

L'allocation-loyer, pour baisser la pression

Nicolas BERNARD, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

Introduction

Depuis plusieurs années déjà, une idée agite le landernau politique et la sphère associative, alimentée par la crise persistante du logement. Il s'agit de l'allocation-loyer qui, schématiquement, vise à octroyer aux locataires à bas revenus un complément financier mensuel. Dans un contexte de flambée des tarifs locatifs, il convient en effet d'atténuer l'effort pécuniaire — toujours plus intense — produit par les personnes précarisées pour se loger (et pas nécessairement de façon décente, tant s'en faut). Comment ? En distribuant aux ménages en difficulté une somme d'argent régulière qu'ils affecteraient à leurs frais de logement, comme cela se fait déjà tant en Europe (France, Allemagne, Pays-Bas et Angleterre, entre autres) qu'outre-Atlantique (États-Unis, Canada).

L'idée a de quoi séduire, mais soulève une batterie de questions. À qui sera réservée l'allocation-loyer ? Quel en sera le coût pour la puissance publique ? Quel en sera l'impact sur le niveau général des loyers ? Etc. Toutes pertinentes et légitimes, ces interrogations méritent cependant mieux que les réponses expéditives et caricaturales qui leur sont traditionnellement consacrées. À l'heure où le Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale vient de rendre un stimulant avis d'initiative sur la question, il semble bien échu de faire le point sur une thématique qui véhicule encore nombre de fantasmes, auxquels la présente étude entend rendre gorge. Il est temps de ramener sérénité et objectivité dans un débat trop souvent parasité par des considérations de nature idéologique.

1. Le contexte : une surchauffe des loyers doublée d'une stagnation de l'offre publique

a) surchauffe des loyers

Le fait est observable scientifiquement, les loyers ont connu une forte progression depuis la fin des années nonante, absorbant une part toujours plus importante des revenus du ménage¹. Et ce constat s'exaspère à Bruxelles où les revenus de substitution ne sont pas plus élevés que dans le reste du pays alors que les tarifs locatifs, eux, y ont littéralement explosé. Résultat : la majorité des locataires de la capitale (54%) débourse aujourd'hui, pour pouvoir se loger, une somme oscillant,

¹ Voy. notamment M.-L. DE KEERSMAECKER et S. DE CONINCK, "La situation du marché locatif à Bruxelles", *La crise du logement à Bruxelles : problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. Bernard et W. Van Mieghem, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 8 et s.

suivant le niveau des revenus, entre 41% et 65% de l'ensemble des gains du ménage².

b) stagnation de l'offre publique de logements

Cette surchauffe des loyers ne serait cependant pas trop préjudiciable si, dans le même temps, la puissance publique veillait à étendre en conséquence l'offre de logements sociaux (accessibles financièrement par définition). Las, on constate depuis quelques années un véritable ta(ri)ssement dans la construction des logements sociaux, que ce soit en Wallonie ou en Région bruxelloise. Ainsi, moins de 19 unités de logement social ont été édifiées en Région bruxelloise depuis 1999, en moyenne annuelle (18 en 1999, 14 en 2000, 10 en 2001, 59 en 2002, 0 (!) en 2003 et 12 en 2004)³. On le voit, la production de logements sociaux est pour ainsi dire négligeable. Priorité, en fait, est donnée est à la *rénovation* du parc public, à laquelle des moyens considérables sont dédiés (Plan quadriennal d'investissements à Bruxelles, Plan exceptionnel d'investissements en Wallonie). Certes, l'état de décrépitude de certains ensembles sociaux requerrait, sans contredit, une réfection urgente. Certes encore, cette vaste entreprise de mise à niveau aura pour effet heureux de réinjecter sur le marché locatif de nombreux appartements sociaux actuellement inoccupés parce que dégradés. Ainsi, 30% des 2.551 logements sociaux wallons vides le sont en raison de rénovations lourdes à apporter au bien en vue d'une remise en location⁴. Il n'empêche, pendant ce temps-là, on ne construit plus de logements sociaux, voire on en "déconstruit" (c'est-à-dire qu'on détruit les appartements sociaux vétustes inaméliorables, avec pour conséquence de réduire encore l'offre). Pas moins de 1.589 appartements publics inhabitables sont ainsi visés par la mesure en Wallonie.

c) Pour répondre à la crise du logement, soit on étend suffisamment l'offre publique (quod non), soit on solvabilise la demande

Ce double élément de contexte appelle une réflexion plus générale. Dans une économie de marché comme la nôtre, deux voies s'ouvrent traditionnellement pour tenter de résoudre une crise du logement. Soit on joue sur l'offre, en étoffant la gamme des logements sociaux, soit on solvabilise la demande, en renforçant le "pouvoir d'achat" des locataires. Si, par conséquent, les autorités ne parviennent pas, en raison par exemple d'une priorité donnée à la rénovation, à adapter significativement leur offre publique de logements à une demande sociale en expansion, au minimum doivent-elles veiller alors à ce que les ménages précarisés qui, par effet de débordement, aboutissent dans le parc privé (exempt de toute régulation en matière de loyer) ne pâtissent pas trop

² Voy., pour de plus amples développements, N. BERNARD, "Clefs pour appréhender la crise du logement à Bruxelles", *Échos log.*, 2004, p. 197 et s.

³ Source : dossier "La production de logements sociaux", numéro 22 de la revue *Article 23* publiée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, janvier-février-mars 2006, p. 14.

⁴ Cf. Institut Émile Vandervelde, *État de la question. Investir les logements inoccupés pour répondre aux besoins en la matière*, décembre 2003, p. 1.

de cette situation. Les instances étatiques seraient bien avisées, autrement dit, d'aider les locataires fragilisés qui, dans l'attente ou non d'un appartement social, trouvent à se loger au sein du parc privé, devenu par la force des choses le parc social de fait. Il s'agit, en un mot, de solvabiliser cette demande.

