



Fixation des loyers : liberté ou contrôle ?

par [Bernard Coloos](#)

1. Quelques précisions de vocabulaire.....	3
2. À la recherche d'une loi d'équilibre	3
3. La Loi ALUR et le dispositif de contrôle des loyers	5
4. Les arguments du front du refus	6
5. Les arguments, côté supporteurs	7
6. Un détour par la théorie pour tenter de comprendre	8
7. Que nous apprennent les expériences passées et/ou étrangères ?	10
8. De l'utilité de ne pas confondre renouvellement du bail et changement de locataire	12
9. De l'utilité ou pas de l'encadrement Duflot	12
ANNEXES.....	14
Annexe 1 – La réglementation des rapports locatifs en Allemagne et en Suisse.....	14
Annexe 2 – Bloquer les loyers équivaldrait à condamner le marché immobilier	16
Annexe 3 – Les impayés de loyer	17
Annexe 4 – Coût du logement : il y a urgence à intervenir sur le marché !	20
Annexe 5 – Les variations de loyer des villes concernées par le décret « encadrement »	21

Fixation des loyers : liberté ou contrôle ?

*Rent control is « among the best-understood issues in all of economics, and – among economist, anyway – one of the least controversial ».*¹

Paul Krugman

Un article de L'Expansion du 20 septembre 2010 campe assez bien l'actualité de cette question et dresse la problématique² qui nous intéresse ici. Face à la menace de Benoist Apparu, Secrétaire d'État au Logement à l'époque, de plafonner le prix du mètre carré en location pour limiter les « abus », les réactions varient d'un extrême à l'autre, selon que l'on se place du côté des consommateurs (locataires) ou des propriétaires : une idée intéressante pour les associations de consommateurs, stupide pour les syndicats de copropriétaires. Le maire socialiste de Paris, Bertrand Delanoë, propose, quant à lui, « d'expérimenter dans la capitale un dispositif d'encadrement des loyers à la relocation », face à la spéculation immobilière qui a fait flamber les prix « de 40% en dix ans »³. La Ministre suivante, Cécile Duflot, a pris, depuis le 1er août 2012, des mesures limitant dans vingt-huit agglomérations⁴ les hausses de loyers à l'évolution de l'indice de référence (IRL), en cas de relocation des résidences principales. La loi de 1989 permet, en effet, cette limitation par simple décret⁵. Ces mesures, dites de première étape et conçues comme transitoires, restent hautement symboliques, compte tenu de la conjoncture et du ralentissement naturel des hausses du fait de la crise. La Ministre a, en outre, fait voter une modification du cadre législatif, à l'été 2013, avec l'instauration d'un « encadrement durable » qui autorise le plafonnement des loyers dans les agglomérations en question, sous réserve qu'elles disposent d'un observatoire des loyers agréé. Que faut-il en penser ? Quels sont les éléments du débat ?

À l'évidence, la décision d'un plafonnement fut motivée par la situation du marché parisien, très médiatisé, mais qui n'est en rien représentatif des marchés des autres grandes agglomérations, où les loyers sont au moins moitié moindres. Le plafonnement vise à éviter les loyers abusifs, un phénomène sans doute marginal mais réel, notamment pour les logements de petite taille. La limitation des hausses à la relocation, conçue dans la loi de 1989 comme un moyen de contenir l'augmentation des loyers dans les périodes de forte augmentation, est systématiquement reconduite depuis quatre ans.

¹ The *New York Times*, cité in <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/08/economist-explains-19>.

² Émilie Lévêque, 20 septembre 2010, <http://lexpansion.lexpress.fr/>.

³ Dépêche AFP, 5 novembre 2010, « Delanoë envisage d'encadrer les loyers ».

⁴ Selon l'article 1 de la loi de 1989, il s'agit des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel. Ces mêmes vingt-huit agglomérations sont celles soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants (décret du 10 mai 2013). Il s'agit de : Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus, Genève-Annemasse, Grenoble, La Rochelle, La Teste-de-Buch-Arcachon, Lille, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Meaux, Menton-Monaco, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Saint-Nazaire, Sète, Strasbourg, Thonon-les-Bains, Toulon, Toulouse.

