



Note relative à un fonds central de garanties locatives

Cette note a été rédigée sur la base d'un séminaire organisé par le Service de Lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en date du 4 juin 2014, et sur la base de ses travaux antérieurs sur la problématique de la garantie locative.

Problématique

Les personnes pauvres sont plus dépendantes de l'accès au marché locatif que les autres pour se loger. La constitution d'une garantie constitue un obstacle à l'accès au logement pour nombre d'entre elles : il faut en effet, dès le début de la location, disposer des moyens financiers nécessaires pour la garantie (l'équivalent de plusieurs mois de loyers) et payer le premier mois de loyer alors que la garantie précédente n'est pas encore libérée. Les chiffres concernant les revenus des locataires indiquent que le nombre de personnes pour lesquelles la part du logement dans le budget est élevée voire très élevée, augmente.

Par la loi du 25 avril 2007, le législateur a voulu faciliter l'accès au marché locatif, en :

- limitant le nombre de mois de loyer pour la garantie – dans le cas d'un compte bloqué – à deux mois ;
- prévoyant la possibilité de constituer la garantie en tranches, s'élevant à maximum trois mois de loyer sur une période de maximum trois ans ;
- prévoyant un formulaire neutre, ce qui permet d'anonymiser l'origine de la garantie.

Néanmoins, dans la pratique, un certain nombre de problèmes sont constatés:

- la garantie bancaire (constitution en tranches) n'est pratiquement pas appliquée (notamment parce que les frais de dossier comptabilisés sont élevés) ;
- le formulaire neutre n'est quasiment pas utilisé ;
- le bailleur demande d'autres formes de garantie ; dans certains cas il s'agit de garanties en espèces, ce qui est interdit par la loi ;
- les CPAS ont des pratiques différentes par rapport à la couverture de la garantie et son remboursement éventuel ;
- les locataires sociaux ne bénéficient pas des mêmes modalités de protection que les autres locataires, en ce qui concerne la garantie locative.

La création d'un fonds central de garanties locatives comme piste de solution

La piste d'un fonds central de garanties locatives a été avancée par divers acteurs dans leurs prises de positions, propositions de loi et memoranda pour les élections de 2014.

La création d'un fonds central pourrait résoudre un certain nombre de problèmes qui existent aujourd'hui, par

- la constitution de la garantie en tranches : la possibilité d'un paiement échelonné, par lequel l'on augmente l'accessibilité financière à la location d'un logement;
- la diminution du risque de stigmatisation et de discrimination : la manière de constituer la garantie n'est pas communiquée ;
- l'harmonisation du traitement et de la couverture des garanties (tant pour les locataires que les propriétaires): toutes les garanties locatives couvriraient tant les dégâts locatifs que les impayés de loyers, le mode de blocage et de libération des garanties serait harmonisé;
- la détermination des différentes formes possibles de garantie: un fonds éviterait les formes de garantie qui peuvent entraver l'accès au marché locatif ;
- la possibilité de transférer la garantie : en cas de déménagement, la garantie (totale ou partielle) pourrait être utilisée pour la garantie du nouveau logement locatif ;
- la création d'une plus-value des moyens destinés aux garanties locatives : l'ensemble de toutes les garanties peut générer un rendement qui pourra couvrir les frais et les risques du fonds et qui pourra – éventuellement – être investi dans le marché du logement.

Points d'attention

Pendant ce séminaire, un certain nombre de préoccupations ont été exprimées par rapport à la piste d'un fonds central de garanties locatives:

- avec ce fonds central de garantie locative, on élabore un système servant à tous les locataires, alors que ce n'est qu'un groupe déterminé qui rencontre des problèmes. Cependant, il n'y a pas d'unanimité sur le nombre de personnes concernées ;
- la capacité du fonds de couvrir tous les risques financiers ;
- la confiance des bailleurs dans un fonds public;
- la question de savoir si une plus-value pourrait être générée pour l'investissement dans le marché du logement ;
- la question de savoir comment il faudrait aborder les ménages confrontés plusieurs fois à des difficultés de paiement ;
- la crainte que les propriétaires n'utilisent d'autres moyens de sélection pour se rassurer quant à la solvabilité des candidats locataires.