Pour ce faire, il existe deux solutions, pas davantage : soit on réduit les dépenses du ménage précarisé (en encadrant les loyers), soit on augmente ses ressources (en accordant une allocation-loyer). Vu l'extrême lenteur avec laquelle s'esquisse la première piste de solution, l'allocation-loyer s'impose comme la seule mesure concrète et directement opérationnelle pour apporter une réponse immédiate à la crise du logement, dans l'attente d'une extension significative de l'offre publique.

2. Avantages et inconvénients présumés d'une mesure telle que l'allocation-loyer

a) avantages

- Tout d'abord, l'allocation-loyer soulagerait financièrement les ménages fragilisés. Ainsi, les aides au logement ont fait régresser, en France, la part du revenu consacrée au logement de 51 à 26% dans le parc privé et, dans le secteur social, de 33 à 10%, ce qui représente tout de même une amélioration substantielle⁵.
- L'allocation-loyer, par ailleurs, autorise les ménages bénéficiaires (au pouvoir d'achat ainsi revalorisé) à briguer des logements plus confortables et, partant, leur permet d'améliorer leur qualité de vie.
- L'instauration d'une allocation-loyer, ensuite, aurait pour effet heureux de briser la logique binaire qui préside actuellement au régime d'assistance publique au locataire à bas revenus, assistance articulée essentiellement autour de l'aide à la brique. Le système du logement social, pour être plus clair, est hautement discriminant puisqu'il réserve 100% du bénéfice de ses secours aux ménages qui ont trouvé refuge dans le parc public, tandis que les autres, dans l'attente, n'ont droit à *aucune* aide. C'est tout en rien en quelque sorte, alors même que les profils de précarité respectifs des "élus" et des évincés ne diffèrent pas significativement.
- Il est une autre logique, pareillement néfaste, que l'allocation-loyer mettrait opportunément à mal : la concentration spatiale de la pauvreté. En permettant aux bénéficiaires de s'installer où bon leur semble dans la ville et en ne les cantonnant pas en certains endroits précis du territoire, l'allocation-loyer dissémine les personnes démunies au sein du tissu urbain davantage que ne le fait le système du logement social.
- Enfin, l'allocation-loyer cultive cet avantage de pouvoir venir en aide aux familles nombreuses, elles dont l'accès au parc public est plus obstrué encore (une petite

⁵ A. LAFERRÈRE, "Les aides personnelles au logement : réflexion économique à partir de l'expérience française", *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de Nicolas Bernard et Charles Mertens, Namur, Publications de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, p. 149.

dizaine d'années d'attente en moyenne à Bruxelles) que pour les autres publics cibles. En effet, un grand ménage se verra invariablement refuser l'entrée dans le parc locatif public de la capitale si le logement social qu'elle postule ne réserve pas une chambre par enfant (à partir de dix ans pour les filles, douze ans pour les garçons). Dans ces conditions, la probabilité pour cette famille d'intégrer rapidement l'habitat social devient infime, dès lors que le parc immobilier de l'État ne compte qu'une proportion minime de grands logements⁶.

b) inconvénients

- Tout d'abord, c'est indéniable, l'allocation-loyer charrie un risque de renchérissement généralisé des loyers, de sorte que c'est le propriétaire qui, *in fine*, bénéficierait de la prime. Diverses études valident ce péril⁷. Ainsi, l'appréciation des tarifs locatifs a absorbé entre 50 et 80% des aides au logement octroyées en France⁸. Ces études, à y regarder de plus près, attribuent en fait le relèvement des loyers à l'insuffisance de l'effort — parallèle — d'élargissement du parc locatif susceptible d'absorber ce public nouveau. Une autre étude vient cependant nuancer ce tableau. Ainsi, le Département d'économie appliquée de l'Université libre de Bruxelles (DULBÉA) a démontré en mars 2004 que si une éventuelle allocation-loyer introduite en Région bruxelloise limitait le nombre de ses bénéficiaires à 7.000 ménages, elle n'exercerait alors qu'un impact anecdotique sur le niveau des tarifs de la location⁹.
- Par ailleurs, et ce second inconvénient est le corollaire du premier, l'allocation-loyer instaurée sans encadrement des loyers aboutira à pénaliser ceux qui sont juste "trop riches" (ou plutôt, pas assez pauvres) pour bénéficier de cette prime. Vu l'augmentation généralisée des tarifs locatifs qui se produirait dans un environnement locatif non réglementé, cette dernière catégorie de population aurait à acquitter un loyer majoré sans pouvoir cependant compter sur l'appui financier des autorités.
- Un dernier inconvénient est habituellement associé à l'allocation-loyer : la non

⁶ En 2000, les appartements de 4 chambres ou plus ne représentent que 4% du volume global (Cf. P. ZIMMER, *Dix ans de politique du logement social à Bruxelles*, Bruxelles, S.L.R.B., 2000, p. 66).

⁷ Voy. notamment A. LAFERRÈRE et D. LE BLANC, "Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?", *Économie et statistique*, 2002, n°351, p. 3 et s.

⁸ G. FACK, "Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002)", *Économie et statistique*, 2005, n°381-382, p. 17 et s.

⁹ D. BAUDEWYNS et R. PLASMAN, *Analyse exploratoire d'un programme d'allocations-loyers en Région de Bruxelles-Capitale. Comparaison internationale et évaluation budgétaire et économique selon trois scénarios*, Rapport réalisé à la demande du Secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Énergie de la Région de Bruxelles-Capitale, mars 2004.

utilisation des deniers publics à des fins de logement. Les différentes expériences étrangères montrent en effet que l'argent de l'allocation-loyer sert parfois à *autre chose* qu'à régler des frais de loyer. Cette circonstance ne signifie cependant pas que l'allocation-loyer ne contribue aucunement à amenuiser la quote-part des revenus affectée au logement. Autrement dit, le locataire ne "boit" pas nécessairement son allocation-loyer, comme l'affirment certains malveillants. L'argent de la prime qui est dépensé directement en nourriture (par exemple) permettra au ménage, par un glissement courant entre les diverses enveloppes de son budget, d'acquitter son loyer grâce aux crédits originellement dédiés aux frais de bouche ainsi épargnés¹⁰.

