas des personnes sans emploi*, Revue internationale de psychologie sociale, 4/2007 (Tome 20), pp. 123-153.

Bozio A. et Grenat J. (2010), Économie des politiques publiques, Ed. La Découverte, Collection Repères, 128 p

CEHD (2014), Enquête sur la Qualité de l'Habitat en Wallonie - Résultats Clés,

CEHD (2017), Le logement en Wallonie : Des clés pour comprendre, Éditions Université Ouverte.



Chen H-T. (2005), Practical Program Evaluation. Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness, Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications.

Chênevert D. et al. (2005), Agir sur les leviers organisationnels pour mobiliser le personnel : le rôle de la vision, du leadership, des pratiques de GRH et de l'organisation du travail, Gestion, volume 30, numéro 2.

Conger J.A. & Kanungo R.N. (1988), Charismatic leadership in organizations, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Craver F. & Darden L. (2013), In Search of Mechanisms. Chicago: University of Chicago Press.

Cruquenaire A., Delforge C., Durant I. & Wery P. (2015), *Précis des contrats spéciaux. Vente – Bail – Mandat – Entreprise - Dépôt*, Ed. Wolters Kluwer, 2015, 792 p.

de Leval G., Traité des saisies, Faculté de droit de Liège, 1988, p. 100, n° 57.

Devaux-Spatarakis A. (2014), L'évaluation « basée sur la théorie », entre rigueur scientifique et contexte politique, Politiques et management public [En ligne], Vol 31/1 | 2014

Delahais t. & Toulemonde J. (2012), *Applying contribution analysis: Lessons from five years of practice*, Evaluation, Vol. 18, pp. 281–293.

Dolan P., Hallsworth M., Halpern D., King D., Metcalfe R& Vlaev I. (2012), *Influencing behaviour: The mindspace way*, Journal of Economic Psychology, Volume 33, Issue 1, February 2012, Pages 264-277.

Falleti G. & Lynch J. (2009), Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. Comparative Political Studies.

George A. & Bennet A. (2005), Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, BCSIA Studies in International Security, MIT Press.

Glennerster R. & Takavarasha K. (2013), *Running randomized evaluations : a practical guide*, Priceton University Press, 467 p.

Goertz G. (2005), Social science concepts: a user's quide, Princeton University Press, Princeton.

Goertz G. (1994), Contexts in international politics. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hatchuel A. & Weil B. (2016), La théorie C-K, un fondement formel aux théories de l'innovation, EMS Editions.

Hubin J. (2013), Des chiffres et des procédures en évolution, in Le règlement collectif de dettes, CUP, vol. 140, Larcier, 2013.

IWEPS (2017), Fiche 7: Perspectives de population et de logements.

IWEPS (2018), Regards statistiques n°2: Le marché locatif sous la loupe. Mesurer les loyers dans les communes belges et wallonnes.

Kahlke R. (2014), *Generic Qualitative Approaches: Pitfalls and Benefits of Methodological Mixology*, International Journal of Qualitative Methods, Vol. 13, pp. 37-52.

Knoepfel P., Larrue C., Varone F. (2006), Analyse et pilotage des politiques publiques, 2^e édition, Verlag Rüegger, Zûrich/Chur.

Larrue C., Varone F. et Knoepfel P. (2011), *Analyse et Pilotage des politiques publiques*, Verlag Rüegger, Zurich, 387 p.



Lebrun, R. (2017), Une appréhension de la sinistralité dans le cadre de l'activation d'un régime de garantie locative, Rapport du CEHD, Charleroi, 78 pages.

Leeuw F. (2012), Linking theory-based evaluation and contribution analysis: Three problems and a few solutions, Evaluation, Vol.18, n°3, July 2012.

Legewie N. (2017), *Anchored Calibration: From Qualitative Data to Fuzzy Sets*, Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 18(3), Art. 14, http://dx.doi.org/10.17169/fqs-18.3.2790.

Leisink P. & Steijn B. (2006), L'engagement organisationnel du personnel du secteur public néerlandais, Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol. 72.

Lemire S., Bohni Nielsen S. & Dybdal L. (2012), *Making contribution analysis work: A practical framework for handling influencing facctors and alternative explanations*, Evaluation, Vol. 18, n°3, pp. 294-309.

Licata L. (2007), La théorie de l'identité sociale et la théorie de l'auto-catégorisation : le Soi, le groupe et le changement social. Revue électronique de Psychologie Sociale, 2007, N°1.

Locke E. (1968), Toward a theory of task motivation and incentives, Organizational Behavior and Human Performance. Volume 3, Issue 2.

Marx A., Cambré B. & Rihoux B. (2013), *Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis*, Organizational Configurational Theory and Methods in Organizational Research Research in the Sociology of Organizations, Volume 38, 23–47 (pp. 23 - 47).

Mayne J. (2011), *Contribution analysis: addressing cause and effect*, In: Schwartz R, Forss K, Marra M (eds) Evaluating the Complex, Transaction Publishers, pp. 53–96.

Mayne J. (2012), Making causal claims, ILAC Brief 26, October 2012.

Mayne J. (2015), *Useful theory of Change Models*, Canadian Journal of Program Evaluation, Vol. 30.2, pp. 119-142.

Mintzberg H. (1982), Structure et Dynamique des organisations, Paris/Montréal, Éditions d'Organisation/Agence d'Arc.

Monk S. & Whitehead C. (2010), Making Housing More Affordable. The Role of Intermediate Tenures, Blackwell Publishing: Oxford.

Pattyn V., Molenveld A. & Befani B. (2019), *Qualitative Comparative Analysis as Evaluation Tool:* Lessons from an application in Development Cooperation, American Journal of Evaluation, vol. 40/1, pp.55-74 (First Published August 28, 2017)

Plane J-M. (2015), Théories du leadership, Modèles classiques et contemporains, Dunod.

Petit Emmanuel, *Le rôle des affects en économie*, Revue d'économie politique, 2009/6 (Vol. 119), p. 859-897. DOI 10.3917/redp.196.0859

Punton M. & Welle K., (2015), *Straws-in-the wind, Hoops and Smoking guns: What can Process Tracing Offer to impact Evaluation?*, Centre for Development Impact Practice Paper, n°10, April 2015.

Rihoux B., *Six applications d'analyse quali-quantitative comparée (aqqc) et des ensembles flous (ef) : mode d'emploi et originalités*, Revue internationale de politique comparée, vol. 11, n° 1, 2004, pp. 11-16.



Rihoux B. & Ragin C. (2009), *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Applied Social Research Methods Series, Vol. 51, Sage Publications. 209 p.

Sartori, G. (1984), Guidelines for Concept Analysis. In Social Science Concepts: A Systematic Analysis, ed. Giovanni Sartori. Beverly Hills, CA: Sage.

Schatz F. & Welle K. (2016), Qualitative Comparative Analysis: A Valuable Approach to Add to the Evaluator's Toolbox? Lessons from Recent Applications, Centre for Development Impact Practice Paper, n°13, January 2016.

Schneider C. Q., Wagemann C. (2012), *Set-theoretic Methods for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sil R. and Katzenstein P (2010), Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions, Perspectives on Politics, Vol. 8, No. 2.

Tajfel H. (1972), La catégorisation sociale. In S. Moscovici (Ed.), Introduction à la psychologie sociale. Paris: Larousse.

Tavory I. & Timmermans S. (2014), Abductive Analysis: Theorizing Qualitative Research. Chicago: University of Chicago Press.

Wery P. (2000), Le Droit des contrats. Le Mandat, Editions Larcier, août 2000.

Zeegers Ph. (2014), *Le droit commun du bail et l'impact de la sixième réforme de l'État*, dans La défédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les régions ? (sous la direction de N. Bernard), Ed. Larcier, pp.271-286.

<u>Autres sources</u>

CESW (2015), Avis A.1237 relatif à la note portant sur la politique du logement privé en Wallonie (appropriation par la Région Wallonne de la matière visée par l'article 15 de la loi spéciale relative à la 6° réforme de l'État). 14p.

Conseil Supérieur du logement, Avis n° 54 concernant la politique du logement privé en Wallonie, 6p.

Conseil Supérieur du logement, Avis n° 63 concernant la politique du logement privé en Wallonie – Avant-projet de décret modifiant diverses dispositions du Code civil relatives au bail d'habitation, 7p.

Fédération des CPAS (2015), La politique du logement en Wallonie : Avis de la Fédération des CPAS adressé au Ministre des pouvoirs locaux, de la ville, de l'énergie et du logement, Pau Furlan, 17 septembre 2015, 12 p.

Fédération des CPAS (2016), La politique du logement privé en Wallonie – Avant-projet de décret modifiant diverses dispositions du code civil relatives au bail d'habitation: Avis de la Fédération des CPAS adressé au Ministre des pouvoirs locaux, de la ville, de l'énergie et du logement, Pau Furlan, 20 septembre 2016, 6 p.

LST (2015), Nos réflexions pour alimenter les débats sur les politiques en Wallonie, octobre 2015, 30 p., disponible sur https://www.mouvement-lst.org/documents/2015-10-14_JMRM_LST_repressions_accrues.pdf

LST (2017), Point de vue du Mouvement L.S.T sur l'évaluation du Plan Wallon de Lutte contre la Pauvreté, mai 2017, 10 p. disponible sur http://www.rwlp.be/index.php/rwdh/rassemblement-wallon-pour-le-droit-a-l-habitat/385-nos-recommandations-phares-namur-26-06-2015

UNIA (2014), Baromètre de la diversité – Logement.



UVCW (2015), Note d'orientation sur la politique du logement privé en Wallonie – Avis du conseil d'administration de l'Union des villes et communes de Wallonie, 12/10/2015, 8p., disponible sur http://www.uvcw.be/actualites/429,430,429,429,6563.htm

Annexe 1 : Étude de faisabilité d'une évaluation expérimentale

L'étude de faisabilité s'est déroulée entre avril 2016 et juillet 2017. Elle a bénéficié (à partir de juillet 2016) de l'accompagnement scientifique d'une équipe de l'IRES à l'UCL composée des professeurs M. Dejemeppe, B. Van der Linden et W. Parienté.

Deux étapes étaient prévues :

- (1) Réunir l'information la plus précise possible sur le dispositif mis en place au CPAS de Namur
- (2) Identifier si les conditions pour mener une évaluation expérimentale sont remplies

L'étude de faisabilité s'est déroulée dans un contexte de remise en question du dispositif en luimême, notamment par un acteur important, la Fédération des CPAS. Celle-ci a remis, après un premier avis favorable sur le dispositif namurois, un second avis en septembre 2016 s'y opposant. Un travail d'aménagement d'un nouveau dispositif a été initié par le cabinet du Ministre du Logement en mars 2017 et est toujours en cours (cf. supra).

