

> Marie Wastchenko

GARANTIES LOCATIVES : DU NOUVEAU POUR LES LOCATAIRES A BAS REVENUS ?

Il est sans doute inutile de le rappeler car ces données sont suffisamment connues : Bruxelles affronte une « crise du logement abordable » ; les listes des candidats à un logement social ne cessent de s'allonger et les délais d'attente atteignent jusqu'à dix ans pour les familles nombreuses ; la hausse des prix immobiliers contraint nombre de ménages à consacrer une part de plus en plus importante du budget familial au paiement de leur loyer et de leurs charges énergétiques ; des logements de piètre qualité sont aujourd'hui loués au prix fort ; il y a moins de propriétaires à Bruxelles que dans les deux autres Régions et c'est le marché locatif privé qui domine ; etc.

Dans sa quête d'un logement décent, abordable et adapté, le bruxellois aux revenus limités se heurtera à nombre d'obstacles et devra s'armer de courage et de patience. Lorsque ses recherches sont dirigées vers le marché locatif, une des étapes importantes à franchir est celle de la constitution de la garantie locative. Le locataire est-il en mesure de la financer ? Rapidement ? En offrant toutes les garanties quant à sa solvabilité et à sa capacité d'indemniser le bailleur en cas de manquement ?

S'il tarde à constituer cette garantie ou s'il en discute le montant, la forme ou la couverture, le locataire précarisé a de fortes chances de voir lui passer sous le nez le logement convoité. Un risque parfois dangereux à prendre, la recherche d'un logement ayant souvent mobilisé toute son énergie depuis des semaines, voire des mois...

Actuellement, la législation prévoit que le locataire peut choisir entre trois sortes de garantie, définies par la loi du 25 avril 2007.

1. Une garantie versée sur un compte bloqué au nom du locataire

Elle ne peut pas dépasser un montant équivalent à 2 mois de loyer.

2. Une garantie bancaire que le locataire verse en plusieurs mensualités

Elle ne peut pas dépasser un montant équivalent à 3 mois de loyer. Si le locataire choisit cette solution, une institution financière garantit le montant total de la garantie à compter de la conclusion du bail. Le locataire s'engage à reconstituer totalement cette garantie, par mensualités constantes, pendant la durée du contrat, avec un maximum de 3 ans. Le locataire n'est redevable d'aucun intérêt à l'institution financière. Dès qu'il aura constitué le montant total de la garantie, l'institution financière lui accordera des intérêts.

3. Une garantie bancaire résultant d'un contrat type entre le CPAS et une institution financière

Si le locataire opte pour cette solution, le CPAS doit alors introduire une demande auprès de l'institution financière. Dans ce cas également, la garantie ne peut excéder un montant équivalent à 3 mois de loyer.

La loi du 25 avril 2007 avait pour ambition de faciliter l'accès des plus pauvres au logement grâce à la constitution progressive de la garantie, ainsi que de lutter contre la discrimination liée à l'origine même de cette garantie. Malheureusement, comme le relevait le Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH) en octobre 2015 dans le cadre de son étude sur la régionalisation de la loi sur les baux¹, le mécanisme de la garantie bancaire est un échec. Les banques rechignent à s'impliquer, malgré un arrêt de la Cour constitutionnelle qui les y contraint, et de nombreux problèmes se posent sur le terrain.

Certes il existe aussi d'autres modes de constitution de la garantie locative pour les locataires qui disposent de revenus limités.

Il y a tout d'abord les aides à la constitution d'une garantie locative accordées par les CPAS sous diverses formes² : garantie bancaire, avance remboursable, lettre de caution, aide financière non remboursable, etc. Ces aides, si elles sont indispensables, ne sont pas idéales pour autant, le locataire subissant le plus souvent une stigmatisation qui constitue un obstacle important dans son accès à un logement décent.

Et il existe également l'aide à la constitution d'une garantie locative du Fonds du Logement qui est accordée sous la forme d'un crédit à la consommation à 0% permettant d'emprunter jusqu'à 90% de la garantie locative exigée par le bailleur³. Cependant, les conditions d'octroi et les modalités liées à cette aide régionale sont actuellement trop restrictives pour toucher un nombre important de locataires.

Dans ce contexte, la création d'un fonds régional de garanties locatives est pour beaucoup un instrument essentiel, qui permettrait tant de protéger au mieux les bailleurs que de soutenir les locataires moins nantis dans leur accès à un logement.

Les partisans de la création d'un tel fonds souhaitent qu'il réponde aux principes de base suivants :

- **universalité** : tous les locataires y auraient recours.
- **cautionnement** : le fonds garantirait au bailleur d'être toujours dédommagé en cas de défaillance du locataire.
- **cautionnement mutuel** : les risques – c'est-à-dire le non-paiement d'une dette par un locataire – seraient couverts collectivement.