3. Les expériences belges approchantes

À la simple évocation de l'allocation-loyer, certains se permettent de railler ou d'ironiser, tandis que d'autres émettent de véritables cris d'orfraie, épinglant notamment le caractère hautement chimérique ou dangereux d'une telle mesure. Et pourtant... En plus de passer sous silence le fait que cette action prétendument cataclysmique est depuis longtemps en vigueur chez nos quatre pays voisins (voy. *infra*), ces détracteurs semblent oublier que ce genre d'aide pécuniaire à la personne, déclinée certes sous des formes restreintes et ponctuelles, *existe déjà chez nous*, sans que cela ait provoqué les poussées inflationnistes prédites à l'envi, en revanche, à propos de l'allocation-loyer...

a) les allocations bruxelloises de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer (ADIL) et les allocations wallonnes de déménagement et de loyer (ADeL)

Le premier de ces soutiens financiers à la location est incontestablement le plus connu : il s'agit des allocations qui aident le preneur à faibles revenus ayant quitté un logement insalubre (ou inadapté à son âge ou à son handicap) pour un appartement adéquat, à combler la différence entre les deux loyers. Cet appui existe tant en Wallonie¹¹ qu'à Bruxelles¹², mais c'est sur cette dernière région que l'on va, afin de ne pas disperser le propos, braquer le projecteur. Force est cependant de constater, dans la capitale, que l'application des ADIL sur le terrain rencontre une série de difficultés.

- L'ADIL, tout d'abord, repose sur le postulat — discutable — suivant lequel une incitation financière suffit à persuader les locataires habitant un logement vétuste à

¹⁰ Voy., pour de plus amples développements, N. BERNARD, "L'allocation-loyer (couplée à un conventionnement des loyers) : non pas la panacée, mais un remède directement opérationnel face à la crise du logement", *Échos log.*, 2006, n°3.

¹¹ Code wallon du logement, art. 14, §2, 2°, modifié par le décret du Parlement wallon du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement, *M.B.*, 25 août 2005.

¹² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer, *M.B.*, 16 mars 2005.

migrer vers un bien salubre. Or, la rupture physique avec l'environnement immédiat représente souvent pour les démunis un arrachement douloureux. Il est parfois suicidaire de rompre avec son réseau d'entraide et de s'éloigner de son milieu de solidarité informelle.

- Par ailleurs, si ces subventions sont au bénéfice présumé des ménages paupérisés, elles ne remplissent qu'une utilité restreinte dès lors que le logement sain d'élection doit obéir à des critères de salubrité passablement stricts (encore que revus à la baisse), suffisamment sévères en tout cas pour exclure *de facto* de leur public cible les personnes à bas revenus. L'exiguïté des moyens financiers de ces dernières les empêche de pouvoir prétendre à ces logements en bon état de conformité, même avec le coup de pouce pécuniaire de la Région.
- Sauf si le demandeur est âgé ou handicapé, l'ADIL, ensuite, est limitée dans le temps (dix ans maximum, en comptant que l'aide est divisée par deux après 5 ans), ce qui signifie, à l'expiration de l'allocation, que le locataire qui ne parvient pas à lui substituer une source alternative de revenus risque de ne pas pouvoir se maintenir dans une habitation devenue inaccessible financièrement.
- Le montant des ADIL (125 euros maximum, hors personne à charge) est resté inchangé depuis 1989 (même l'indexation était refusée, jusqu'en 2005 !) alors que, dans le même temps, les loyers ont fortement grimpé.

On le voit, les ADIL, pour méritoires qu'elles soient, sont loin de constituer la panacée, ne serait-ce que d'un point de vue quantitatif (4.000 dossiers seulement sont ouverts, à l'heure actuelle, à l'administration). Par leur champ d'application circonscrit et leurs exigences de qualité relativement élevées, elles ne sauraient prétendre s'ériger en véritable soutien généralisé à la location¹³.

b) le Fonds régional bruxellois de solidarité

À côté des ADIL/ADeL qui, en tentant d'atténuer le logique surcoût entre les deux loyers, incitent financièrement les locataires à migrer d'une habitation défectueuse vers un bien sain, il existe en Région bruxelloise une autre allocation pécuniaire qui répond au même souci de favoriser le relogement d'un ménage confronté à l'insalubrité. Il s'agit du "Fonds budgétaire régional de solidarité" institué dans le cadre du Code bruxellois du logement (art. 16, §1er). Destinée à assurer, aux personnes expulsées suite à une interdiction d'occuper frappant un bien non conforme, un montant couvrant tout ou partie de "la différence entre le loyer d'origine et le nouveau loyer, ainsi que les frais de déménagement ou d'installation, en ce compris le coût de la garantie locative", cette aide est réservée aux ménages qui ne disposent pas déjà d'un logement et qui remplissent les conditions de revenus leur permettant de s'inscrire auprès d'une société immobilière de service publique. Contrairement aux ADIL/ADeL, le bénéfice de ce Fonds n'est nullement subordonné à la prise en location d'un bien répondant aux règles de qualité. Versée dans la limite des crédits budgétaires, l'aide consiste en une allocation

¹³ Cf. sur le thème N. BERNARD, *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis. Un essai d'évaluation législative*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

monétaire délivrée pendant trois ans et équivalente à la différence entre le tiers des revenus nets imposables du ménage et le loyer du nouveau logement (plafonné à 150% du barème des agences immobilières sociales¹⁴), déduction faite des éventuelles aides au déménagement susmentionnées¹⁵.

c) le soutien régional aux locataires défavorisés d'une agence immobilière sociale bruxelloise