L'étude de faisabilité d'une évaluation expérimentale s'est toutefois poursuivie pour deux raisons. D'une part, l'évaluation expérimentale pouvait potentiellement porter sur le nouveau dispositif qui serait conçu, et d'autre part, vu l'autonomie des CPAS, certains d'entre-deux pouvaient d'eux-mêmes mettre en place le dispositif tel qu'envisagé initialement.

La démarche poursuivie s'est finalement déroulée en trois étapes :

(1) Prise d'informations sur le dispositif mis en place au CPAS de Namur : Cette démarche s'est déroulée entre avril 2016 et mars 2017. Elle a pris la forme d'entretiens avec les parties prenantes à la mise en œuvre du dispositif et d'une analyse documentaire de documents du CPAS et du Relais social urbain namurois.

Les deux suivantes avaient notamment pour objectif de déterminer si les conditions pour mener une évaluation expérimentale pouvaient être remplies (mise en place d'une nouvelle mesure de sécurisation du paiement ou une extension d'une mesure existante, possibilité d'assigner aléatoirement les personnes concernées par le dispositif, participation des bénéficiaires au dispositif, taille de l'expérimentation pour détecter un effet minimal en termes de résultats)?

- Étude exploratoire auprès de cinq autres CPAS (sélectionnés pour avoir une diversité de taille et d'environnement). Cette étape s'est déroulée entre décembre 2016 et mars 2017 par des entretiens auprès des différents CPAS et l'analyse des documents fournis. Un document de synthèse a été produit et a été remis comme outil de travail à la DGO4 et à la Fédération du CPAS dans le cadre du GT chargé de la rédaction de la circulaire. En résumé, les CPAS rencontrés sont opposés à la mesure tel qu'envisagé, car contrevenant à l'incessibilité du revenu d'intégration. Par ailleurs, ils pratiquent tous, mais selon des modalités différentes (public cible, type de logement concerné, niveau d'intervention entre locataire et bailleur, etc.), des mesures révocables de sécurisation du paiement des loyers.
- (3) Approche des deux plus grands CPAS, Liège et Charleroi, pour envisager une évaluation expérimentale (leur participation conjointe est une condition nécessaire pour atteindre une taille minimale pour une expérimentation). Cette étape s'est déroulée entre mars et juillet 2017. Le CPAS de Liège n'a pas donné suite à nos sollicitations. Un entretien a eu lieu avec le CPAS de Charleroi, mais ce dernier n'envisage pas actuellement de réformer et/ou d'étendre leur fonctionnement relatif



à la sécurisation du paiement des loyers. Il n'existe donc pas de terrain favorable à une évaluation expérimentale du dispositif tel que prévu par la mesure 1.13 du PLCP.

EN CONCLUSION

Vu la non implémentation de la mesure initialement prévue, vu les nombreux points d'interrogation entourant la conception et la mise en œuvre d'une nouvelle mesure (Quand ? Quoi? Comment ? Pour qui?) et les délais nécessaires pour mener une évaluation expérimentale, il ne sera pas possible d'évaluer cette mesure dans les délais impartis.

Le projet d'évaluation doit être revu pour tenir la route sans la mise en œuvre d'une évaluation expérimentale. L'optique est donc d'évaluer l'apport de modalités de sécurisation du paiement des loyers sur la relation bailleur-locataire en élargissant le champ de l'évaluation à d'autres dispositifs qui englobent un outil de sécurisation du paiement.

Si la possibilité d'évaluation expérimentale devait se confirmer dans les prochains mois, elle devrait faire l'objet d'un nouveau projet et le budget devrait être négocié. Vu le changement de majorité, l'IWEPS préfère attendre pour prendre la mesure des implications pour son programme de travail avant de s'engager sur un projet aussi conséquent dans le temps et en ressources.



Annexe 2 : Conceptualisation de la mise en place effective du dispositif WWW. Choix analytique.

Knoepfel *et al.* (2006) développent quatre produits, antécédents aux actes de mise en œuvre (produit 5): Définition politique du problème public (Produit 1); Programme politico-administratif (Produit 2); Arrangement politico-administratif (Produit 3) et Plans d'action (Produit 4).

Dans notre conceptualisation de la mise en place du WWW, nous gardons les produits 2 à 4 : puisque nous datons le début du processus de mise en place à la mise à l'agenda du Président des problèmes d'accès au logement, le produit 1, qui définit les contours de ce problème, est antécédent à la mise en place et est par conséquent mobilisé dans la conceptualisation des causes et du contexte de la mise en place.

C'est au terme d'un premier contact exploratoire avec le terrain, sous la forme de deux entretiens semi-directifs avec des travailleurs sociaux du CPAS de Namur que ce cadre analytique nous est apparu comme pertinent. Ce cadre constitue donc la base analytique principale de notre conceptualisation de la mise en place du dispositif WWW; d'autres éléments théoriques et empiriques se grefferont à ce cadre dans une perspective d'enrichissement de l'analyse.

D'un point de vue théorique, nous définissons par conséquent le concept de la mise en place effective du WWW (pôle positif) comme suit :

La présence de tous les produits qui composent le cycle de la politique publique et qui précèdent les actes de mise en œuvre (produit 5)

Autrement dit, la mise en place du WWW est effective lorsqu'elle est configurée de manière à rendre possible un premier acte de mise en œuvre, c'est-à-dire si l'ensemble des produits qui précèdent les actes de mises en œuvre (qu'il s'agisse de la définition d'objectifs, du plan d'action, etc.) sont présents. Pour attester de la présence de ces produits, nous investiguons la présence de leurs éléments constitutifs (i.e. les attributs).

Cependant, avant de procéder à cette recherche systématique sur les éléments constitutifs des produits, nous cherchons à déterminer si le WWW est une politique publique; autrement dit, si elle en possède les éléments constitutifs, qui sont au nombre de sept.

- 1. une solution à un problème public : Reconnaissance d'une situation d'insatisfaction sociale dont la résolution est soumise à l'action du secteur public ; mise à l'agenda de cette situation ;
- 2. l'existence de groupe-cible à l'origine d'un problème public : Groupe dont le comportement serait à l'origine du problème et dont la politique cherche à modifier le comportement ;
- 3. une cohérence au moins intentionnelle : Existence d'un modèle de causalité que la politique tentera d'appliquer pour résoudre le problème public ;
- 4. L'existence de plusieurs décisions et activités : « Ensemble d'actions, qui dépasse le niveau de la décision unique ou spécifique » (Knoepfel *et al.* 2006) : Définition du problème, législation, application ;
- 5. programme d'intervention: Décisions relatives au programme et à son application. Il s'agit, dit autrement, du produit 4: Plan d'action. La présence de cet élément sera appréciée via l'attribut « Plans d'action » ;



- 6. le rôle clé des acteurs publics : Les décisions et activités doivent être prises par des acteurs publics ou des acteurs privés qui agissent par une délégation juridiquement fondée ;
- 7. l'existence d'actes formalisés: Production d'actes censés orienter le comportement des groupes-cibles¹¹².

Ensuite, si le WWW s'avère être une politique publique, nous cherchons à savoir si la mise en place de ce WWW est composée des produits 2 à 4 qui précèdent les actes de mise en œuvre (produit 5). À ce propos, Knoepfel *et al.* (2006) détaillent les éléments constitutifs de chaque produit :

- Produit 2 : Programme politico-administratif (PPA)
 - o les objectifs : « L'état considéré comme satisfaisant à atteindre par la solution adoptée » (Knoepfel *et al.*,2006). Les objectifs peuvent être définis de façon abstraite ou concrète (chiffrée) :
 - o les éléments évaluatifs : dans le cas d'objectifs chiffrés, il s'agit du type de données qui détermine le degré de réalisation des objectifs ;
 - o les modalités de prise en charge des groupes-cibles: Modalités incitatives (influencer le groupe-cible via un signal « prix »), régulatrices (interdire, obliger, attribuer des droits, etc.) et/ou persuasives (délivrer de l'information dans le but de faire adhérer les groupes-cibles aux objectifs);
 - o l'arrangement politico-administratif et les ressources: Choix des autorités et des services administratifs compétents, répartition des compétences, dotation en ressources humaines et financières;
 - o les éléments procéduraux : Ils déterminent les rôles et le pouvoir relatifs des acteurs dans le cadre de toute démarche de mise en œuvre, ainsi que leur interaction. Ils peuvent être interprétés comme des règles institutionnelles.
- <u>Produit 3 : Arrangement politico-administratif (APA)</u>

Il s'agit d'un sous-ensemble du produit 2.

- Produit 4 : Plan d'action (appelé également programme d'intervention)

Il s'agit du produit qui précède directement les actes de mise en œuvre. Knoepfet et al. (2006) définissent le plan d'action comme « l'ensemble des décisions de planification considérées comme nécessaires à la production coordonnée et ciblée de prestations administratives [...] Il établit le lien entre les normes générale et abstraite du PPA et les actes individuels et concrets de mise en œuvre». Partant de cette définition, nous proposons deux éléments constitutifs :

- Définition de groupes-cibles et bénéficiaires finaux auxquels les prestations sont prioritairement fournies. Les priorités peuvent être établies selon diverses perspectives: spatiale, sociale, temporelle, etc.;
- o Définition du coût de la mise en œuvre, décision sur l'allocation optimale des ressources (qui ? combien ? dans quel service administratif ?).

_



¹¹² Les auteurs suggèrent un huitième élément constitutif : une nature plus ou moins contraignante des décisions et activités. Ils insistent cependant sur le fait que l'aspect coercitif et autoritaire de l'intervention publique est de moins en moins la règle ; les formes incitatives étant de plus en plus usitées. Nous ne considérons donc pas cet élément qui, plus de 10 ans après la première parution de cet ouvrage, nous semble obsolète.

En opérant cette conceptualisation en deux temps – l'étude de la présence d'une part des éléments constitutifs de la politique publique et, d'autre part, des éléments constitutifs des produits de son cycle qui précèdent les actes de mise en œuvre - nous pouvons affirmer que la mise en place du WWW est effective si et seulement si la présence des produits 2 à 4 est observée ; et chaque produit est présent si ses éléments constitutifs qui sont nécessaires sont tous présents (à un niveau modéré ou totalement)

Fort de ce premier ancrage analytique une deuxième confrontation avec le terrain s'est déroulée afin, d'une part, de tester la présence de ces 13 éléments constitutifs distincts et, d'autre part, d'ouvrir la porte à d'autres questionnements et de faire émerger d'autres hypothèses à propos d'éléments constitutifs, issus d'observations de terrain. Les résultats de cette analyse sont présentés dans le tableau 4.1.