Le décret fixe un montant maximum d'évolution des loyers des baux des logements et précise que « lorsqu'un logement vacant fait l'objet d'une nouvelle location, le loyer du nouveau contrat de location ne peut excéder le dernier loyer appliqué au précédent locataire, révisé dans les limites de l'IRL, sauf si une révision est intervenue au cours des douze mois qui précèdent la conclusion du nouveau contrat de location. »

⁵ Ne sont pas concernées les premières locations (neuf ou existant) des logements ayant fait l'objet de travaux de mise en conformité avec la décence et/ou représentant au moins une année du loyer antérieur.

Au-delà des rodomontades, la question du recours à la réglementation pour éviter les abus suscite bien des interrogations. Car le débat ne se limite pas à la question des petits logements et se focalise autour des avantages et inconvénients d'un contrôle des loyers durable.

1. Quelques précisions de vocabulaire

Le gel ou blocage des loyers signifie que les loyers sont, pour une période à définir, figés au niveau qu'ils avaient lors de l'annonce de la mesure. Par extension, on parle aussi de blocage lorsque les augmentations autorisées sont très en deçà de l'évolution du coût de la vie. Ce fut le cas en France à partir du premier conflit mondial et jusqu'en 1948. Si la période dure plus de six mois, une telle mesure conduit *de facto*, du fait de l'inflation, à une baisse effective qui sera d'autant plus marquée que la durée du gel se prolonge et que la dérive monétaire est forte.

La limitation des loyers peut concerner tant les nouvelles locations (changement de locataire) que les renouvellements de bail (le même locataire reste dans les lieux). La mesure vise, dans sa version simple, à juguler la hausse des loyers en fixant que le nouveau loyer ne peut excéder le dernier loyer pratiqué, révisé en fonction d'un indice (en l'occurrence, en France, l'Indice de référence des loyers, IRL). C'est le cas, en France, en cas de renouvellement et, comme on l'a indiqué plus haut, pour les nouvelles locations (changement de locataire), depuis août 2012 dans vingt-huit agglomérations.

Mais la régulation ou le contrôle des loyers peut avoir des visées plus vastes ou plus lourdes. Elle peut contribuer, par exemple, à fixer les nouveaux loyers non plus en fonction du loyer précédent mais en fonction des loyers pratiqués dans le voisinage ou de valeurs administrées maximum par m² le plus souvent. On parle alors de plafonnement.

Les formes de contrôle des loyers varient, en réalité, dans le temps et dans l'espace, ce qui traduit à la fois la diversité des situations, mais aussi des contextes⁶.

2. À la recherche d'une loi d'équilibre

Le vote de la loi de 1989, dite loi Mermaz-Malandain, fait suite à de nombreux débats durant les années soixante-dix et quatre-vingt, marquées à la fois par un durcissement des relations propriétaires/locataires, en particulier avec l'alternance politique de 1981, et par la recherche, malgré tout, d'une loi équilibrée, qui, si elle ne donne satisfaction ni aux propriétaires, ni aux locataires, sera acceptée par les deux parties.

Après l'échec de l'accord Delmon sur la partie relative à la fixation des loyers au moment du renouvellement du bail⁷, deux lois successives furent votées : l'une en 1982, dite loi Quilliot, et une deuxième en 1986, dite loi Méhaignerie, à l'occasion de la première cohabitation. La première fut jugée trop protectrice pour les locataires, la seconde trop favorable aux bailleurs. C'est pourquoi, en 1989, un troisième texte plus équilibré fut adopté, qui n'a pas suscité de contestation sérieuse et a pu s'appliquer sans trop de difficulté. L'article 17⁸ relatif à la fixation des loyers de première location et/ou de renouvellement stipulait :

« a) Le loyer :

- des logements neufs ;

- des logements vacants ayant fait l'objet de travaux de mise ou de remise en conformité (...);

⁶ Régulation des loyers : y a-t-il une recette miracle ? par Jean Bosvieux, Métropolitiques, 25 mai 2012.

⁷ L'accord prévoyait en particulier que le bailleur a la liberté de contracter et la liberté de ne pas renouveler en fin de bail. Le locataire a, au contraire, une totale sécurité pendant la durée du bail. La loi de 1986 incluait cette disposition qui n'a pas été reprise dans celle de 1989.

⁸ Loi N° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi N° 86-1290 du 23 décembre 1986.

- des logements conformes aux normes définies par ledit décret, faisant l'objet d'une première location ou, s'ils sont vacants, ayant fait l'objet depuis moins de six mois de travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes, d'un montant au moins égal à une année du loyer antérieur, est fixé librement entre les parties⁹.

b) Le loyer des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location qui ne sont pas visés au a) ci-dessus est fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 19, s'il est supérieur au dernier loyer exigé du précédent locataire (...).

c) Lors du renouvellement du contrat, le loyer ne donne lieu à réévaluation que s'il est manifestement sous-évalué.