Le relogement des personnes confrontées à l'insalubrité n'est pas la seule circonstance qui, aux yeux des pouvoirs publics, doit valoir au locataire de recevoir une aide pécuniaire directe. En dehors de toute urgence particulière, les autorités bruxelloises ont également aménagé une allocation financière à l'adresse du public des agences immobilières sociales. Ainsi, sous certaines conditions de ressources, les instances de la capitale règlent elles-mêmes une partie du loyer acquitté par le locataire d'un bien pris en gestion par une agence immobilière sociale. "Pour les ménages qui ne disposent pas de revenus supérieurs aux revenus d'admission du logement social", expose en ce sens l'ordonnance du 12 février 1998, "le Gouvernement peut [...] accorder des subventions destinées à intervenir dans le déficit locatif constitué par la différence entre le loyer dû au bailleur et le montant que le ménage peut consacrer à se loger" (art. 6, §2, 1^o)¹⁶.

4. Les expériences étrangères

a) le contexte

Loin d'être utopique, contre-productive ou révolutionnaire (suivant le statut de l'interlocuteur), l'allocation-loyer a déjà cours, en fait, chez tous nos voisins. France, Pays-Bas, Allemagne et Angleterre connaissent tous, en effet, un système d'aide à la personne qu'on peut assimiler à l'allocation-loyer, tout comme les États-Unis et le Canada d'ailleurs. Et que l'on ne vienne pas dire que l'allocation-loyer se substitue, dans ces pays-là, aux politiques de construction de logements sociaux (ce qui au passage pourrait expliquer, pour certains, l'instauration de l'allocation-loyer dans des États au régime libéral, peu enclins — en théorie — à étoffer le parc public). Avec respectivement

¹⁴ Il s'agit des loyers maximaux versés par le locataire à l'A.I.S., soit 260 euros pour un studio, 300 euros pour un appartement comprenant une chambre à coucher, 350 euros pour un logement de deux chambres, 420 euros pour un logement de trois chambres, 500 euros pour un logement de quatre chambres et 620 euros pour un logement de cinq chambres et plus.

¹⁵ Art. 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004.

¹⁶ On trouvera les modalités d'application de la mesure à l'art. 14, §4*bis*, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 novembre 1998 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 6 janvier 1999.

149 et 92 logements sociaux pour 1.000 habitants (contre... 26 en Belgique)¹⁷, les Pays-Bas et l'Angleterre fournissent la démonstration que la production de logements sociaux et le soutien financier de la demande ne sont pas deux activités mutuellement exclusives. En fait, la Belgique est profondément imprégnée par un trait socioculturel qui la fait focaliser l'aide de l'État (en matière de logement) essentiellement sur *l'acquisition de la propriété*. Rien d'étonnant dès lors à ce que notre pays soit, avec la Grèce, le Portugal et l'Espagne, le seul État d'Europe à ne pas connaître de système d'aide locative à la personne¹⁸.

b) convergences et divergences

Le contexte européen posé, il est temps de mettre en exergue les points communs entre les différents dispositifs en présence (France, Angleterre, Allemagne et Pays-Bas), tout veillant à épingler les — moins nombreuses — divergences.

- Tout d'abord, qu'on soit en France, en Allemagne, en Angleterre ou aux Pays-Bas, l'allocation-loyer profite aussi bien au locataire privé qu'au titulaire d'un bail social. La France se distingue cependant par le fait que le *propriétaire* (lié par un contrat de prêt hypothécaire) est, lui aussi, éligible à l'allocation-loyer, sous certaines conditions. Mais, même dans le cas où elle profite au locataire, l'allocation-loyer en France est toujours versée directement dans les mains du bailleur, à charge pour ce dernier, en bonne logique, de la déduire du montant du loyer réclamé (loyer soumis, par ailleurs, à un conventionnement avec les autorités).
- Dans tous les pays concernés, ensuite, l'allocation-loyer est calculée en fonction des revenus du ménage, plutôt que d'être allouée sur une base forfaitaire par exemple. Plus équitable sans doute, cette formule a cependant le désavantage d'être moins "parlante" pour le citoyen et plus lourde à gérer par l'administration.
- Proportionnelle aux ressources du bénéficiaire, l'allocation-loyer l'est également par rapport au loyer. Aux Pays-Bas et en Allemagne, ce n'est cependant pas le loyer effectivement déboursé qui entre en ligne de compte pour la détermination de l'allocation-loyer, mais un loyer plafond, au-delà duquel le ménage soit perd le bénéfice de toute aide (Pays-Bas), soit voit l'allocation-loyer rabotée audit montant (Allemagne). Dans la même logique, les autorités anglaises vérifient que la somme acquittée à titre de loyer reflète bien les tarifs moyens relevés dans la localité (*eligible rent*). Pareillement, les instances françaises contrôlent que le prix de location reste inférieur au système de loyer maximum instauré par région.
- Concernant la corrélation du système de l'allocation-loyer aux normes de qualité du bien (voy. *infra*), signalons qu'aucun des quatre pays susmentionnés ne subordonne l'octroi d'une allocation-loyer au respect, par l'habitation louée, des critères de

¹⁷ Voy. notamment N. BERNARD, "Renforcer l'accès à la propriété : un éclairage européen et prospectif", *Professions immobilières*, Revue de la Fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM, France), n°94, juillet 2005, p. 15 et s.

¹⁸ Cf. le dossier "L'allocation-loyer", n°11 de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, avril-mai-juin 2003, p. 15 et s.

salubrité. Seuls les Pays-Bas exercent un contrôle — indirect — en la matière, dans la mesure où les autorités s'assurent que le loyer payé correspond à la valeur intrinsèque et extrinsèque du logement¹⁹. Il s'agit plus, toutefois, d'une application de la règle du loyer objectif que d'une véritable connexion de l'allocation-loyer aux exigences de salubrité. Pour leur part, les instances anglaises vérifient, avant d'octroyer l'allocation-loyer, que le logement est bien adapté à la taille de la famille.