Annexe 3 : Relations des attributs de cause entre eux

Chaque attribut de chaque cause a un pouvoir ontologique et causal : ontologique, car sa relation avec les autres attributs de la cause (nécessité, suffisance, substituabilité) fait exister cette cause ; causal parce que la cause (formée d'attribut(s)) déclenche un mécanisme causal, qui à son tour produit le résultat (qui est également composé d'attributs en relation). Un attribut peut être nécessaire pour que la cause existe, ce qui signifie que sans la présence de cet attribut, la cause n'existe pas et, par conséquent, le mécanisme ne se déclenche pas. Il peut également être nécessaire et suffisant pour que la cause existe. Autre possibilité : l'attribut peut être suffisant, mais pas nécessaire : sa présence assure l'existence de la cause, mais, en son absence un autre attribut pourrait tout aussi bien faire exister la cause et déclencher le mécanisme (substituabilité). Ce sont tous ces liens que les attributs entretiennent entre eux que nous évoquons dans l'encadré cidessous.

Encadré: Analyse de la nécessité, de la suffisance et de la substituabilité des attributs de cause

La première cause - des moments informatifs particuliers à propos des problèmes d'accès au logement - possède trois attributs : le document d'un bénévole qu'il envoie au Président, une fin de cycle de hausse des salaires et une saturation du Président à propos des informations sur les problèmes d'accès au logement. Le premier attribut est nécessaire et suffisant pour faire exister ce premier concept causal. En effet, c'est réellement ce document qui forme la cause qui va déclencher un vif intérêt du Président pour la thématique ; intérêt qui a abouti à une mise à l'agenda et une priorisation de cette thématique.

« La problématique du logement pourrait devenir une politique prioritaire du CPAS » (Extrait du procès-verbal de la réunion du 8 octobre 2012 ayant pour objet une discussion autour de la note du bénévole)

La volonté du Président d'aboutir (deuxième cause, à la fois cause et attribut) est nécessaire sur le plan ontologique et causal. De nombreux témoignages attestent le fait que sans cette volonté, la mise en place du WWW n'aurait probablement pas connu d'épilogue heureux.

La troisième cause, des attitudes de propriétaires bailleurs (et agences immobilières) qui mènent à de la sélection (voire de la discrimination) de locataires, répertorie trois attributs: une catégorisation sociale, un souci que le bien qu'ils louent se dégrade d'une usure normale, une recherche de rentabilité locative. La présence d'un attribut, quel qu'il soit, forme la cause : chaque attribut est suffisant, mais pas nécessaire. Cette cause déclenche des comportements sélectifs, voire discriminatoires, se traduisant par un mécanisme de méfiance des propriétaires et agences à l'égard des candidats locataires usagers du CPAS.

Quatrième cause identifiée: le non-respect de locataires usagers du CPAS de leurs obligations contractuelles, en particulier un mauvais entretien du bien qu'ils louent, des défauts de paiement de loyers ou de constitution et/ou de libération de la garantie locative. La présence de l'un ou l'autre attribut est suffisante pour faire exister la cause, qui elle-même déclenche une méfiance du propriétaire quand il se trouve face à un usager du CPAS.

Les limites des dispositifs existants au CPAS de Namur en matière de soutien à l'accès au logement représentent la cinquième cause. Elle est constituée de deux attributs qui caractérisent les mandats qui sont d'application depuis bien avant ceux du WWW: leur révocabilité et l'absence d'état des lieux d'entrée pris en charge par le CPAS (seul un état des lieux de sortie pris en charge



par le CPAS était prévu avant la mise en place du WWW). Sur le plan ontologique, ces deux attributs sont conjointement nécessaires à la formation de cette cause, qui est à la base des réflexions sur les changements à apporter dans les mandats WWW pour sécuriser le paiement des loyers et retrouver la confiance des propriétaires.

La cause suivante est les besoins organisationnels des travailleurs sociaux et des autorités du CPAS. Elle se décline en plusieurs attributs: avoir un but précis à atteindre, s'assurer que le dispositif est « sur les bons rails », avoir une connaissance fine du fonctionnement du dispositif, assurer une gestion prévisionnelle efficace des ressources humaines, gérer la charge de travail, obtenir facilement des résultats et tenir compte des contraintes budgétaires du CPAS. Ces éléments sont pour la plupart présents en mode mineur dans le cadre de la mise en place du WWW, excepté le besoin d'avoir une connaissance fine du fonctionnement du dispositif par les travailleurs d'Action Logement et la volonté d'obtenir facilement des résultats. Ces deux attributs sont nécessaires et suffisants à la formation de la cause.

La septième cause identifiée est formée d'un seul attribut, *de facto*, nécessaire et suffisant : il s'agit de s'assurer qu'une base de propriétaires et d'agences immobilières est prête à louer à un candidat locataire qui aurait signé les deux mandats irrévocables et qu'une partie d'entre eux accepteraient de rentrer dans ce dispositif. Sans groupes-cibles et sans bénéficiaires finaux, le dispositif ne pourrait fonctionner. Cette cause est par conséquent nécessaire au déclenchement d'un mécanisme causal. La huitième cause est la volonté des travailleurs sociaux de répondre à la mission fondamentale du CPAS de permettre à chacun de vivre une vie conforme à la dignité humaine (dignité qui passe par l'accès au logement). Chez certains travailleurs sociaux, notamment ceux d'action sociale, cette volonté outrepasse toutes les autres volontés à l'égard de leur usager. Elle est nécessaire dans le cadre de la motivation des agents et leur acceptation du dispositif. Enfin, la dernière cause est l'absence d'intérêt, pour des acteurs externes au CPAS, à intenter une action juridique à l'encontre de ce dispositif. Cette absence d'intérêt déclenche une improbabilité de poursuivre en justice le CPAS, même s'il y a une volonté de le faire. Cette cause est donc nécessaire au succès de la mise en place du WWW.

Annexe 4 : Mandats de gestion des loyers et d'état des lieux pré-WWW



MANDAT DE GESTION DES LOYERS

| Je, soussigné(e) | , né(e | e) le | , domicilié | | à | , déc | lare p | oar la pré | sente, donner | m | andat |
|---------------------|---------|-----------|---------------|-------|-------|---------|--------|------------|---------------|-----|--------|
| au CPAS de NAM | UR de p | ayer dire | ctement, à pa | artir | du re | venu d' | intég | ration/de | l'aide équiva | ler | ite au |
| revenu d'intégratio | n me i | revenant, | le montant | de | mon | loyer, | soit | €, | directement | à | mon |
| propriétaire, Monsi | eur/Mad | ame | , résidant/d | omi | cilié | à | | , sur son | compte n° | | *3 |

<u>J'autorise dès à présent le CPAS de NAMUR à informer ce propriétaire</u> de la révocation du présent mandat et/ou du retrait du revenu d'intégration/de l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration en ma faveur, retrait mettant un terme à la gestion des loyers.

Jambes, le

NOM + SIGNATURE





Aide Individuelle

± : 081/337
 ± : 081/337 089
 □ : info@cpasnamur.be

Votre correspondant:

Vos réf : Nos réf : DAS/ Annexe(s) :

MANDAT: ETAT DES LIEUX.

Je, soussigné(e) , né(e) le , domicilié à , déclare par la présente, donner mandat au CPAS de NAMUR :

- 1. de <u>le représenter pour la réalisation de l'état des lieux de sortie</u> du logement sis à que je loue suivant contrat de bail signé le avec Monsieur/Madame propriétaire(s), résidant/domicilié(s) à ;
- d'autoriser la libération de la garantie locative bancaire DEXIA équivalente à mois de loyer, soit €, en faveur de l'une ou l'autre partie en fonction des conclusions de l'état des lieux de sortie;
- de <u>le représenter pour l'ouverture d'un compte bloqué</u> en cas de garantie totalement reconstituée, ouvert à son nom et celui du propriétaire auprès de l'institution financière suivante;

Je consens dès à présent que le CPAS de NAMUR informe ce propriétaire du retrait du revenu d'intégration/de l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration en ma faveur.

Jambes, le

POUR ACCORD (en toutes lettres),

NOM + SIGNATURE



Annexe 5 : Mandats de gestion des loyers et d'état des lieux dans le cadre du WWW



Votre correspondant :

Vos réf : Nos réf : DAS/ Annexe(s) :

MANDAT DE GESTION DES LOYERS

| Je, soussigné(e) | , né(e) le | , domicilié | à | , déclare par la présente, |
|--------------------|-------------------|-----------------|---------|-----------------------------|
| donner au CPAS de | NAMUR, <u>man</u> | dat irrévocable | pour la | a durée du contrat de bail |
| de payer directeme | nt, à partir du 1 | evenu d'intégr | ation/d | e l'aide équivalente au RIS |
| me revenant, le | montant de i | mon loyer, so | oit 📗 | €, à mon propriétaire, |
| Monsieur/Madame | , résidant/ | domicilié | à | , sur son compte no . |

J'autorise dès à présent et irrévocablement le CPAS de NAMUR à informer ce propriétaire du retrait du revenu d'intégration/de l'aide sociale équivalente au RIS en ma faveur, retrait rendant matériellement impossible la poursuite du mandat de gestion des loyers.

Jambes, le

POUR ACCORD (en toutes lettres),





Aide Individuelle

☎:081/337

₫ ...081/337 089

...info@cpasnamur.be

Votre correspondant :

Vos réf : Nos réf : DAS/ Annexe(s) :

MANDAT: ETAT DES LIEUX.

Je, soussigné(e) , né(e) le , domicilié à , déclare par la présente, donner au CPAS de NAMUR mandat irrévocable pour les missions spécifiques cidessous:

- 1. <u>le représenter pour la réalisation de l'état des lieux d'entrée **et/ou** de sortie du logement sis à , que je loue suivant contrat de bail signé le avec Monsieur/Madame , propriétaire(s), résidant/domicilié(s) à ;</u>
- au terme du bail, <u>autoriser la libération de la garantie</u> locative bancaire DEXIA équivalente à mois de loyer, soit €, en faveur de l'une ou l'autre partie en fonction des conclusions de l'état des lieux de sortie;
- le représenter pour l'ouverture d'un compte bloqué en cas de garantie totalement reconstituée, ouvert à son nom et celui du propriétaire auprès de l'institution financière suivante;

Je consens dès à présent que le CPAS de NAMUR informe ce propriétaire du retrait du revenu d'intégration/de l'aide sociale équivalente au RIS en ma faveur.

