

Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibré des loyers

Nicolas BERNARD, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

Introduction

Ainsi que le confirment tous les indicateurs, le coût de la location a explosé ces dernières années. Ainsi, la majorité des locataires bruxellois (54%) débourse, pour pouvoir se loger, une somme équivalente à 41% minimum de l'ensemble de ses gains. Plus spécifiquement, les 10% des ménages les plus pauvres consacrent jusqu'à 64% de leurs maigres ressources à l'habitat. Déjà criante vue de manière statique, la disproportion entre le revenu moyen et le prix de la location, en outre, va croissant puisque le second progresse nettement plus vite que le premier (+46% entre 1986 et 2001, c'est-à-dire que si je gagne 100 de plus, le loyer, lui, augmente de 146 dans le même temps)¹.

Ce constant alarmant, que personne ne remet aujourd'hui en question, requiert des pouvoirs publics qu'ils interviennent. Il convient cependant d'éviter qu'une éventuelle régulation des loyers aboutisse, par effet pervers, à un désinvestissement du secteur locatif de la part des propriétaires et, par voie de conséquence, à un rétrécissement de l'offre qui, à demande égale², aura pour résultat une revalorisation des tarifs de la location. Comment faire dès lors ?

Proposition n°1. Jouer sur la loi relative aux baux de résidence principale : substituer au traditionnel "effet de palier" un "effet de lissage"

À peine de glisser automatiquement dans la catégorie des baux de 9 ans, le bailleur ne peut proroger le contrat de courte durée (3 ans ou moins) qu'une seule fois, et aux mêmes conditions (de loyer notamment). Et si le bailleur décide, pour contrer l'interdiction, de changer de locataire au terme du contrat, dans le dessein de réévaluer ses tarifs, le loyer de ces baux ne peut, pendant une période de neuf ans, être supérieur au loyer de départ (afférent au premier contrat), hors indexation et révision, toujours autorisées. Force est cependant de constater que cette audacieuse disposition³, guère connue, est par conséquent rarement appliquée. Dans la pratique, la rotation des locataires "de courte durée", avec augmentation de loyer entre les deux baux, reste très élevée. Une meilleure diffusion de ce dispositif doit, d'abord, être assurée, mais on pourrait également renforcer l'interdiction actuelle de rehausser arbitrairement le loyer pesant pendant neuf ans sur le bailleur qui met fin à des baux successifs de courte durée conclus avec des locataires différents, en stipulant que la prohibition vaut également lorsque c'est le *locataire* qui a mis fin au bail. Il s'agit, par là, de rendre sans

¹ Comment expliquer ce hiatus grandissant entre revenus et loyers ? Notamment par la constatation d'une sous-représentation manifeste, dans le calcul de l'indice-santé, de la part réservée aux frais de logement. En effet, le poste loyer n'est repris, dans le fameux "panier de la ménagère", qu'à concurrence de 5,5% alors qu'il mange presque un tiers du budget global d'un ménage bruxellois moyen. Loin de se combler, le fossé séparant revenus et coût de la location est appelé, par conséquent, à se creuser dès lors que le renchérissement des loyers ne sera jamais répercuté à sa juste mesure dans l'indice-santé qui détermine l'évolution des salaires.

² Et cette demande a même tendance à gonfler suite à l'éclatement actuel des ménages.

³ Art. 7, §1er *bis* de la loi du 20 février 1991.

effet les pressions et voies de fait exercées par certains bailleurs sur leurs locataires afin que ceux-ci déguerpiennent "d'eux-mêmes".

Proposition n°2. Jouer sur l'impôt des personnes physiques : taxer les loyers réels

On le sait, le propriétaire (bailleur ou non) voit ses revenus immobiliers taxés sur la base du revenu cadastral, qui est un montant théorique calculé en 1980 d'après les loyers en cours en 1975. La péréquation, qui aurait dû avoir lieu tous les cinq ans, n'est cependant jamais intervenue, de sorte que le revenu cadastral ne correspond plus aujourd'hui à aucune réalité sur le terrain, même s'il a été indexé à partir de 1991⁴. Plus spécifiquement, vu que l'assiette d'imposition reste la même, le propriétaire-bailleur n'a aucun intérêt, sur le plan fiscal, à proposer au candidat-locataire un loyer bon marché. Il se pénaliserait lui-même en agissant de la sorte. D'où l'idée de taxer les revenus immobiliers non plus sur une base théorique, mais sur une base *réelle*. Seraient pris en considération, pour le calcul de l'impôt, les loyers effectivement perçus par le bailleur, et non plus un forfait très largement dépassé dans les faits.