- Signalons, enfin, que l'allocation-loyer est un véritable droit subjectif dans les quatre pays européens visés (pourvu naturellement qu'on satisfasse aux conditions d'attribution), alors que les bénéficiaires sont, par exemple, *tirés au sort* aux États-Unis²⁰.

5. Faut-il lier l'allocation-loyer à des exigences de salubrité du bien ?

Faut-il ainsi conditionner l'octroi de l'allocation-loyer à un état correct du bien loué ? Le locataire doit-il, autrement dit, habiter dans un logement conforme aux règles de qualité pour pouvoir bénéficier de la mesure ? La question est minée, et requiert une réponse tout en nuances. Idéalement, la délivrance du subside devrait être subordonnée à la conformité du logement aux règles de qualité, ne serait-ce que pour éviter de cautionner des situations, le cas échéant, attentatoires à la dignité humaine. Comment, en effet, justifier que la puissance publique "récompense" financièrement, fût-ce de manière indirecte, des logements qui par ailleurs foulent aux pieds les règles les plus élémentaires qu'elle promeut elle-même ?

À notre estime, toutefois, l'octroi d'une allocation-loyer doit se régler indépendamment de l'état du bien. En l'état actuel, cette corrélation ne saurait donc être instaurée et ce, pour différentes raisons.

- Il convient tout d'abord de conjurer le risque de voir le bailleur rehausser le loyer aux fins d'amortir les travaux de mise à niveau de l'habitation, ce qui aurait pour conséquence d'évincer *de facto* les plus défavorisés du bénéfice de l'aide.
- La nécessité subséquente d'instaurer un contrôle administratif supplémentaire des lieux plaide également en défaveur de la liaison.
- Rappelons au demeurant que tous les biens loués sont *déjà* tenus, en soi, d'observer les différentes règles de qualité, qu'elles soient prescrites par les codes régionaux du logement ou par la loi fédérale sur les baux de résidence principale. Ne risque-t-on pas, dès lors, de mélanger deux systèmes à visée différente en assujettissant l'allocation-loyer à une parfaite conformité du logement, contrôlée par ailleurs ?
- Gageons, pour le surplus, que cette exigence aura tôt fait de décourager les

¹⁹ Cf. M. ELSINGA, "Politique de la location et subside locatif aux Pays-Bas", *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. Bernard et W. Van Mieghem, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 91 et s.

²⁰ Pour une comparaison internationale, voy. notamment S. WAUTERS *et al.*, *Op weg naar een Vlaamse huursubsidie ?*, Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid, Leuven, 2004, p. 57 et s.

bailleurs susceptibles de s'inscrire dans un système d'allocation-loyer décliné sous un mode volontaire, comme celui qui va être exposé plus bas.

- En tout état de cause, le relativement haut degré d'exigence des normes portées par les codes régionaux (encore que le code bruxellois vient d'être amendé sur ce point²¹) risque de cantonner l'allocation-loyer à une portion du bâti inaccessible financièrement aux démunis, ce qui aura pour effet malencontreux de contredire l'intention sociale qui préside à l'instauration d'une telle allocation.

En résumé, si l'on veut que l'allocation-loyer s'adresse bien aux personnes défavorisées, il semble irréaliste de confiner la mesure aux seuls logements respectueux des différentes normes de qualité, ceux-là mêmes qui restent hors d'atteinte financièrement des ménages paupérisés. Il n'y a là qu'un souci élémentaire de cohérence.

6. Le cheminement politique d'une idée

a) les propositions de loi/d'ordonnance

En huit mois de temps, dans ce qui ressemblait un peu à une course contre la montre (qui prendra l'initiative le premier en la matière ?), une proposition de loi (fédérale) et trois propositions d'ordonnance (bruxelloise) ont été déposées. Ces textes, pour autant, sont loin de se ressembler, preuve (si besoin en était) que l'allocation-loyer n'est qu'un concept "coquille" que chacun remplit suivant ses propres sensibilités. Derrière l'idée générale du complément financier mensuel se tapit une pluralité de modalités techniques²². Et souvent même, les motivations ultimes diffèrent d'un auteur à l'autre. Faut-il ainsi réserver l'allocation au locataire ou en faire bénéficier toute personne, propriétaire compris, qui connaît des difficultés à se loger ? Concernant le locataire, faut-il l'aider parce qu'il est en attente d'une habitation sociale ou, en soi, celui-ci mérite-t-il une protection ? L'allocation doit-elle être vue comme un simple complément au revenu d'intégration ou des conditions afférentes au logement requièrent-elles être remplies ? Etc. Examinons dès lors ces différentes propositions législatives, en tentant à chaque fois de dégager la philosophie générale qui sous-tend chacune d'entre elles.

• Allocation forfaitaire au logement

Plusieurs conseillers régionaux bruxellois cdH ont déposé, en novembre 2002,

²¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mars 2006, *M.B.*, 3 avril 2006.

²² Allocation forfaitaire ou proportionnelle ? Proportionnelle au loyer et/ou aux revenus ? Loyer plafonné ou non ? Allocation accordée au locataire ou au propriétaire ? Avec ou sans liaison aux règles de qualité ? Applicable au parc public et/ou au parc privé ? etc.

une proposition d'ordonnance qui se caractérise par une grande simplicité²³. À toutes les personnes en attente d'un logement social (et qui donc remplissent les conditions, en termes de revenus notamment, pour postuler une telle habitation), le texte suggère d'accorder une somme forfaitaire mensuelle de 75€, augmentée de 10% par personne à charge. Octroyée pour une période de 5 ans maximum (contrairement aux trois autres propositions, qui ne fixent aucune limite dans le temps, pourvu que les conditions restent rencontrées), cette allocation prend fin anticipativement dans l'un des trois cas suivants : si le ménage intègre un logement social, s'il bénéficie d'une autre aide au logement accordée par un autre niveau de pouvoir ou encore si ses revenus excèdent les limites réglementaires requises.