Jambes, le

POUR ACCORD (en toutes lettres),



Annexe 6 : Méthode de caractérisation des contextes

La principale difficulté qui réside dans l'identification des éléments contextuels est de pouvoir les différencier des causes. Cette distinction s'opère sur la base de la théorie et de la connaissance que le chercheur a du cas. Cette distinction n'est cependant pas exempte de toute contestation : elle est en quelque sorte le meilleur choix, étant donnée l'information dont dispose le chercheur. Pour parvenir à réaliser cette distinction, Beach et Pedersen (2019) proposent de définir le contexte en contraste avec ce qui définit une cause. Selon eux, un contexte permet au résultat d'exister, il est nécessaire, mais ne le cause pas. Contrairement à une cause, un contexte ne déclenche pas un mécanisme causal. Le contexte est vu comme le cadre dans lequel les causes, les mécanismes causaux et le résultat se déroulent. Dès lors, c'est dans ce cadre-là que le mécanisme causal peut fonctionner comme il a été théorisé : « Context does not cause X or Y but affects how they interact» (Goertz, 1994), Quatre « ficelles » facilitent l'identification des contextes : ils sont présents bien avant l'émergence du mécanisme causal et du résultat que l'on observe - un mécanisme causal est déclenché par une cause qui se manifeste peu de temps avant ; ils sont passifs (par exemple, une caractéristique d'un individu pourrait être un élément contextuel, mais une action qu'il pose en mobilisant cette caractéristique pourrait être une cause) ; ils sont stables dans la période sous revue (par exemple les caractéristiques du CPAS en tant qu'organisation) ; ils ne sont pas uniquement liés à la mise en place du WWW. En présence de ces quatre caractéristiques, on peut affirmer qu'on est face à un élément contextuel.

Partant de cette définition et sur la base de notre connaissance approfondie du cas, nous avons identifié quatre contextes, que nous ordonnons dans une logique « descendante » : le marché du logement locatif privé namurois, le CPAS en tant qu'organisation, son Président et ses travailleurs sociaux. Chaque contexte est doté d'attributs qui le caractérisent. Nous avons défini chaque attribut et avons précisé en quoi il nécessaire à l'existence d'un mécanisme causal. La définition des attributs, et leur lien avec les mécanismes causaux, s'appuient dans la mesure du possible sur un ancrage théorique ou analytique.



Annexe 7 : Caractérisation des contextes

Le premier contexte, le marché namurois du logement, est développé dans le corps du texte. Le deuxième contexte est **le CPAS en tant qu'organisation**. Ce contexte permet le bon fonctionnement d'une série de mécanismes causaux sous une forme singulière. Ce sont les apports théoriques de Mintzberg sur les organisations, couplés à des éléments analytiques de Knoepfel *et al.* (2006) caractérisant la structure d'un arrangement politico-administratif, qui nous éclairent sur ce sujet.

Encadré: Contexte 2: Le CPAS en tant qu'organisation

Un premier attribut de cette organisation est sa **division verticale faible**. Mintzberg (1982) la définit comme une structure où la séparation entre tâches de conception et d'exécution est faible. Autrement dit, peu d'échelons se trouvent entre le plus haut niveau de pouvoir (Président, bureau permanent et conseil) et la base du CPAS. Cette proximité entre décideurs et exécutants offre à la base du CPAS des opportunités régulières de transmettre au sommet hiérarchique ses constats sur les problèmes d'accès au logement des usagers du CPAS.

Chercheur : « La responsable d'Action Logement vous a-t-elle relayé les réflexions au sein d'Action Logement sur les problèmes d'accès au logement ? » Président du CPAS : « Oui, bien sûr. C'est un sujet récurrent »

Le faible nombre d'acteurs concernés par la mise en place du WWW - seuls Action Logement et le Secteur de première ligne le sont - constitue un deuxième attribut. Ce faible nombre d'acteurs n'incite pas à l'établissement de procédures précises et cadenassées (mécanisme causal) ; procédures qui sont pourtant nécessaires à la gestion coordonnée de la mise en œuvre. Ceci aboutit à des éléments procéduraux peu explicites sur la collaboration entre ces deux acteurs. Ce constat est amplifié par l'absence d'une tradition ancrée de collaboration entre les deux entités. Des raisons historiques expliquent cet état de fait : les missions de départ d'Action Logement, définies en 2008, n'impliquent pas - ou peu - de contacts avec le secteur de la première ligne. N'être que deux entités concernées par la mise en place du WWW, au sein d'une seule et même organisation, rend cependant le contexte homogène et potentiellement favorable à « un esprit de corps » (mécanisme causal).

Le troisième attribut est la grande marge de manœuvre du CPAS dans la mise sur pied d'une politique publique. Deux éléments caractérisent cette marge de manœuvre :

- Degré d'autonomie: Les CPAS disposent d'une autonomie communale décisionnelle¹¹³. Knoepfel *et al.* (2006) soulignent que « dans ce cas, les acteurs régionaux et locaux peuvent adapter la politique à leurs propres besoins, sans véritablement se soucier des décisions préalables ou concomitantes des acteurs des niveaux étatiques supérieurs » ;
- Recours à l'expertise externe : Ce n'est pas le *modus operandi* habituel au sein du CPAS de Namur.

Mis ensemble, ces deux éléments laissent une liberté importante dans la mise en place du WWW (mécanisme causal), que ce soit par rapport à ses autorités de tutelle (Gouverneur de province, collège communal ou conseil communal), ses organes subsidiants (SPF intégration sociale et Direction Générale Action Sociale et Santé) ou des juristes externes au CPAS.

¹¹³ Le CPAS est un établissement public doté d'une personnalité juridique distincte de la commune. Il prend ses décisions - dans les limites de ses compétences - de manière autonome. L'autonomie est donc la règle, la tutelle est l'exception. Les autorités de tutelle sont chargées de veiller à ce que le CPAS ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général.



Enfin, le quatrième attribut est le **contexte dynamique sur le plan des politiques en matière d'accès au logement** au CPAS de Namur, en particulier au sein d'Action Logement : en 2011 déjà, le service émet des propositions à ce sujet : présenter Action Logement aux agences immobilières, virer directement le loyer au propriétaire ou à l'agence à partir du revenu d'intégration, mettre en place un projet individualisé d'intégration sociale par le logement (qui deviendra le « bail accompagné », dont la mise en œuvre débutera en janvier 2013) et passer, dans ce cadre, la garantie locative de 2 à 3 mois. Cette dynamique permet à la thématique de l'accès au logement d'être présente dans la mémoire collective du CPAS et inspire les travaux d'élaboration du WWW.

Le troisième contexte est **le Président du CPAS**. Sept de ses caractéristiques (groupés en cinq attributs) sont nécessaires à l'existence de certains mécanismes causaux. Des éléments des théories sur le leadership ont largement inspiré l'encadré ci-dessous. Des enseignements issus du cadre analytique de Knoepfel *et al.* (2006) et de notre matériau empirique ont complété ce bilan contextuel. Nous opérons en deux temps en distinguant la fonction formelle du Président de la personne.

Encadré: Contexte 3: Le Président du CPAS

Sous l'angle de ses caractéristiques formelles en tant que Président, il préside le conseil de l'action social, organe politique qui régit tout ce qui est de la compétence du centre public d'action sociale, à moins que la loi n'en dispose autrement. Il est également de droit, et avec voix délibérative, président du bureau permanent et des comités spéciaux. Parmi ses autres compétences, épinglons la direction des activités du centre, l'instruction préalable des affaires qui sont soumises au conseil, au bureau permanent et aux comités spéciaux ainsi que l'exécution des décisions de ces trois organes ¹¹⁴. Cet état de fait lui confère une **autorité naturelle** (premier attribut) **sur les travailleurs sociaux et sur les autres autorités du CPAS** (membres du bureau permanent, membres du conseil de l'action sociale, chefs d'équipe). Le Président concentre un pouvoir d'influence important au CPAS. Knoepfel *et al.* (2006) expriment le fait que cette position centrale « se traduit par la possibilité pour ses détenteurs d'intervenir contre la volonté des autres acteurs impliqués dans l'arrangement politico-administratif et d'imposer unilatéralement leur point de vue ». Ce pouvoir d'influence était notamment nécessaire pour surmonter les réticences de quelques membres du conseil de l'action sociale ¹¹⁵ ou du juriste (mécanisme causal).

Juriste: « Dans le mandat, on avait indiqué que la personne autorisait le CPAS à avertir le propriétaire lorsqu'il ne bénéficierait plus de l'aide sociale ou du RIS. Et ça je n'étais pas d'accord parce que c'est une violation du secret professionnel » Chercheur: « Et finalement c'est passé comme ça ? » Juriste « Beh moi écoutez moi j'ai fait ce qu'on m'a demandé donc je les ai formulés (ndlr: les mandats), mais après…de toute façon il (ndlr: le Président) voulait absolument avancer dans ça » (Extrait d'entretien)

Sous l'angle des caractéristiques personnelles du Président, deux premiers attributs sont mobilisés par le Président dans sa relation à ses subordonnés: sa proximité et son charisme (deuxième attribut). Facilité par la structure plate du CPAS (cf. contexte 1), cette proximité du Président avec ses travailleurs sociaux lui permet d'obtenir facilement de leur part des informations à propos des problèmes d'accès au logement des usagers du CPAS (mécanisme causal), ce qui produit dans son chef une reconnaissance du problème public. L'autorité charismatique que le Président incarne et que Weber (1922) définit comme « une autorité sur les

115 Les résolutions sont prises à la majorité absolue des voix.



Sources: Articles 27 et 28 de la Loi organique des CPAS et site internet de l'UVCW (https://www.uvcw.be/articles/33,38,38,0,2207.htm, article parcouru le 7 décembre 2018).

hommes à laquelle les sujets se soumettent en vertu de leur croyance en cette qualité extraordinaire de la personne considérée » lui permet de jouir d'une confiance de ses travailleurs sociaux (mécanisme causal) qui se traduit par une disponibilité quasi automatique de leur part pour mettre en œuvre toute initiative venant de lui (attribut du résultat).

lÀ propos de l'adhésion des travailleurs sociaux au dispositif WWW] Président : « Je vais pas m'étaler là-dessus, mais, à un moment donné…un mélange de volonté, de charisme, de conviction. De gens qui malgré tout te font confiance. Qui ne sont peut-être pas emballés au départ, mais qui a priori font confiance puisqu'ils t'ont vu agir dans d'autres domaines » (Extrait d'entretien)

Un autre attribut du Président qui, selon Conger & Kanungo (1988), caractérise les leaders est son **anticonformisme**¹¹⁶. Cette qualité permet l'existence d'événements qui n'auraient sans doute pas eu lieu sans sa présence, comme l'accord qu'il donne pour l'organisation d'une réunion avec des propriétaires – sous la proposition d'Action Logement - ou encore l'organisation d'une rencontre avec des groupes-cibles (en l'occurrence deux agences immobilières) pour tester leur sensibilité par rapport à une version béta d'un dispositif public (en l'occurrence le WWW). Comme l'évoque l'extrait ci-dessous, ce type d'organisation n'entrait pas dans les usages établis du CPAS.