Dans ce cas, le bailleur peut proposer au locataire, au moins six mois avant le terme du contrat et dans les conditions de forme prévues à l'article 15, un nouveau loyer fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 19 (...).

La notification reproduit intégralement, à peine de nullité, les dispositions des alinéas du présent c) et mentionne le montant du loyer ainsi que la liste des références ayant servi à le déterminer.

En cas de désaccord ou à défaut de réponse du locataire quatre mois avant le terme du contrat, l'une ou l'autre des parties saisit la commission de conciliation.

À défaut d'accord constaté par la commission, le juge est saisi avant le terme du contrat (...).

La hausse convenue entre les parties ou fixée judiciairement s'applique par tiers ou par sixième selon la durée du contrat.

Toutefois, cette hausse s'applique par sixième annuel au contrat renouvelé, puis lors du renouvellement ultérieur, dès lors qu'elle est supérieure à 10% si le premier renouvellement avait une durée inférieure à six ans (...).

d) Lorsque le contrat de location prévoit la révision du loyer, celle-ci intervient chaque année à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat.

L'augmentation du loyer qui en résulte ne peut excéder la variation d'un indice de référence des loyers publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques chaque trimestre et qui correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers (...) ».

En clair, dans la version de 1989 :

- les loyers des premières locations et des relocations sont libres ;
- en cas de vacance, la référence est le loyer de voisinage ;
- en cas de renouvellement, et en cours de vie du bail, la norme est l'indexation du loyer sauf si celui-ci est notoirement sous-évalué et, dans ce cas, le propriétaire peut demander de fixer son loyer en référence à l'environnement.

Or, un loyer peut augmenter plus ou moins fortement :

- si l'indice de référence progresse vite. Le gouvernement peut alors être tenté soit de sous-indexer en limitant la révision à un pourcentage inférieur à la variation de l'indice, soit de bloquer temporairement ou durablement les loyers ;
- si les nouveaux loyers augmentent très vite. Ce sera le cas, par exemple, lors d'une période de forte construction et/ou de forte mobilité. Alors, les locataires se verront progressivement rattrapés par la hausse qui impacte immédiatement les locataires nouveaux entrants, notamment pour les petits logements, où les taux de mobilité sont les plus élevés.

⁹ Souligné par nous.

Dans ce cas, un gouvernement peut être tenté, soit de bloquer les loyers en cas de relocation au niveau du loyer antérieurement appliqué (blocage avec ou sans indexation), soit de fixer un prix plafond (encadrement de loyers) au mètre carré, soit d'appliquer simultanément les deux mesures. La tentation sera d'autant plus forte que le marché est en surchauffe.

C'est d'ailleurs pour éviter l'effet de contagion que la loi de 1989 prévoyait dans son article 19 que « pour l'application de l'article 17, les loyers servant de références doivent être représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, situés soit dans le même groupe d'immeubles, soit dans tout autre groupe d'immeubles comportant des caractéristiques similaires et situé dans la même zone géographique (...).

Le nombre minimum des références à fournir par le bailleur est de trois. Toutefois, il est de six dans les communes, dont la liste est fixée par décret, faisant partie d'une agglomération de plus d'un million d'habitants.

Les références notifiées par le bailleur doivent comporter, au moins pour deux tiers, des références de locations pour lesquelles il n'y a pas eu de changement de locataire depuis trois ans ».

Du fait des alternances politiques, mais aussi parce que le bailleur n'avait pas l'obligation de communiquer au locataire le montant de l'ancien loyer, cette règle ne fut guère appliquée. En pratique, la fixation des loyers en cas de vacance, comme en cas de première location, se faisait donc librement. L'utilisation des références pour obtenir un réajustement ne s'applique éventuellement qu'en cas de renouvellement du bail.