- Chèque logement

Déposée en décembre 2002 par deux conseillers régionaux bruxellois MR, une proposition d'ordonnance suggère d'instituer le mécanisme du chèque logement²⁴. Suivant cette proposition, l'aide serait accordée à celui qui, locataire ou bailleur, ne parviendrait pas se loger dignement. Le demandeur doit avoir atteint l'âge de 25 ans et résider à titre principal sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale depuis au moins 5 ans. Les revenus du demandeur doivent être inférieurs à un certain plafond et le logement, faire l'objet d'un bail écrit qui répond intégralement aux conditions de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale, en ce comprises les exigences de sécurité, d'hygiène et de salubrité. Le montant de l'allocation sera fixé en fonction à la fois de l'état du marché locatif de la Région, des revenus dont le demandeur dispose et d'un montant maximum du loyer à prendre en compte. Cette allocation sera versée dans les mains du bailleur pour une période d'un an renouvelable. Le gouvernement est par ailleurs tenu de vérifier chaque année si le bénéficiaire a toujours droit à l'allocation loyer. Il lui notifiera, le cas échéant, le nouveau montant de l'aide en fonction de l'évolution de sa situation (composition familiale, ressources du ménage, etc.).

- Soutien aux locataires en attente d'un logement social

Déposée en février 2003 par une députée régionale bruxelloise CD&V de

²³ Proposition d'ordonnance déposée le 24 octobre 2002 au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale par M. Michel Lemaire et consorts visant à établir en Région bruxelloise un système d'allocation au logement, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-355/1.

²⁴ Cf. la proposition d'ordonnance déposée le 19 décembre 2002 au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale par M. Olivier de Clippele et Marion Lemesre instaurant une allocation loyer sous forme de chèque, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-386/1. Cette proposition a été relevée de caducité au tout début de l'actuelle législature (Cons. Rég. Brux.-Cap., A-21/1, sess. ord. 2004), avant d'être repoussée en commission du logement.

l'époque²⁵, cette proposition d'ordonnance emprunte, dans une proportion certaine, aux textes précédents. Comme la proposition d'ordonnance cdH, la proposition CD&V réserve le bénéfice de l'allocation-loyer aux ménages inscrits sur les listes d'attente du logement social (depuis trois ans au minimum). À l'instar de la proposition MR, elle lie l'allocation-loyer au respect par le bien loué des normes de salubrité. Elle innove, en revanche, en instaurant un plafond de loyer au-dessus duquel l'allocation-loyer n'est plus exigible. Et, classiquement, l'allocation comblera la différence entre le tiers (30%) des revenus et le loyer ainsi circonscrit.

- Complément logement au revenu d'intégration

Partant du double constat de relative inefficacité des ADIL et d'insuffisance du revenu d'intégration, plusieurs parlementaires fédéraux cdH ont déposé, en janvier 2003, une proposition de loi visant à instaurer un "complément logement au revenu d'intégration"²⁶. Destinée aux titulaires du revenu d'intégration sociale, cette subvention s'ouvre aux individus ayant à supporter un coût locatif supérieur au tiers du montant de l'ancien minimex. Logiquement, elle couvre la différence entre les deux valeurs, en attendant que le Roi fixe un éventuel plafond ("sur base d'une étude du logement dans les différentes communes de Belgique"). Afin cependant d'éviter une flambée inflationniste, les auteurs pointent la "nécessité" d'établir un "lien avec un niveau de loyer "objectif" et un contrôle de qualité", sans malheureusement donner un commencement d'exécution pratique à leur intention.

b) la carte blanche du 23 avril 2004

À quelques encablures des élections régionales du 13 juin 2004, une carte blanche militant en faveur de l'allocation-loyer paraît dans presse²⁷, signée à la fois par des députés régionaux bruxellois (qui interviennent non pas à titre personnel mais, c'est à noter, au nom de leur groupe parlementaire tout entier) et le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat. La formule qui, alors, a forgé ce consensus étonnant est la suivante. L'allocation-loyer serait accordée aux ménages disposant de revenus inférieurs ou égaux à ceux qui sont prescrits dans le cadre des allocations déménagement-installation-loyer. Les bénéficiaires doivent également avoir introduit

²⁵ Proposition d'ordonnance déposée le 19 février 2003 au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale par Mme Brigitte Grouwels introduisant un subside locatif à Bruxelles, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-410/1.

²⁶ Voy. la proposition de loi déposée le 14 janvier 2003 à la Chambre des représentants par M. Jean-Jacques Viseur et consorts visant à instaurer un complément logement au revenu d'intégration (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n°2223/001). La proposition a été relevée de caducité au début de la législature actuelle, à la fois à la Chambre (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 2003, n°42/1) et au Sénat (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2003-2004, n°3-251/1).

²⁷ N. BERNARD, A. DAEMS, I. EMMERY et M. LEMAIRE, "Pour une allocation-loyer aux défavorisés", *La Libre Belgique*, 23 avril 2004 et *Le Soir*, 26 avril 2004.

une demande — toujours en suspens — de logement social (depuis un à trois ans, suivant les disponibilités budgétaires²⁸). Le logement privé qu'ils occupent dans l'attente doit, par ailleurs, respecter les règles de qualité imposées par le Code du logement. Dans le double souci de rendre indépendant des fluctuations du marché le système de l'allocation-loyer et de ne point trop grever les finances régionales, l'allocation couvrirait la différence entre le tiers des revenus du ménage et un loyer *plafonné*, calqué par exemple sur celui qui est en vigueur dans les agences immobilières sociales bruxelloises²⁹. Et afin d'empêcher que le bailleur surélève le loyer d'un montant équivalent à celui de l'allocation (et empoche directement ainsi la prime), la carte blanche préconise, de manière générale, l'instauration d'un contrôle des loyers³⁰.