Chercheur: « C'est une démarche originale d'aller directement vers les propriétaires? C'est habituel au niveau du CPAS?» Président du CPAS: « Non. Non. Quand on est allé vers les propriétaires c'était d'abord pour comprendre. Pour reconstruire une relation de confiance avec les propriétaires » (Extrait d'entretien)

Associé la **prise de risques**¹¹⁷, cet anticonformisme permet également à la mise en place d'une politique publique d'exister sans avoir, selon le Président, toutes les garanties juridiques à son propos.

Président : « La partie tout à fait originale de notre démarche c'est l'aspect irrévocable. Et c'est précisément ce point-là qui pourrait je pense être plaidé [...] Mais tu pourrais aussi plaider le contrat léonin quoi: c'est-à-dire qu'on impose un contrat parce que la personne est faible et les clauses déséquilibrées. Mais ça me semble moins plaidable» (Extrait d'entretien)

Deux autres attributs liés au Président en tant que personne sont sa **popularité et son accessibilité auprès des citoyens namurois** (quatrième attribut). Cela lui permet d'engranger des résultats qu'ils n'auraient pas obtenus autrement : par exemple, réunir un nombre important de propriétaires à une réunion que le CPAS a organisée ou obtenir des informations « en direct » des propriétaires sur leur problème avec des locataires qui sont au CPAS, etc. (mécanisme causal).

Directrice de l'action sociale : « Les propriétaires interpellent d'une manière générale tout le monde, et donc il se peut que le Président soit directement interpellé pour ce genre de problème » (Extrait d'entretien)

Enfin, un cinquième et dernier attribut est sa **qualité de stratège politique**, qui lui permet par exemple de proposer une période d'évaluation du WWW au conseil de l'action sociale du CPAS, dans l'objectif de rassurer ses membres et d'obtenir leur assentiment.

Les **travailleurs sociaux du CPAS** constituent le quatrième contexte de la mise en place du WWW. Des concepts théoriques diversifiés soutiennent l'établissement des cinq attributs des travailleurs

¹¹⁷ Conger et Kanungo (1988).



-

¹¹⁶ Le Larousse en ligne définit l'anticonformisme comme une « opposition aux usages établis, aux traditions ».

sociaux ainsi que la nécessité de leur présence pour que les événements se déroulent de la façon dont ils sont théorisés. Parmi ces concepts théoriques, nous faisons référence au niveau de qualification des travailleurs sociaux, à leur mode communicationnel, à leur but organisationnel, à leur engagement organisationnel et à leur pouvoir.

Encadré: Contexte 4: Les travailleurs du CPAS

Le premier attribut des travailleurs sociaux d'Action Logement est leur **importante capacité cognitive**: les assistants sociaux ont obtenu au minimum un diplôme de bachelier. Le fait d'avoir un diplôme élevé résulte en des capacités cognitives supérieures (mécanisme causal), parmi lesquelles la communication, l'analyse et le raisonnement¹¹⁸. Ces capacités sont indispensables à la bonne mise en œuvre du WWW. Leurs détenteurs se sentent donc prêts, à tous le moins sur le plan des compétences (faisabilité), à exécuter ce dispositif.

Chercheur: « Si un autre CPAS qui connaît les mêmes problèmes d'accès au logement que le vôtre devait mettre en place le WWW, ça serait quoi les ingrédients principaux pour que ça se mette en place et que ça fonctionne? Qu'est-ce qui fait qu'ici en gros ça fonctionne? » Responsable d'Action Logement : « Il faut les bonnes personnes pour gérer ça. Moi je vois **** [travailleur social d'Action Logement], c'est quelqu'un qui a unefacilité de négocier, une façon d'entrer en contact avec les propriétaires. Il obtient des choses. Il obtient des diminutions de loyer. Il sait mettre les personnes en confiance [...] leur donner les bonnes réponses quand il faut, et être présent » (Extrait d'entretien)

De plus, le niveau élevé de qualification des juristes du CPAS impliqués dans la mise en place du WWW permet des réflexions et décisions autour des éléments juridiques à prendre en compte dans la mise en place de cette procédure (aspect irrévocable du mandat de gestion de loyer, modalités de libération de la garantie CPAS, etc.).

Chercheur: « Pourrez-vous nous transmettre les éléments qui vous ont permis de construire le mandat? Car vous vous êtes basé sur de la doctrine ou de la jurisprudence? » Juriste : « Non, c'est mon métier. J'ai été à l'école pour apprendre à faire des choses comme ça (rires) [...] Évidemment il y a des choses que je ne sais pas et que je vais vérifier, ne vous inquiétez pas (rires) » (Extrait d'entretien)

L'ajustement mutuel, mode communicationnel le plus fréquent chez les travailleurs sociaux d'Action Logement, est le deuxième attribut. Mintzberg (1982) le définit comme une « communication informelle entre les opérateurs », sans contrôle spécifique par la hiérarchie. Ce mode communicationnel laisse une grande marge de manœuvre aux travailleurs sociaux : ils disposent d'espaces de discussions fréquents à propos des problèmes d'accès au logement, ils peuvent librement réfléchir à des solutions à ce problème.

Les travailleurs sociaux d'Action Logement valorisent l'accès au logement comme but de mission premier de leur service et comme une des fonctions de base du CPAS (troisième attribut). Ils sont d'ailleurs nombreux à insister sur le fait que le droit au logement est un droit constitutionnel qui participe au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine (Article 23 de la Constitution et Article premier de la loi organique des CPAS). Répondre à ce but de mission est tellement fondamental à leurs yeux qu'ils sont prêts à en délaisser d'autres (par exemple, la mission de rendre les usagers du CPAS autonomes dans la gestion de leur budget), jugés moins

¹¹⁹ Nizet et Pichault (1995), dans un registre critique des apports théoriques de Mintzberg, définissent un but de mission comme

« tout but qui se réfère aux produits, aux services, ou encore aux clients de l'organisation ».





¹¹⁸ Barone et Werfhorst (2011).

importants, si ce but secondaire entrave la réalisation du but de mission premier (mécanisme causal). Toute initiative du CPAS visant à supporter ce but de mission premier est donc accueillie favorablement par les travailleurs sociaux (acceptabilité).

Travailleur d'Action Logement « La base de toute évolution, je pense que ça passe par le logement. Quand tu as un toit, tu peux te projeter [...] Même s'il faut empiéter sur la liberté de jouir de leur revenu et leur permettre d'avoir un logement, je pense que ce serait une bonne chose » (Extrait d'entretien)

Le quatrième attribut est **l'engagement affectif**, qui est d'autant plus prononcé que l'autonomie dans le travail, l'intérêt des tâches et le soutien des collègues sont positivement perçus par le travailleur. Ces trois dimensions sont présentes à Action Logement. Par conséquent l'engagement affectif, que Leisink et Steijn (2006) décrivent comme le témoin « d'un attachement émotionnel, d'une identification envers l'organisation et d'une participation à celle-ci », est fort. Ce contexte favorable en termes d'engagement des travailleurs sociaux permet une prise d'initiative importante et une volonté accrue de participer à la mise en place et mise en œuvre de nouveaux processus, outils, etc. (mécanisme causal).

Le cinquième et dernier attribut caractérise un type particulier de travailleurs sociaux : les bénévoles d'Action Logement. Ils rentrent dans la catégorie que Plane (1994) appelle les agents de changements, qui sont extérieurs à l'organisation : « Ils apportent souvent un regard neuf sur les problèmes structurels et organisationnels et n'hésitent pas à soulever des questions taboues rarement remises en cause. D'une certaine façon, ils bousculent l'organisation par leur présence et leur prestation sur le terrain ». Les bénévoles du CPAS sont sans contrat, sans lien de subordination ; cette position organisationnelle permet à une expression libre, et non contrainte d'exister ; parole qui par conséquent est valorisée par le Président et qui permet de mettre les problèmes d'accès au logement dans ses priorités.

lÀ propos d'un bénévole d'Action Logement] « Il est d'ailleurs à la base de la mise en place du projet Win-Win-Win. En effet, face à la problématique rencontrée, il a écrit un rapport au Président de l'époque, Monsieur Defeyt, dans lequel il a fait part de tous ses constats. De par son statut de bénévole, il explique avoir réalisé cet écrit sans crainte, sans filtres face auxquels aurait pu être confronté un employé de l'institution (extrait du TFE d'une stagiaire chez Action Logement. Extrait rédigé à partir du témoignage du bénévole)

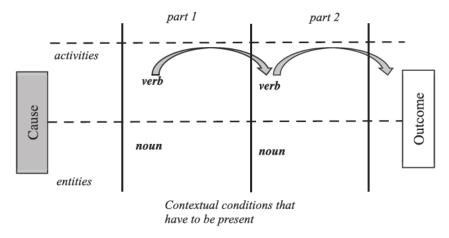


Annexe 8 : Théorisation des mécanismes causaux. Balises méthodologiques

Comment procéder pour identifier les mécanismes causaux à l'œuvre et leur lien avec les causes et le résultat ? **Globalement**, c'est à nouveau une **approche abductive** que nous retenons. Ces allers-retours permanents entre théorie et empirisme amènent un flot soutenu d'explications du type « une cause déclenche un mécanisme causal, qui produit à son tour la mise en place effective du dispositif WWW ». Dans cette recherche d'explications, nous suivrons plusieurs principes-directeurs ¹²⁰:

- Ne pas laisser de « vides logiques » importants. C'est ce que Beach et Pedersen (2019) évoquent sous l'expression « productive continuity » : chaque élément mène logiquement au suivant, en ne laissant pas de vides logiques dans l'histoire liant causes et résultat ;
- Expliciter les logiques causales qui lient les éléments (causes, mécanismes et résultat) entre eux et les étudier empiriquement;
- Établir des comparaisons pour distinguer ce qui est spécifique au cas que nous investiguons de ce qui est systématique ;
- Déterminer le nombre de mécanismes causaux entre une cause et le résultat ;
- Exprimer les mécanismes causaux sous la forme : « une entité réalise une activité » (cf. figure ci-dessous). Beach et Pedersen (2019) suggèrent de libeller les activités sous la forme de verbes actifs qui décrivent ce que font les entités.

Figure : Modèle de libellé pour un mécanisme causal en deux parties



Source: Beach et Pedersen (2019)

Spécifiquement, pour chaque mécanisme, nous suivrons les étapes suivantes inspirées d'une **logique bayésienne**:

¹²⁰ Les deux premiers principes sont cités par Craver et Darden (2013).