L'avantage escompté est triple. D'abord, on incite les bailleurs à la modération des tarifs locatifs dès lors que la perception d'un loyer élevé, qui se surajoute aux autres revenus du contribuable, risquerait de faire basculer celui-ci dans une tranche d'imposition supérieure, plus lourdement taxée vu le principe — cardinal — de la progressivité de l'impôt. Ensuite, on encourage les bailleurs à rénover le bien vu qu'à la taxation des loyers réels serait — logiquement — associée une mesure de déduction des *charges* réelles. Enfin, on lutte par là contre le travail au noir puisque les frais de rénovation, pour pouvoir être déduits, doivent être dûment déclarés⁵.

Proposition n°3. Jouer sur le revenu cadastral : opérer des péréquations *ciblées*

À défaut de taxation des loyers réels, que les autorités fassent au moins correspondre le revenu cadastral aux réalités du marché. Il n'est pas nécessaire de recourir, pour ce faire, à une péréquation généralisée, opération lourde et assurément fastidieuse. Des révisions *ciblées*, qualifiées suivant le cas d' "extraordinaires"⁶ ou de "spéciales"⁷, peuvent intervenir à propos d'une seule commune ou, même, d'un

⁴ Ainsi que l'a calculé, en 1996, le Conseil supérieur des finances, les loyers perçus, en moyenne, sont plus élevés que le revenu cadastral à hauteur de 321 %.

⁵ À titre de comparaison, c'est juste l'inverse qui se produit aujourd'hui puisque la publicité faite autour d'un chantier (via une demande officielle de permis d'urbanisme) entraîne souvent, à la suite de la visite d'un agent communal, une *réévaluation* du revenu cadastral, ce qui dissuade fatalement les particuliers de réaliser leurs travaux au grand jour.

⁶ La révision dite extraordinaire, applicable aux revenus cadastraux d'une commune entière ou d'une division cadastrale, est ordonnée par le ministre des finances, d'office ou sur demande motivée du bourgmestre ou d'un groupe de contribuables possédant au moins 10 % des parcelles de la commune ou de la division cadastrale concernée, pour autant que la valeur locative normale d'au moins 1 % des parcelles soit inférieure ou supérieure d'au moins 15 % au revenu cadastral.

⁷ Applicable à un ou plusieurs immeubles, la révision spéciale est ordonnée par le ministre des finances, d'office ou sur demande du bourgmestre ou du contribuable

immeuble donné. Et, au minimum, que les autorités fiscales n'acceptent plus d'accorder la réduction de 40% du revenu cadastral pour entretien du bien que sur une base objective et vérifiable, et non plus de manière forfaitaire et automatique, comme actuellement.

Proposition n°4. Jouer sur le précompte immobilier : rétrécir la base d'imposition en diminuant le loyer

Les Régions ont été dotées, par l'effet des accords de la Saint-Polycarpe de 2001, de compétences fiscales nouvelles. Parmi celles-ci figure non pas le pouvoir de toucher au revenu cadastral (apanage du fédéral) mais bien la prérogative de substituer à cette base n'importe quelle autre pour la détermination du précompte immobilier. Encore largement méconnue, cette faculté permettrait par exemple à une Région de calculer le précompte immobilier à partir non pas du revenu cadastral mais d'une quotité représentant la différence entre le loyer réellement demandé et un loyer de référence (calqué, pourquoi pas, sur la grille en vigueur dans le secteur des agences immobilières sociales à Bruxelles). Ce système inciterait à coup sûr à la modération des loyers. Plus le loyer demandé est élevé et s'écarte du loyer de référence, plus grande, en effet, sera la base d'imposition. À l'inverse, un loyer qui se rapprocherait dudit loyer de référence vaudrait au bailleur une diminution notable du précompte immobilier.