c) L'Accord de Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

Par une piquante coïncidence, les trois partis signataires de la carte blanche sont amenés, après les élections régionales du 13 juin 2004, à négocier avec les futurs partenaires flamands une plate-forme commune de travail pour la législature à venir. Conclu en juillet 2004 entre les membres de la coalition actuelle, l'*Accord de Gouvernement pour la Région Bruxelloise* prévoit en toutes lettres la mise sur pied d'une allocation-loyer, déclinée certes sous une forme quelque peu différente. "Un système d'allocation-loyer sera progressivement expérimenté, pour des personnes entrant dans les critères du logement social et bénéficiant d'allocations du CPAS", dispose ainsi ce document fondateur, qui a pour vocation de tracer les lignes de force de l'action du Gouvernement bruxellois jusqu'au prochain scrutin. "La viabilité de cette allocation sera examinée, compte tenu des risques liés à un effet d'aubaine dont les propriétaires bénéficieraient et qui consisterait en une hausse supplémentaire des loyers. Si l'expérience s'avérait concluante, l'aide aux locataires serait en toute hypothèse modulée en fonction des moyens budgétaires disponibles et ce sans préjudice de ceux à investir dans la rénovation et la construction. Le dispositif sera transitoire et réservé aux catégories sociales qui rencontrent les difficultés les plus importantes quant à l'accès au logement. Enfin et surtout, cette aide ne sera actionnée que dans un contexte d'encadrement des loyers. C'est pourquoi, de manière prioritaire, l'opération se fera par le biais de conventionnement avec le secteur public du logement"³¹.

On le voit, même si la formule ici prônée s'écarte très significativement du texte de

²⁸ Par exemple, un délai d'attente de 3 ans représente 7.000 demandeurs, ce qui porte le budget de l'allocation-loyer (fixée à 100 euros par ménage) à 8,4 millions d'euros au global.

²⁹ Cf. art. 14 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 novembre 1998 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 6 janvier 1999.

³⁰ Pour de plus amples développements, voy. le dossier "L'allocation-loyer : une solution pour les Bruxellois" de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, n°21, octobre-novembre-décembre 2005.

³¹ *Un avenir et une ambition pour Bruxelles*, p. 28.

la carte blanche, la déclaration gouvernementale n'en inscrit pas moins, et très officiellement, le principe de l'allocation-loyer sur la feuille de route du Gouvernement actuel. Las... Deux ans plus tard, nul début d'exécution n'a encore suivi ce qui commence à s'apparenter, avec le recul, à une simple déclaration programmatique d'intention.

7. La proposition du Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale

Soucieux, dans une optique constructive, d'assister l'Exécutif bruxellois dans sa démarche de concrétisation de l'Accord de gouvernement, le Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de s'emparer du dossier de l'allocation-loyer. Composée de manière large et pluraliste, cette instance représentative a remis sur la question un très intéressant avis d'initiative ce 7 mars 2006. L'allocation-loyer telle qu'imaginée par le Conseil serait destinée à venir en aide à la fois aux grandes familles (sous conditions de ressources financières) et aux ménages bénéficiaires du revenu d'intégration. Son aspect le plus novateur tient cependant en ceci. Il s'agit, schématiquement, d'un dispositif *volontaire* où l'allocation 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 défactué 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 maximal (instauré aux fins de sauvegarder les finances régionales). Ce barème des loyers pourrait être dérivé, par exemple, de la grille déjà en vigueur pour les agences immobilières sociales à Bruxelles³², majorée d'une certaine quotité (15% par exemple) afin d'inciter les propriétaires à entrer dans le système de l'allocation-loyer et à "jouer le jeu".

Inspirée du régime français, cette construction recèle des avantages pour les différentes parties en présence. Tout d'abord, elle soulage financièrement le locataire, dès lors que le subside (directement versé dans les mains du bailleur) est affecté obligatoirement au paiement du loyer, lequel est, en outre, plafonné. En clair, l'allocation-loyer ne peut pas servir à faire ses emplettes, par exemple. Et quel peut bien être l'avantage du bailleur, puisque ce dernier doit à la fois freiner ses prétentions en matière de loyer et déduire de celui-ci le montant de l'allocation ? Faisant mentir les stéréotypes habituels, la réponse à cette question cruciale, émanant des propriétaires eux-mêmes, est assurément éclairante. Voyant diminuer la quote-part de son budget réservée aux frais de logement, le locataire peut prétendre à une plus grande stabilité

³² Il s'agit cette fois des loyers maximaux versés par l'A.I.S. au propriétaire : 310 euros pour un studio, 360 euros pour un appartement comprenant une chambre à coucher, 415 euros pour un logement de deux chambres, 505 euros pour un logement de trois chambres, 595 euros pour un logement de quatre chambres et 745 euros pour un logement de cinq chambres et plus.

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 insolvable et "en transit". Pas philanthropes ni mécènes pour autant, les propriétaires ont bien compris qu'un locataire stable, parce qu'installé dans un bien à loyer modéré, "générerait" plus de profits qu'un preneur rendu impécunieux par le poids d'un loyer élevé. En effet, lorsqu'il est accablé par un loyer dont il ne supporte pas ou plus le coût, le locataire présente pour le propriétaire un profil à risque : impayés, départ à la cloche de bois, défaut d'entretien d'un bien dont on tend à se déresponsabiliser, forte rotation locative (qui implique à chaque fois un vide locatif minimal ainsi qu'un rafraîchissement — même sommaire — des lieux), etc.