Encadré: Méthode de théorisation des mécanismes causaux

Les étapes suivantes reposent sur une logique de pensée bayésienne. Son intention est d'évaluer la puissance confirmatoire ou disconfirmatoire d'une observation par rapport à une hypothèse jugée comme probable à propos d'un mécanisme causal. Elle est, d'après Tavory et Timmermans (2014), particulièrement adaptée dans le cadre d'une approche abductive: « In many respects, Bayesian reasoning makes explicit the back-and-forth relationship between empirics and theories found in abductive analytical tools ». En effet, l'intuition première du raisonnement bayésien est d'évaluer et de réévaluer une preuve potentielle, par un mouvement de va-et-vient entre théorie et empirisme, jusqu'à ce que notre niveau de confiance à son propos soit suffisant. Pour la clarté du propos, les étapes ci-dessous sont présentées de façon séquentielle ; dans les faits, des allers-retours entre les étapes sont réguliers.

ÉTAPE 1: Établir la confiance a priori que nous avons dans le mécanisme causal

Le cas namurois de mise en place du WWW est, à notre connaissance, un cas unique. Par conséquent, une part importante des mécanismes causaux que nous allons étudier n'a pas d'équivalent empirique ou théorique. La confiance *a priori* que nous avons d'un mécanisme sera donc souvent faible : « In many fields, there will be a dearth of research that has explored the process, meaning that any knowledge about the mechanisms linking causes to outcomes tells us something » (Beach et Pedersen, 2019).

Nous prendrons malgré tout le soin de passer en revue les théories et éléments empiriques qui pourraient nous aider à déterminer la confiance *a priori* que nous avons dans un mécanisme causal. Nous nous poserons des questions du type : est-ce que la relation causale entre la cause et le résultat est plausible ? Est-ce que le mécanisme causal qui lie les deux éléments est plausible ?

ÉTAPE 2: Établir la preuve que nous pensons devoir observer si le mécanisme causal existait (postulat théorique)

Une fois que nous avons déterminé la confiance *a priori* que nous accordons au mécanisme causal étudié, nous établissons, via un postulat théorique si possible, la preuve que nous pensons devoir observer si le mécanisme existait. La question que nous nous posons est la suivante : quelle preuve pourrait-on observer si le mécanisme existait ?

ÉTAPE 3: Établir, en théorie, quelle relation existe entre la preuve et le mécanisme causal (theoretical certainty and uniqueness)

Une fois que nous avons théoriquement choisi la preuve que nous nous attendons à trouver, nous **déterminons son lien théorique avec le mécanisme causal.** Ce lien est de deux ordres. D'abord nous étudions la « certitude théorique » de l'observation. Autrement dit, pourquoi l'absence de l'observation disqualifierait l'existence du mécanisme ¹²¹? Ensuite, nous évaluons l'unicité de l'observation (« unicité théorique »): Pourquoi l'absence de l'observation dans d'autres cas confirmerait l'existence du mécanisme causal que nous étudions? Pour déterminer les observations qui sont certaines et/ou uniques, Beach et Pedersen (2019) suggèrent de formuler

¹²¹ Prudence cependant : l'absence d'observation ne disqualifie pas automatiquement un mécanisme causal. Il arrive en effet que certains mécanismes laissent peu, voire pas de traces, rendant impossible la collecte d'une observation qui attesterait l'existence du mécanisme. On ne peut conclure en l'absence du mécanisme en l'absence de l'observation qui tenait de preuve si et seulement si nous avons un accès complet aux données et que nous sommes relativement certains que ce mécanisme aurait dû faire apparaître cette observation.



_

des « *informed speculations* », c'est-à-dire des suppositions basées sur un niveau d'information raisonnable.

ÉTAPE 4: Qualifier les preuves sur la base d'observations de terrain (*empirical certainty and uniqueness*)

Finalement, on cherche dans notre matériau les observations qu'on s'attend – sur le plan théorique – à trouver pour confirmer l'existence d'un mécanisme causal. Notre matériau empirique est principalement constitué de témoignages de parties prenantes à la mise en place du WWW, mais également de pièces écrites (comptes-rendus de réunions, courriels, documents procéduraux, etc.) et d'observations de terrain.

La fiabilité des observations est jugée à l'aulne des réponses aux questions suivantes : avons-nous accès à l'ensemble des informations disponibles ? L'observation vient-elle d'une source primaire, secondaire ? Si c'est un témoignage, les souvenirs sont-ils précis (entre les témoignages récoltés en 2018 et les événements de mise en place du WWW en 2012/2013, six années sont passées) ? Le témoin a-t-il un intérêt à ne pas dire la vérité 122 ? Sa parole est-elle libre ? Différentes sources indépendantes – triangulation – mentionnent-elles la même chose ? À nouveau, c'est la certitude et l'unicité que nous étudions : trouvons-nous l'observation qu'on s'attendait à trouver ? Dans la négative, on peut probablement rejeter le mécanisme (certitude). Si nous trouvons cette observation dans ce mécanisme, la trouvons-nous aussi ailleurs (unicité)?

Il est difficile d'être certain à cent pourcent de l'existence d'un mécanisme causal tel qu'il a été théorisé, tout simplement parce que le monde réel, empirique est complexe et ambigu. Plutôt que de certifier l'existence ou l'absence d'un mécanisme causal, il est plus juste de dire que nous affirmons avec une confiance raisonnable que tel ou tel mécanisme est fondé ou ne l'est pas, étant donné d'une part l'information à notre disposition et d'autre part, la nature singulière du contexte. Une incertitude existe presque toujours ; l'avantage de la logique bayésienne est de la rendre explicite : « Bayesian reasoning makes this uncertainty explicit, giving us a language to express our confidence in the validity of a causal inference based on empirical evidence » (Beach et Pedersen, 2019).

_

¹²² A propos de la mise en place du WWW, plusieurs personnes pourraient vouloir s'en attribuer le succès. Selon un proverbe hébreu, « La réussite a beaucoup de pères, l'échec est orphelin ».

Annexe 9 : Appel à témoignage (propriétairesbailleurs)

Vous êtes propriétaires ou vous avez la gestion d'un ou de plusieurs bien(s) résidentiel(s) que vous louez ?



L'accès au logement est une problématique importante pour les personnes qui ont peu de revenus. Vous avez sans doute déjà été confronté à des candidats locataires pour lesquels le montant des loyers représente une part conséquente de leurs revenus.

Comment garantir au mieux le paiement des loyers ?

Votre expérience nous intéresse! Votre anonymat est garanti.

En tant que chercheurs à l'IWEPS (Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique), nous réalisons une recherche évaluative dans le cadre du Plan de lutte contre la pauvreté dont l'objectif est de faire des recommandations au gouvernement wallon afin notamment que le paiement des loyers soit davantage sécurisé.

Totalement anonymes, vos témoignages seront recueillis sous la forme d'un entretien d'une heure dont le lieu, la date et l'heure sont à votre meilleure convenance. Si vous souhaitez nous apporter votre expérience, voici comment nous contacter.

- par e-mail : Securiser@iweps.be
- par téléphone aux numéros suivants : 081/468.455 (Muriel Fonder) et 081/468.471 (Mathieu Mosty).

Un grand merci par avance aux personnes qui accepteront de contribuer à ces travaux.

Muriel Fonder et Mathieu Mosty.



Plus d'infos sur le site de l'Institut : www.iweps.be



Annexe 10 : Guide d'entretien (propriétairesbailleurs)

| | Comment avez-vous décider de garder ce logement et de le louer? (NDLR: savoir si juste usufruit, si seul propriétaire ou si nécessite décisio |
|----|--|
| | conjointe) |
| | Aviez-vous pour objectif de louer ce logement à long terme? Envisagiez-vous de l'occuper personnellement ou un autre membre de votre famille? |
| | Comment avez-vous décider d'investir dans l'immobilier? |
| | Quel était votre projet? Aviez-vous pour objectif de louer ce logement à long terme? Envisagiez-vous de l'occuper personnellement ou un autre membre de votre famille? |
| | Vous êtes-vous endetté pour acquérir ce logement? Quel était votre risque financier (NDLR: pour faire décrire son calcul de rentabilité: quel loyer, quel remboursement, quels impayés peut-il se permettre?) |
| l | Aviez-vous déjà en tête comment vous alliez louer ce logement? |
| | Pouvez-vous nous décrire le logement? (NDLR: quel type ? Quelle commune? Quel type de quartier ? Dans une co propriété ? Y-at'il d'autre locataires ?) |
| ŀ | Quel est le montant du loyer? |
| Ì | Pour quel type de personne(s) convient-il? |
| I | Avez-vous dû faire des travaux au moment de l'acquisition ou par la suite? |
| | Entre votre premier locataire et le dernier dont nous allons davantage parler, y-a-t'il une expérience qui vous a marqué? |
| ŀ | Pouvez-vous nous raconter comment vous avez trouvé votre[vos] dernier[s] locataire[s]? |
| L | \$100 - 100 (100 (100 (100 (100 (100 (100 |
| ŀ | Comment choisissez-vous vos locataires? |
| ŀ | Quels critères avez-vous? |
| ١ | Etait-ce pour vous un locataire "idéal" ou avez-vous dû choisir un peu par défault? |
| Ì | Comment avez-vous eu connaissance? ou bien avez-vous été interpellé ? Connaissiez-vous cet organisme ou cette personne? |
| ١ | Qu'est-ce qui vous a décidé? (ndlr: déjà une distinction entre ce qu'il a eu comme modalités et ce qui semble essentiel pour le proprio) |
| ĺ | Avez-vous pu intervenir dans le choix du locataire? Le connaissez-vous (statut et revenu du locataire)? |
| Ī | Quelle type de garanties locatives aviez-vous (type, nb mois de moyers, dégats matériels?) |
| ١ | Qui s'est occupé du contrat de bail et de l'état des lieux? |
| ١ | Savez-vous si votre locataire est accompagnée par INTERM ou par un autre service qui vous a contacté? |
| L | Avez-vous rencontré des problèmes pendant la location/jusqu'à présent? Lesquels? Comment avez-vous géré ce(s) problèmes? |
| | Pour chacun des dispositifs suivants (dont on a pas parlé jusqu'ici): pouvez-vous me dire si vous les connaissez et si vous envisageriez |
| ١ | éventuellement d'y faire appel si c'était possible sur votre commune? Pourquoi? |
| l | Mandat de gestion (révocable) du loyer par le CPAS) |
| ١ | Win-Win-Win |
| ١ | AIS |
| Ŋ. | |
| ı | Bail glissant AVIS SUR LA POLITIQUE WALLONNE EN MATIERE DE LOGEMENT+A25:B29 |



Annexe 11: Conditions et calibrage

Cette annexe présente le processus de calibration qualitative du matériau récolté. L'annexe technique présente :

- les étapes et les résultats de l'analyse « QCA standard » (Standard Analysis) jusqu'aux différentes formules résultant du processus de minimisation de la table de vérité;
- les résultats de l'analyse « QCA standard améliorée » (Enhanced Standard Analysis). Les interprétations sont discutées dans le corps du rapport.