Proposition n°5. Jouer sur la détermination objective du loyer : les exemples étrangers

Au-delà des dispositifs ponctuels de régulation de loyer tels qu'on les a décrits, il existe une mesure *structurelle* de détermination des tarifs locatifs : le système du loyer objectif, en vigueur en France, aux Pays-Bas ainsi qu'au Luxembourg. Aux **Pays-Bas**, dans les six mois de la signature du bail, le locataire peut solliciter l'avis de la Commission de location sur la valeur effective du logement. Constituée paritairement de représentants de syndicats de locataires et de propriétaires, cette Commission s'appuie sur une liste de critères précis (surface habitable, installations de chauffage, sanitaires, quartier et environnement, par exemple). À l'aide d'un système à points, elle détermine un loyer raisonnable maximal. Ce loyer est ensuite communiqué aux différentes parties, lesquelles, en cas de désaccord sur le montant, peuvent saisir le juge du canton afin de faire établir, par voie juridique, la hauteur du loyer.

Par rapport aux Pays-Bas, qui ont instauré un mode de fixation des loyers en considération de l'état du bien, la **France** adopte une démarche quelque peu différente puisque le mécanisme de loyer objectif repose, là, sur un calcul de *comparaison* avec d'autres biens similaires dans le voisinage.

Le **Luxembourg**, enfin, a institué un mécanisme original de détermination du loyer en fonction de l'investissement du propriétaire dans le bien, en ce qui concerne à tout le

seul, pour autant que la valeur locative normale de l'immeuble soit inférieure ou supérieure d'au moins 15 % au revenu cadastral en raison de circonstances étrangères à toute modification de l'immeuble. Il s'agit donc de circonstances nouvelles et permanentes créées par une force majeure, des travaux ou mesures ordonnées par une autorité publique ou par le fait de tiers.

moins les immeubles construits après le 10 septembre 1944. Ledit bien ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans l'immeuble. Le capital investi est celui qui est engagé dans la construction (et, s'il y a lieu, dans les travaux substantiels d'amélioration), augmenté de la valeur du fonds sur lequel l'habitation est sise.

Proposition n°6. Jouer sur la concertation : les commissions paritaires locatives

Dans le cadre de la conférence interministérielle du logement qui réunit l'ensemble des autorités — fédérale et fédérées — du pays ayant dans leurs compétences la charge du logement (au sens large), trois expériences pilotes ont été lancées le 1er juillet 2005. Il s'agit des commissions paritaires locatives, sises à Bruxelles-Ville, Gand et Charleroi. Ces commissions ont été investies, entre autres, d'une mission cruciale : établir une "grille de fixation objective des loyers". Mais l'injonction d'établir une grille de loyers ne dit rien, encore, sur la manière d'y parvenir. Parce qu'il repose tout entier sur une comparaison avec l'environnement immobilier existant, le dispositif français, par exemple, semble peu à même de réfréner une éventuelle flambée des loyers. Le bailleur reste entièrement libre, en effet, de relever le prix de la location pourvu que cette augmentation reste dans la ligne de celles qui s'observent ailleurs. Parce qu'il associe, lui, une valeur pécuniaire *a priori* à chacun des critères d'habitabilité, le système hollandais entend influencer davantage sur l'évolution des loyers, qu'il peut moduler à loisir en fonction du nombre de points qu'il décide d'attribuer aux différents standards de qualité. Foncière, la différence qui existe entre les systèmes hollandais et français requiert des autorités politiques qu'elles instruisent soigneusement la question avant de définir l'ambition ultime qu'elles comptent assigner aux commissions paritaires locatives.