Ces points d'attention sont à prendre en considération dans le débat en vue d'approfondir la piste d'un fonds central de garanties locatives.

Caractéristiques d'un fonds central

Le fonds central fonctionne de manière universelle: chaque locataire doit verser la garantie locative dans le fonds, soit par un versement unique, soit par un paiement échelonné. Le fonds ne fonctionne donc pas de façon sélective pour des groupes déterminés.

Fonctionnement du fonds

Deux pistes se dégagent quant à l'organisation du fonds central:

1. la création et la gestion d'un fonds public central, par région, disposant d'une structure de gestion paritaire ;
2. la gestion du fonds par une banque privée, désignée suite à un appel d'offres, et moyennant respect d'un cahier des charges bien défini en termes de services à rendre.

Les montants des garanties locatives du logement social existantes pourraient servir de capital de démarrage pour le fonds central. A ceci s'ajoutent les moyens des locataires privés qui peuvent

constituer la garantie en une fois. Il faut une base suffisante pour que le fonds puisse financer la garantie des locataires ne disposant pas des moyens financiers nécessaires, et qui pourraient constituer leur garantie en tranches.

Les expériences de fonds qui remplissent actuellement des fonctions relativement similaires - à une échelle plus réduite, il est vrai - laissent penser qu'un tel fonds central serait possible. Il existe à Charleroi, depuis 2005, un fonds, établi à partir d'associations, qui offre la possibilité aux locataires de constituer la garantie en tranches et qui prévoit aussi un accompagnement. Récemment, la *'Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen'* (la Société Flamande pour le Logement Social) a aussi créé un fonds, par lequel le placement de l'ensemble des moyens sur les marchés financiers génère une évidente plus-value.

Le volume des moyens gérés par le fonds central doit permettre de dégager une plus-value afin de financer les avances de garantie (cfr. la possibilité d'un paiement en tranches) et les arriérés de loyers ainsi que pour couvrir les pertes liées aux garanties impayées et aux dégâts locatifs. Un surplus éventuel devrait pouvoir servir à financer des travaux de rénovation de logements en location, par exemple.

La possibilité d'un paiement en tranches

Il y a une discussion sur la question de savoir si la possibilité d'acquitter la garantie en tranches doit valoir pour tout le monde ou pour des groupes délimités. Les partisans de l'option large pointent les possibles inconvénients de la détermination de groupes cibles spécifiques et espèrent que des conditions plus avantageuses puissent convaincre les locataires de régler la somme en une fois. D'autres estiment que, pour la viabilité financière du fonds, il serait préférable de ne prévoir cette possibilité que pour certains groupes, pour lesquels des critères bien déterminés devront être établis. Différents critères et façons de déterminer les groupes cibles sont mis en avant : sur la base de certains statuts (ex. intervention majorée), sur la base du revenu, et après enquête par le CPAS ou une autre service local.

Le plan de remboursement devrait pouvoir être établi en fonction des capacités réelles du locataire, de l'intervention éventuelle du CPAS, la libération d'une garantie relative au contrat de bail précédent.

Rôle des CPAS et autres organisations dans le suivi social et financier

Le rôle des CPAS dans l'octroi de la garantie locative peut être maintenu, mais en collaboration avec le fonds central de garanties locatives. La constitution de la garantie par le CPAS peut se faire vis-à-vis du fonds, ce qui permet de ne pas devoir immédiatement mettre à disposition des moyens financiers.

Certains évoquent le danger que les obligations financières inscrites dans le contrat de bail ne soient pas en adéquation avec le revenu et la solvabilité du locataire, ce qui pourrait générer des dettes. Tant le CPAS que d'autres organisations - comme les CAW en Flandre - peuvent prendre en charge un accompagnement. Le fonds central devra, par conséquent, assurer une mission de signalement vis-à-vis de ces organisations, en cas de problèmes, et inversement. De manière générale, il est important que les acteurs locaux soient impliqués dans un réseau autour du fonds central de garanties locatives.