Sur la base de la théorie de l'intervention reconstruite à la section 5.1.3 et à l'analyse de sa plausibilité, nous avons identifié les conditions qui peuvent mener à l'occurrence du résultat : Accès au logement par un locataire précaire relevant du RIS (avec l'hypothèse que, dans le doute pour une AIS puisque le propriétaire ne connaît pas nécessairement son locataire, le locataire est un bénéficiaire du RIS).

L'analyse teste si ces conditions ont un effet de manière isolée sur le résultat attendu et/ou si l'effet résulte d'une configuration de conditions.

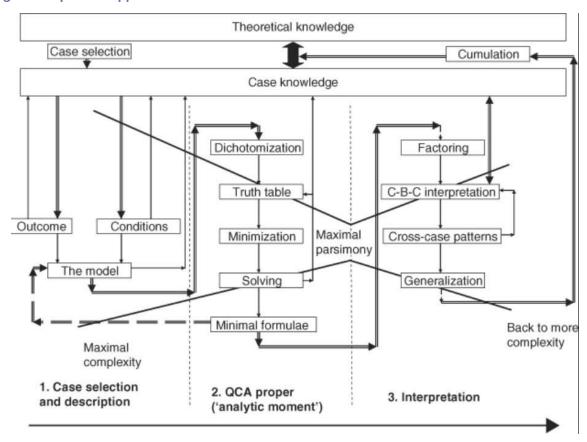
L'annexe est structurée de la façon suivante. La première section présente les étapes de l'approche QCA. La seconde section définit les conditions et leur calibration. La dernière section montre les données de base de l'analyse et segmente les cas selon l'occurrence ou pas du résultat.

L'approche QCA

La figure ci-dessous détaille les étapes de l'approche QCA. La description des étapes relatives aux bases théoriques, à la sélection des cas, à la collecte de données pour construire la connaissance sur les cas et à la construction du modèle de référence est intégrée dans le corps du rapport (section 5.2.3).



Figure : Étapes de l'approche QCA



Calibration des conditions

La calibration est le processus de transformation du matériau brut récolté lors de nos entretiens compréhensifs en un matériau compatible avec la théorie des ensembles, c'est-à-dire que pour chaque condition, nous définissons les critères qui définissent si les cas appartiennent ou non à l'ensemble de cette condition en mobilisant l'information empirique disponible (Rihoux & Ragin, 2009; Schneider & Wagemann, 2012: 32). Quel est le seuil qui définit qu'un cas appartienne à l'ensemble relatif à la condition X ou n'appartienne pas à cet ensemble ? C'est ce qu'on appelle la différence en nature. C'est sur cette distinction que s'appuient les analyses « crisp-set » QCA. L'analyse « fuzzy-set » QCA permet par ailleurs, une fois que l'on a défini l'appartenance ou la non-appartenance à l'ensemble relatif à une condition X, de déterminer un degré d'appartenance d'une part, et un degré de non-appartenance d'autre part. C'est ce qu'on appelle la différence en degré. La méthode indirecte de calibration développée par Ragin a été utilisée. Dans cette recherche sur une calibration avec 4 valeurs : 1 = appartenance totale ; 0,67 = ; 0,33 = : 0 = . Il est important de souligner que les techniques de calibration sont souvent critiquées, car elles semblent être mécaniques et sont parfois réalisées de façon peu transparente.

Quand la calibration s'appuie que des données qualitatives, les difficultés pour assigner un degré d'appartenance sont amplifiées suite "à l'ambiguïté, la subtilité et la dépendance au contexte des données qualitatives (Sivesind, 1999, p.361, cité par Legewie, 2017, notre traduction). L'approche de calibration ancrée propose par Legewie (2017) permet une démarche systématique et transparente de calibration de données qualitatives. Elle comporte 3 étapes: (1) construire un cadre de calibration; (2) appliquer ce cadre aux données; (3) assigner à chaque cas les scores d'appartenance aux



conditions et à au résultat. Ces étapes ont été incorporées dans le processus itératif de transcription et de codage du matériau.

Le cadre de calibration des conditions du modèle de référence est présenté ci-dessous.

| | Niveau d'appartenance | Caractéristique |
|-------------|-------------------------------|--|
| INTERM_PL_B | Appartenance totale (1,0) | Le propriétaire est sûr de recevoir son loyer pendant une période x par un intermédiaire (il peut y avoir de l'incertitude sur cette période => condition PERIOD_PLCERT) |
| | Point frontière | Un intermédiaire public est présent dans la relation propriétaire qui a une mission relative au paiement du loyer (voir concept de sécurisation du paiement du loyer) |
| | Non-appartenance totale (0,0) | Le propriétaire n'a pas d'assurance de recevoir son loyer en dehors de la bonne volonté du locataire d'honorer le paiement de son loyer. |

| | Niveau d'appartenance | Caractéristique |
|-------------------|--------------------------------------|---|
| | Appartenance totale (1,0) | Le propriétaire est assuré du paiement du loyer pendant une période longue (minimum 3 ans). Ce cas comprend donc le paiement entre des contrats (vide-locatifs - couvre les cas AIS) |
| | Appartenance partielle (0,67) | Le propriétaire est assuré du paiement pendant une période de 6 mois minimum. Couvre les cas Bail glissant. |
| PERIOD_PLCERT_FZ4 | | Le propriétaire a quelque assurance que le paiement se fera pendant 6 mois (octroi RIS souvent pour période, peu de cas de fin de RIS à si court terme sauf fin RIS pour emploi, plutôt positif pour paiement du loyer). Couvre les cas Mandat irrévocable. |
| | | Ces deux cas ont reçu la même valeur, car d'une part, la durée est connue, 6 mois minimum et un an maximum, dans l'autre cas, la durée peut-être plus longue qu'un an, mais il y a davantage d'incertitude sur la durée exacte. |
| <u>.</u> | Point frontière | La durée du paiement par un tiers n'est pas déterminée par la seule volonté du locataire (voir concept de sécurisation du paiement du loyer). |
| | Non-appartenance partielle (0,33) | Le propriétaire n'est pas assuré que les paiements vont se faire pendant une période de minimum 6 mois, mais un dispositif de paiement est mis en place au début du bail. Couvre les cas Mandat « classique » CPAS |
| | Non-appartenance totale (0,0) | Le propriétaire n'a aucune assurance sur le paiement des loyers en dehors de la bonne volonté du locataire d'honorer le paiement de son loyer. |

| CONF_INTERM_B | Niveau d'appartenance | Caractéristique | Ancre dans le matériau |
|---------------|----------------------------------|--|--|
| | Appartenance totale (1,0) | Au moins un fournisseur d'informations sur les dispositifs publics ou gestionnaire de dispositif a la confiance du propriétaire. | On aurait un appartement vide sans avoir de candidat, on ferait appel à Habitat-Service parce qu'on est très content avec eux. |
| = HZ | Point frontière | Un tiers lié a la confiance du propri | étaire |
| 00 | Non-appartenance totale (0,0) | Les fournisseurs d'informations sur les dispositifs publics ou les gestionnaires de ces dispositifs publics n'ont pas la confiance du propriétaire | Ce ne sont pas des professionnels. [] Il faudrait déjà structurer. C'est une administration quand même. [] Vous pensez bien, à un moment donné, quand vous avez un interlocuteur, vous dites : « et basta ». |

| | Niveau d'appartenance | Caractéristique | Ancre dans le matériau |
|---------------------|--------------------------------------|---|---|
| | Appartenance totale (1,0) | Le propriétaire n'a aucune image liée à un bénéficiaire du RIS sauf éventuellement que du fait qu'il bénéficie du RIS, ses revenus sont faibles. | Oui moi j'ai des gens tout à fait normaux. J'ai des gens qui ont des bourses de la Dom-Tom. Et j'ai des allocataires sociaux. Il y a aussi une espèce de mixité sociale entre guillemets. Voilà il n'y a pas de soucis. Quand ils font des barbecues, ils sont quasiment tous dedans |
| ABS_PREJACT_RIS_FZ4 | Appartenance partielle (0,67) | Le propriétaire a une image négative des RIS au-delà de leur caractéristique en termes de revenus, mais s'oblige à fonctionner au cas par cas. | Voilà, elle ne m'a pas payé le 5 du mois, elle paye certainement autre chose que son loyer avec cet argent. Peut-être qu'elle va se faire une nouvelle garde-robe. Peut-être qu'elle paie des factures de gsm, ou un nouveau gsm iphone. Ça arrive hein un locataire qui préfère payer un iphone dernière génération plutôt que payer son loyer. []" Je n'ai pas de profil"; (Ndlr: le propriétaire loue régulièrement à des bénéficiaires du RIS). |
| AB | Point frontière | Les préjuges sont actifs, le com l'ensemble des bénéficiaires du RIS | portement du propriétaire concerne 5. |
| | Non-appartenance partielle (0,33) | Le propriétaire a une image négative des bénéficiaires du RIS et ses décisions ne varient pas d'une personne à l'autre, mais ne sont pas toujours discriminantes. | Et comme la demande en matière de logement est forte. Un propriétaire il a vite fait le tour: entre quelqu'un qui à un moment ou l'autre peut-être ne va pas payer son loyer ou ne va pas bien entretenir, il préfère choisir celui qui lui paraît le plus fiable. Et donc les autres se retrouvent sans rien. (Ndlr: mais la propriétaire passe par une AIS) |
| | Non-appartenance totale (0,0) | Le propriétaire a la volonté de discriminer les bénéficiaires du RIS et pose des actes discriminants. | Donc depuis, les CPAS, je ne les accepte plus. |