Un tel fonds permettrait d'apaiser les relations entre bailleurs et locataires puisque les premiers seraient assurés d'être indemnisés en fin de location. L'universalité permettrait de mettre un terme aux discriminations liées à l'origine de la garantie locative. La mutualisation des moyens et des risques permettrait d'une part, un meilleur rendement du fonds et, d'autre part, de couvrir un maximum de défaillances contractuelles. L'existence d'un fonds unique limiterait par ailleurs les coûts de gestion.



Contrairement à la Déclaration de Politique Régionale 2009 – 2014 de la Wallonie qui mentionne la volonté de créer un Fonds régional des garanties locatives, à Bruxelles la Déclaration de politique Régionale ne va cependant pas jusque-là.

Elle prévoit en effet que « dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement mettra en place un fonds de garantie locative régional chargé de soulager les CPAS dans la prise en charge du financement des garanties locatives du public fragilisé accueilli par les CPAS ».

Lors d'une rencontre de la Fédération des CPAS bruxellois avec le cabinet de la Ministre du Logement en mars 2016, a été discutée l'idée de commencer par élargir l'aide offerte par le Fonds du Logement en matière de garantie locative, en chargeant le Fonds d'accorder à l'avenir des garanties locatives aux ménages actuellement aidés par les CPAS.

Suivant les données du SPP Intégration sociale, en 2015 les CPAS bruxellois ont accordé 1.987 garanties locatives donnant droit au subsides fédéral de 25 € par garantie. Ceci représente un montant subsidié de 49.675 € pour 2015 (soit 29,3% du montant budgétisé pour ce subsides en 2015, lequel se basait sur un contingent de 6.785 garanties locatives pour la région bruxelloise).

Suivant les chiffres récoltés auprès des CPAS bruxellois par la Fédération, le total des garanties locatives accordées en 2015 par les CPAS bruxellois serait de l'ordre de 2.700 garanties. Le Fonds du Logement gère quant à lui environ 350 demandes par an et, après examen de la demande, octroie environ 170 prêts pour la constitution d'une garantie locative, soit un taux d'octroi de l'ordre de 49%.

Envoyer le public actuellement aidé par les CPAS vers le Fonds du Logement permettrait aux locataires les plus précarisés de ne plus être stigmatisés et d'entrer dans un système qui s'adresse à un public plus large, qui serait

1. Voir « Etude sur la régionalisation de la loi sur les baux » faite par le RBDH, pages 16 et suivantes, Anne Bauwelinckx et Carole Dumont, octobre 2015, disponible sur le site [internet du RBDH](http://internet.du.rbdh)

2. Voir les fiches consacrées à l'aide pour la constitution d'une garantie locative sur le site www.ocmw-info-cpas.be
3. Voir le site du Fonds du Logement : www.fondsdulogement.be

uniforme dans le type d'aide octroyée et qui répondrait de manière plus adéquate aux attentes des bailleurs. Cela soulagerait par ailleurs indiscutablement les CPAS.

Cependant, plusieurs aspects importants sont à prendre en compte :

1. Actuellement, la garantie du Fonds du Logement est plafonnée à 90% du montant de la garantie locative, et les revenus pris en compte sont ceux de l'avant dernière année qui précède l'année de la demande. Par ailleurs, la durée de remboursement est limitée à la durée du bail, avec un maximum de 18 mois (soit bien en dessous des délais accordés par les CPAS qui se situent entre 24 et 36 mois en moyenne). Ces conditions, si elles n'évoluent pas, ne seront pas tenables pour le public CPAS.

Le Fonds du Logement souhaiterait passer à une période de remboursement allant jusqu'à 24 mois maximum afin d'alléger la mensualité. Mais, dans le cas d'un bail d'un an cela restera vraisemblablement limité à une période de douze mois. Les mensualités ne seront dès lors pas supportables pour un bénéficiaire du revenu d'intégration. Sachant que la garantie locative moyenne est en effet de l'ordre de 1.200 euros, un remboursement sur 12 mois impliquerait une mensualité de l'ordre de 100 euros alors qu'actuellement les CPAS qui pratiquent la reconstitution de la garantie locative se limitent en général à demander un montant de 15 à 30 € par mois.

2. La formule du crédit à la consommation comporte à la fois un obstacle et un risque pour les publics à bas revenus. En effet, le Fonds du Logement est tenu de consulter la Centrale des crédits aux Particuliers et le crédit ne peut être conclu s'il apparaît qu'il existe un montant impayé de plus de 1.000 euros dans le cadre d'un crédit non remboursé. Les personnes qui sont dans cette situation ne peuvent pas être aidées par le Fonds du Logement et doivent trouver une autre solution, en général le CPAS... Par ailleurs, la question de la faculté de remboursement est également fondamentale car, en cas de défaut de paiement, cela risque d'emmener la personne/famille dans une situation très compliquée, ces

défaillances étant à partir d'un certain stade systématiquement enregistrés dans la Centrale des Crédits aux Particuliers. Les conséquences sont donc plus graves qu'en cas de difficultés de remboursement vis-à-vis du CPAS.