Proposition n°7. Jouer sur la solvabilisation de la demande : l'allocation-loyer

Il existe une mouture d'allocation-loyer susceptible de déjouer le contre-argument classique d'inflation des loyers et ce, sans nécessiter pour autant l'instauration d'un système lourd de régulation généralisée des tarifs locatifs. Par surcroît, et c'est ce qui justifie l'évocation qui en faite ici, ce dispositif pourrait induire un effet modérateur sur l'évolution des loyers. On peut ainsi imaginer un dispositif *volontaire* où l'allocation-loyer est distribuée, non pas aux locataires, mais aux bailleurs qui consentent, en contrepartie, à donner à bail le bien à un taux *conventionné*. Naturellement, le subside octroyé doit être défalqué par le bailleur du loyer perçu. Les autorités régionales, en quelque sorte, se substituent au locataire pour régler une partie de son loyer. Calculée sur une base proportionnelle, l'allocation-loyer couvrirait la différence entre le tiers des revenus du bénéficiaire (limite communément admise pour ne pas mettre en péril les autres obligations du ménage) et un loyer plafond.

Quel est l'avantage du bailleur à entrer ainsi dans ce système volontaire ? Voyant diminuer la quote-part de son budget réservée aux frais de logement, le locataire peut prétendre à une plus grande stabilité dans le bien loué. Salulaire pour l'occupant, cette pérennité est également de nature à rassurer le bailleur, logiquement inquiet tant face aux arriérés de loyer et vides locatifs que face à la dégradation du bien des œuvres d'un locataire impécunieux et "en transit".

Proposition n°8. Encourager financièrement la mise en location et l'entretien du bien, en échange d'un conventionnement des loyers

Le soutien à la location semble être le parent pauvre des politiques de logement, que l'on se place du point de vue du bailleur ou du locataire. Il est peut-être temps de diversifier davantage l'aide publique, focalisée actuellement sur l'accès à la propriété. La chose semble d'autant plus importante qu'avec la faiblesse insigne, en termes quantitatifs, du stock de logements publics (8%), c'est le parc privé qui, dans la réalité, fait office de principal bailleur social. Il conviendrait donc d'introduire, comme encouragement à la location, des incitants — fiscaux ou non — au bénéfice du bailleur. En contrepartie, celui-ci ne pourra plus mettre son bien en location qu'à un tarif conventionné. Le système ici proposé permettrait de remplir de façon simultanée deux objectifs *a priori* éloignés mais qu'on relierait opportunément : d'une part, l'élargissement de l'offre de logements locatifs privés décents et, de l'autre, l'encadrement des loyers (d'une manière volontaire et non dirigiste). L'exercice de détermination du loyer, en tout état de cause, ne semble pas devoir poser de problèmes techniques insurmontables dès lors que, pour être éligible à une aide publique, le logement a souvent déjà dû se soumettre à une auscultation minutieuse de la part des autorités subsidiantes, lesquelles sont alors en mesure d'arrêter un montant de loyer raisonnable.

Conclusion

On le voit, les solutions ne manquent pas pour tenter de juguler la crise du logement. Ces solutions sont très loin d'être utopiques. Certaines sont d'application chez nos voisins (taxation des loyers réels, allocation-loyer, loyer objectif). Certaines ont été officiellement endossées par les instances les plus dignes de foi (comme la taxation des loyers réels, suggérée par le Conseil supérieur des finances lui-même). Certaines encore existent *déjà* chez nous, mais à une échelle réduite (comme les allocations-loyers à Bruxelles dans le cadre du Code du logement ou des agences immobilières sociales, ou comme encore le loyer réglementé dans le système du droit de gestion publique/sociale). Certaines de ces pistes de solution, enfin, ont déjà eu cours chez nous dans le passé (comme le conventionnement consécutif à une aide publique, dans le régime des anciennes primes bruxelloises à la rénovation). Il semble indécent, en tout état de cause, d'inviter les travailleurs à la modération salariale (comme c'est le cas actuellement) tout en refusant d'exercer une quelconque régulation sur un loyer appelé, dès lors, à grignoter toujours plus le pouvoir d'achat des ménages. Ce qu'il manque le plus, en définitive, semble être le courage politique et un volontarisme élémentaire pour, enfin, mettre la réalité en accord avec le droit, incarné en l'espèce par l'article 23 de la Constitution qui octroie à chacun le droit à un logement décent.