| FZ4) | Niveau d'appartenance | Caractéristique | Ancre dans le matériau |
|--|--------------------------------------|--|---|
| EMPRUNT_OK_FZ4 (base de la macro-condition SUP_RISQ_LOW_FZ4) | Appartenance totale (1,0) | Pas d'emprunt en cours, que ce soit pour la propriété ou la rénovation. | Des emprunts monsieur ? Est-ce que j'ai une tête à emprunt ? Je n'ai jamais emprunté un cent, pour rien. À partir du moment où je dois emprunter, je n'achète pas. C'est comme ça. |
| | Appartenance partielle (0,67) | Un emprunt est en cours, mais couvre un montant jugé faible par le proprio. | Moi, avant d'arriver avant d'arriver, c'est ça que je vous disais qu'il faut tout calculer, avant d'arriver à un point de non-remboursement de mes crédits, il faudrait que ce soit très grave. |
| mac | Point frontière | Un emprunt en cours nécessite une régularité dans les revenus le | |
| UNT_OK_FZ4 (base de la I | Non-appartenance partielle (0,33) | Un emprunt est en cours et couvre un montant jugé non négligeable (emprunt initial en cours ou travaux de rénovation importants) | Il faut que ça tombe Ici maintenant, je suis reparti vers un emprunt pratiquement équivalent à ce que j'avais emprunté à l'époque pour construire, dans la rénovation donc j'ai de nouveau besoin de cette rentrée pour couvrir ce prêt. |
| EMPR | Non-appartenance totale (0,0) | Un emprunt est en cours et couvre l'entièreté de la valeur du bien | / |

| | | Niveau d'appartenance | Caractéristique | Ancre dans le matériau |
|------------------|------------------|---|--|---|
| ABS_EXPREL_NEG_B | L_INEG_B | Appartenance totale (1,0) | Le propriétaire n'évoque pas d'expérience négative au niveau relationnel avec un locataire ou il ne qualifie pas cette expérience de négative, car il la juge « normale » | Ce genre de personnes ça va très très bien. Dans l'ensemble, je ne suis pas mécontent. Sur 21 personnes, c'est normal qu'il y ait de temps en temps un petit souci. Je trouve que la moyenne n'est pas mauvaise. [] Des gens corrects. |
| | Point frontière | Le propriétaire juge que l'expérience vécue est « normale » ou pas. | | |
| - G | , , , , | Non-appartenance totale (0,0) | Le propriétaire évoque une expérience relationnelle négative et qu'il juge comme telle. | Là, j'ai plus jamais eu de nouvelles de lui, il est un peu parti comme un voleur et c'est en plus quelqu'un qui travaillait, c'était un policier. J'ai fait confiance et j'étais un peu trahi par quelqu'un qui doit normalement, voilà, c'était très étonnant. |

| | Niveau d'appartenance | Caractéristique | Ancre dans le matériau |
|------------|-----------------------------------|--|----------------------------------|
| | Appartenance totale (1,0) | Le propriétaire affirme des valeurs sociales et l'ensemble de ses actes est en accord avec celles-ci. | |
| VALSOC_FZ4 | Appartenance partielle (0,67) | La personne revendique des valeurs sociales et la plupart de ces actes corroborent ces valeurs. | |
| VALS | Point frontière | Accord global entre la revendication o posés. | de valeurs sociales et les actes |
| | Non-appartenance partielle (0,33) | La personne ne revendique pas des valeurs sociales, mais pose certains actes teintés de valeurs sociales. | |
| | Non-appartenance totale (0,0) | Le propriétaire ne revendique pas de valeurs sociales et ne pose aucun acte teinté de valeur sociale | |



| | Niveau d'appartenance | Caractéristique | Ancre dans le matériau |
|--|----------------------------------|---|---|
| (base de la macro-condition SOUS_SEGLOC_B) | Appartenance totale (1,0) | Le bien n'est loué qu'à des personnes précaires ou au moins un signe potentiel d'insalubrité est évoqué. | Je me rends compte que ce genre de logement ne convient pas comme je vous le disais, à quelqu'un comme vous et moi, qui a un peu d'ambition, des projets, etc. [] Pour avoir un peu de stabilité, il faut nécessairement ce genre de personnes qui recherche juste un logement, être tranquille, qui n'a pas envie non plus de s'occuper de ses charges, où on va gérer un peu pour lui. Vous ne trouvez ce genre de personnes que dans les ASBL du style ou le CPAS. |
| C_B | Point frontière | Aucun des deux indices d'un sous-segm | nent locatif n'est présent. |
| SSSEG_LOC_B | Non-appartenance totale (0,0) | Le bien a été loué à des personnes non précaires et aucun signe potentielle d'insalubrité n'est évoqué. | La propriétaire loue un bien dans un cadre verdoyant et a déjà eu des locataires non précaires: travailleurs et étudiants (loyer payé par les parents). |

| no | Niveau d'appartenance | Caractéristique | Ancre dans le matériau |
|---|----------------------------------|---|---|
| M_B (base de la macro-condition SOUS_SEGLOC_B) | Appartenance totale (1,0) | Le propriétaire fait face à un nombre limité de candidats locataires pour le prix demandé au moment de la mise en location. Il peut connaître des vides locatifs de deux mois ou plus | J'ai eu beaucoup (ndlr: reprend la formulation de la question) de candidats oui, mais le souci, c'était quand même le coût. Le prix car, mouais Et là il a fallu un petit temps pour qu'on retrouve une locataire. |
| | Point frontière | Le propriétaire fait face à une demand Hypothèse : Les candidats locataires précai où l'information est imprécise du fait des dé codés en non-appartenance. | res seront alors acceptés. Les cas |
| DEM_LIM_B Sc | Non-appartenance totale (0,0) | Le propriétaire fait face à de nombreux candidats locataires au moment de la mise en location ou n'a pas mis d'annonce, car le bien a été loué par bouche-à-oreille. | il y a des maisons comme les maisons 4 chambres où je ne fais même pas paraître d'annonce, le bouche-à-oreille ça se loue, dans le quartier. |

Le tableau 5.4 dans le corps du rapport reprend le résultat de ce travail de calibration pour l'ensemble des cas.

L'occurrence du résultat LOC_HRIS_B et le lien avec les conditions

Quelles combinaisons de conditions déterminent l'occurrence du résultat? La prévision est que chacune des conditions du modèle contribue à l'occurrence du résultat. Sur la base de la table 16, sur les 40 cas analysés:



- 13 sont membres de l'ensemble INTERM_PL_B, c'est-à-dire qu'ils ont un score de 1: Sanslogis, Croixrouge, Ecole, PtiBelge, Absente, Sandwich, CLT, Afghan, Henalux, AIS50, Restela, Cuevo, Panneau;
- 12 cas sont membres de l'ensemble PERIOD_PLCERT_FZ4, c'est-à-dire qu'ils ont un score minimum de 0,67, et seulement 4 cas ont une appartenance totale (un score de 1): *CLT*, *AIS50*, *Cuevo and Panneau*;
- 29 cas sont membres de l'ensemble CONF_INTERM_B. Les 11 cas de non-appartenance sont: Terrain, Incendie, Carnaval, Arcelor, Firsthome, LidgePA, Tontine, Vision, Avoir, Filleul, Clean;
- 28 cas sont membres de l'ensemble ABS_PREJACT_RIS_FZ4, et seulement 8 cas sont pleinement membres: Croixrouge, Conjointe, Ecole, DomTom, Afghan, AIS50, Cuevo, Panneau:
- 23 cas sont membres de l'ensemble SUP_RISQ_LOW_FZ4, et seulement 14 cas sont pleinement membres: Terrain, Incendie, Carnaval, Conjointe, École, Chalet, PtiBelge, Diplo, Absente, Cinema, Guinée, Maison4, Separation, Filleul. Huit cas sont totalement non-membres: Croixrouge, CLT, ProcheF, Henalux, AIS50, Cuevo, Panneau;
- 13 cas sont membres de l'ensemble VAL_SOC_FZ4 et seulement 3 cas sont pleinement membres : *Croixrouge, DomTom, Afghan* ;
- 12 cas sont membres de l'ensemble ABS_EXPNEG_FZ4 et seulement 3 cas sont pleinement membres: *Croixrouge, CLT, RezMum, Henalux, Panneau*;
- 20 cas sont membres de l'ensemble SOUS_SEGLOC_B: Beckam, Sanslogis, Finance, Parcinfo, Incendie, Carnaval, Conjointe, École, Chalet, Absente, Tilleul, Arcelor, Tontine, Avoir, Cinema, Separation, CLT, Restela, RezMum, Filleul;
- Finalement, dans l'ensemble du résultat LOC_HRIS_B, sur les 40 cas, seulement 24 d'entre eux en sont membres: Beckam, Sanslogis, Vottem, Parcinfo, Croixrouge, Ecole, PtiBelge, Absente, Sandwich, Arcelor, Firsthome, LidgePA, Tontine, AVoir, Cinema, Guinée, Maison4, Afghan, Henalux, AIS50, Restela, Cuevo, Filleul and Panneau.



Annexe 12: Invitation rencontre LST



Le 15 février 2019

Bonjour à toutes et tous,

Pour rappel:

Le Mouvement LST participe depuis plusieurs années à l'évaluation du Plan wallon de lutte contre la pauvreté. Nous avons régulièrement eu l'occasion de réfléchir et de donner notre avis sur le contenu de ce plan, au sein des caves, des permanences, de la Journée mondiale du refus de la misère...

Une demande précise :

Dans le cadre des réunions consacrées à l'évaluation de ce plan, une chercheuse de l'IWEPS* a demandé à nous rencontrer pour entendre nos expériences et notre point de vue sur une proposition de mesure qui concerne l'accès au logement.

Cette mesure a pour objectif de <u>permettre un accès plus facile au logement privé</u>, en garantissant au propriétaire que son loyer sera bien payé chaque mois. Pour cela, les CPAS seraient mandatés pour <u>prélever le montant du loyer sur le RIS afin de sécuriser le paiement du loyer au propriétaire</u>. Mais ce mandat serait irrévocable, cela veut dire que le locataire ne pourrait pas dire qu'il veut y mettre fin et s'engager à payer lui-même son loyer.

Dire notre expérience et notre point de vue :

Que nous soyons au CPAS, au chômage, sur la mutuelle, à la Vierge Noire, en gestion budgétaire ou sous administrateur de biens..., nous avons souvent l'expérience que notre loyer est prélevé de notre revenu.

Nous avons beaucoup à dire sur une telle proposition et ce n'est pas souvent qu'on nous propose d'entendre notre avis!

Rendez-vous le lundi 25 février de 13h30 à 15h30 à LST Namur

Quelques questions pour y réfléchir ensemble :

- en quoi cela nous donne une meilleure chance d'avoir un logement?
- cela suffit-il de garantir le payement du loyer pour pouvoir garder son logement ?
- a-t-on plus à gagner ou à perdre avec ce genre de mesure ?
- quels en sont les avantages et quelles en sont les contraintes ?
- quel serait le montant d'un loyer « raisonnable »?
- aurions-nous d'autres propositions à faire que celle-là ?

* L'organisation de l'évaluation du Plan wallon de lutte contre la pauvreté a été confiée à l'IWEPS. C'est un institut wallon indépendant (qui n'est pas attaché à un parti politique) qui analyse les politiques publiques et fait ensuite des recommandations au gouvernement wallon.





L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : https://www.iweps.be

n 😘

2019