L'allocation-loyer telle que suggérée par le Conseil consultatif a naturellement un prix. D'après des projections, il en coûterait annuellement un peu plus de six millions d'euros à la puissance publique pour appliquer la mesure à un public cible de 3.150 ménages, composé à la fois de grandes familles et de bénéficiaires du revenu d'intégration. Le montant, certes, n'a rien d'anodin (encore que, comparé aux sommes — autrement conséquentes — dédicacées par exemple aux contrats de quartier bruxellois ou réservées pour le Plan régional du logement à Bruxelles...). Toutefois, la formule ici présentée permettra au moins aux autorités d'agir sur la relation locative *avant* qu'elle ne se dégrade. Or, il est à parier que les crédits engagés pour cette action à visée préventive devraient être sensiblement moindres que les frais traditionnellement encourus pour faire face, après coup, à l'urgence sociale que constitue une expulsion de logement (accompagnement par un service social, relogement dans un logement de transit, etc.).

À ceux, enfin, qui craignent que l'introduction d'une allocation-loyer fasse flamber les prix de la location, signalons que le présent système impose aux bailleurs de plafonner le montant du loyer, duquel ils déduisent le subside reçu à titre d'allocation-loyer. Quoi qu'il en soit, on peut opposer à l'hypothèse d'une flambée des loyers consécutive à l'introduction d'une allocation-loyer, que cette surchauffe a *déjà* lieu, en ce moment même (voy. *supra*). Cette frénésie des tarifs, précisément, est alimentée pour partie par les "surloyers" que les bailleurs demandent, en guise de "prime de risque", lorsqu'ils consentent à donner le bien en location à une personne à revenus modestes. Gageons que le fait de recevoir une fraction du loyer directement des mains de la puissance publique sera de nature à rasséréner, sur ce point, les bailleurs, moins enclins dès lors à se "couvrir" financièrement (comme le font, par exemple, les assureurs confrontés à un risque de sinistre élevé). En tout état de cause, l'exiguïté de l'échantillon de bénéficiaires (3.150 personnes seulement) empêche les loyers de décoller, quand bien même les bailleurs recourraient systématiquement aux pas de porte pour empocher la prime. Il est bon de rappeler à cet égard que l'étude menée par le DULBÉA en 2004 conclut à l'absence d'impact significatif sur le niveau général des loyers lorsque l'allocation est distribuée à moins de 7.000 ménages. On en est loin...

Conclusion

On l'a vu, l'allocation-loyer ne représente aucunement la panacée par rapport aux problèmes actuels de logement. S'il est important de définir ce en quoi pourrait consister une mouture raisonnable d'allocation-loyer, ce que l'on s'est attaché à faire à travers cet article, il est également bon, parfois, de rappeler ce que l'allocation *n'est pas*. Car c'est précisément d'avoir été lestée d'attentes démesurées que l'allocation-loyer semble parfois ployer et peut éventuellement engendrer le scepticisme. Certains essaient de lui faire porter un chapeau trop grand, qu'elle n'a jamais prétendu coiffer. On charge le baudet à outrance pour ensuite mieux pouvoir crier "haro"...

Ainsi donc, l'allocation-loyer tout d'abord n'est *pas* un outil destinée à étoffer l'offre publique de logements. L'allocation-loyer n'a pas non plus pour ambition de réguler les loyers (telle en sera peut-être toutefois la *conséquence* si l'expérience pilote devait se généraliser). Pas davantage, l'allocation-loyer ne vise à améliorer la qualité du bâti. Enfin, et c'est peut-être l'élément le plus fondamental, l'allocation-loyer ne représente aucunement cette solution structurelle et durable dont le problème du logement a pourtant besoin comme de pain. Accusant ces différentes limites, qu'elle ne cherche aucunement à dissimuler, l'allocation-loyer n'en recèle pas moins une vertu absolument cardinale : elle atténue l'effort financier — souvent démesuré — produit pour se loger par les plus défavorisés. Ni plus, ni moins. Dans l'attente de solutions durables (extension de l'offre locative publique, encadrement des loyers, etc.) qui, seules, sont vectrices de progrès social pour les locataires, l'allocation-loyer constitue une mesure d'urgence tout à fait honorable. Bien moins qu'un remède miracle, mais bien mieux qu'un simple pis aller. Sans chercher à se substituer à ces solutions structurelles (dont l'adoption, au demeurant, reste aléatoire), l'allocation-loyer cherche juste à combler un vide. L'on peut parfaitement comprendre par ailleurs que dans un pays comme le nôtre historiquement caractérisé par un très fort taux de propriétaires et, à la fois, marqué par la culture du compromis, lesdites solutions prennent du temps à s'élaborer. Mais qu'au moins, dans l'intervalle, des mesures conservatoires soient prises. La revendication est à la fois simple et ambitieuse. À cet égard, la proposition émanant du Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale constitue incontestablement une base de travail stimulante pour une future expérience pilote, en ce qu'elle circonscrit avantageusement le risque d'une inflation des tarifs locatifs. Les autorités ont bien mis en place des expériences pilotes en matière de fixation des loyers, sujet éminemment sensible s'il en est³³; qu'est-ce qui les empêche alors d'en faire autant avec l'allocation-loyer ?

Dans le chef des pouvoirs publics, on ne peut donc pas continuer à regarder, impuissants, l'envolée des loyers (des pistes de solution existent pourtant³⁴) tout en refusant, dans le même temps, toute aide financière directe aux locataires défavorisés,

³³ Cf. les commissions paritaires locatives, d'application à Bruxelles-Ville, à Gand ainsi qu'à Charleroi.

³⁴ Voy. notamment N. BERNARD, "Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibré des loyers", *Échos log.*, 2006, n1, p. 1 et s. ainsi que le dossier "Pistes concrètes pour un encadrement des loyers" de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, n°19, avril-mai-juin 2005, p. 20 et s.

ceux-là mêmes qui sont touchés au premier chef par la surchauffe. La gravité de la situation actuelle interdit que l'on se paie encore de mots. Arrêtons dès lors de promettre aux mal logés un très hypothétique "Grand soir", et commençons par améliorer leur quotidien. Maintenant. L'allocation-loyer n'est définitivement pas une mesure dont on aurait à rougir; c'est plutôt de la crise actuelle qu'il faudrait avoir honte.