3. Les conditions à remplir au niveau du Fonds du Logement sont parfois plus strictes que celles des CPAS. Le contrôle du Fonds porte sur la capacité du ménage à prendre en charge le loyer, la preuve du paiement régulier des 6 derniers mois de loyer, l'état du logement, l'existence d'autres prêts à rembourser, etc.

Tous les locataires bénéficiaires du RI/ERI ne seront vraisemblablement pas en mesure de remplir toutes ces conditions.

4. L'enjeu de la réforme se situe également autour de la prise de risques en cas de non remboursement ou de non restitution de la garantie. Qui interviendra pour supporter les coûts? La Région? Ou le CPAS, auquel on donnerait un rôle de caution? Et dans cette hypothèse, pour quel public et dans quelles conditions? Un modèle qui aboutirait à ce que le Fonds du Logement et la Région ne prennent aucun risque de telle sorte que le public le plus précarisé resterait finalement à charge des pouvoirs locaux ne répondrait pas aux objectifs annoncés dans l'accord du gouvernement, à savoir soulager les CPAS.

5. Quelle sera par ailleurs la situation des personnes/familles qui ne seront pas ou plus aidées par le Fonds du Logement? Ce public qui ne répondra pas ou plus aux conditions d'octroi de la garantie par le Fonds du Logement reviendra inévitablement vers le CPAS. Jusqu'où pourra-t-on alors considérer que les CPAS sont déchargés? Le principal risque est que le système soit trop « strict » et pas assez adapté au public CPAS (en raison d'exigences trop élevées) et qu'on aboutisse par conséquent à la coexistence de 2 systèmes : le Fonds du Logement avec une intervention certes élargie mais pas assez et qui agirait avec la caution du CPAS. Et le CPAS qui devrait quand même continuer à intervenir pour les personnes pas acceptées par le Fonds du Logement ou en défaut par rapport à ce dernier.

CONCLUSION

L'accord du gouvernement prévoit la mise en place d'un fonds de garantie locative régional « chargé de soulager les CPAS dans la prise en charge du financement des garanties locatives du public fragilisé accueilli par les CPAS ». Et la note reprenant les principes directeurs en matière de régionalisation du bail prévoit « la mise en place dans la limite des crédits disponibles, en plus des systèmes de garantie actuellement en vigueur, d'un système de cautionnement public en faveur du public fragilisé accueilli par les CPAS ».

Aux yeux de la Fédération des CPAS Bruxellois, ce dossier est important et il faudrait impérativement aboutir à des avancées significatives car le système des garanties locatives des CPAS n'est pas optimal et n'assure pas toujours l'aide la plus performante en matière d'accès au logement pour les locataires à bas revenus. De plus, cette mission n'est pas financée au-delà du subside fédéral de 25 euros par garantie, lequel est très insuffisant.

Cependant, les CPAS réalisent aujourd'hui un travail indispensable et conséquent (plus de 2.700 garanties locatives accordées en 2015). Il faut tenir compte de l'importance que revêt cette aide pour nombre de bruxellois. Pour les CPAS, il est impératif de veiller à ce que le nouveau système qui sera mis en place soit suffisamment inclusif, que l'aide soit qualitative et adaptée aux besoins des locataires à bas revenus et que les CPAS soient réellement déchargés.

La Fédération des CPAS Bruxellois soutient avant tout l'idée d'un fonds régional universel et souhaite que cette option soit examinée avec attention. Si en attendant la création d'un tel fonds, des solutions intéressantes et équilibrées peuvent être trouvées pour permettre d'aider mieux le locataire bruxellois aux revenus limités, tant mieux. Si ces pistes intermédiaires n'aboutissent qu'à complexifier, voire à fragiliser sa situation, peut-être vaudrait-il mieux ne toucher à rien et penser par contre à mieux supporter les CPAS dans le cadre de l'aide qu'ils apportent actuellement largement sur fonds propres.

4. D'après notre enquête il y aurait eu 3.289 demandes d'aide pour la constitution d'une garantie locative introduites en 2015 (chiffre total pour 14 répondants sur 19) et 2.653 garanties locatives accordées en 2015 (chiffre total pour 17 répondants sur 19). Toutes les garanties ne donnent pas droit au subside fédéral de 25 euros, d'où la différence avec les chiffres du SPP Intégration sociale.

5. Voir la carte blanche publiée sur le site de La Libre le 8 juin 2016 concernant le Fonds de garantie locative centralisé