L'ensemble de ces éléments appelle quatre remarques :

- l'exemple de la loi de 1948 montre que l'enfer est souvent, en la matière, pavé de bonnes intentions et que, s'il est aisé d'entrer dans un mécanisme de blocage, il est malaisé d'en sortir ;
- l'appréciation du législateur sur le sujet dépend, pour une large part, de son jugement sur l'existence ou non d'imperfections tolérables du marché. Peu de législateurs (pour ne pas dire aucun) s'en remettent totalement au marché, mais le blocage des loyers a presque partout été abandonné. Cependant la question des rapports locatifs et de la liberté de fixation des loyers demeure conflictuelle ;
- la loi de 1989 ne prévoyait aucune disposition relative à une quelconque situation de surévaluation des loyers ;
- avant la loi [ALUR](#), le système français ne paraissait pas, au regard des autres pays, plus contraignant (cf. annexe 1)¹⁰.

3. La Loi ALUR et le dispositif de contrôle des loyers

La rupture avec les dispositions de la loi de 1989 et la création d'un dispositif d'encadrement de loyers constituent la mesure phare de la loi [ALUR](#). Le dispositif d'encadrement, qui s'applique à toutes les étapes de la vie du bail (conclusion, renouvellement, révision annuelle du loyer), ne concerne toutefois qu'un nombre limité d'agglomérations dont le marché est supposé tendu.

Il s'agit de 41 agglomérations de plus de 50 000 habitants¹¹, par ailleurs soumises à la taxe sur les logements vacants. La loi [ALUR](#) fixe que le loyer plafond se détermine en fonction d'un loyer médian de référence par type de logement et par zone géographique. Ces dispositions ne peuvent s'appliquer que dans les agglomérations qui disposent d'un observatoire des loyers agréé. Des observatoires locaux se mettent en place petit à petit, mais tous ne sollicitent pas l'agrément car celui-ci entraîne obligatoirement – une

¹⁰ Concernant l'Allemagne, le jugement ci-dessus doit cependant être nuancé au vu de l'augmentation actuelle des loyers, dont la presse d'Outre-Rhin s'est largement fait l'écho et qui montre que la réglementation en vigueur accorde aux bailleurs une assez grande marge de liberté. Cf. Jean-Marie Gambrelle, « Allemagne, le retour de la crise du logement », juillet 2016.

¹¹ Soit 1 500 communes.

bizarrie de la loi – le plafonnement. La loi ne s’appliquera donc que progressivement au rythme de la mise en place des outils statistiques et seulement lorsque les élus locaux le souhaitent¹².

Dans ces zones, le loyer initial doit être compris entre :

- un plafond, soit un loyer de référence majoré, qui ne peut être supérieur de 10% au loyer médian de référence ;
- un plancher, soit un loyer de référence minoré, qui ne peut être inférieur à 30% du loyer médian de référence.

Une dérogation au plafond est possible si le bien dispose de conditions exceptionnelles de confort ou de localisation¹³.

En cas de renouvellement du bail, le loyer pourra être revu à la baisse si le loyer est supérieur au loyer plafond tel que défini plus haut. Le locataire dispose d’un délai de six mois avant la date d’expiration du renouvellement du bail pour déposer son recours.

Enfin, lors de la révision des loyers, l’augmentation est plafonnée par l’IRL sauf en cas de travaux. Mais surtout cette révision n’est pas automatique. Le bailleur doit en manifester l’intention.

En dehors des agglomérations désignées, la fixation du loyer reste libre.

L’intention sous-jacente au dispositif apparaît donc clairement : en cas de tension, du fait d’un déséquilibre entre une offre trop réduite et une demande trop forte, la loi doit permettre d’éviter toute dérive des loyers. On ne s’attaque donc pas aux causes du déséquilibre mais à ses conséquences. Au fond, les désaccords ne portent donc pas tant sur la seule solution durable, qui apparaît à tous comme assujettie à un accroissement de l’offre de logements adaptée en fonction des territoires, que sur les voies et moyens à mettre en œuvre durant la période intermédiaire. Tout est dit ou presque à ce sujet dans cette citation de Daniel Goldberg, député de Seine-Saint-Denis, l’un des rares députés qui s’intéressent de manière constante aux questions du logement : « *Il faut, certes, construire plus, plus vite et moins cher, pour répondre aux besoins. Mais dans certains bassins d’habitat, le déficit entre l’offre et la demande est si important qu’il y a une nécessité de réguler pour empêcher les loyers abusifs. L’encadrement est le seul moyen immédiat de redonner un peu de pouvoir d’achat aux familles* »¹⁴.

4. Les arguments du front du refus

Nul ne s’étonnera que les propriétaires s’insurgent contre ces mesures. Concernant la question des petits logements, le sujet n’est pas celui du prix, mais de la pénurie que le gouvernement entretient en interdisant la location des logements de moins de 9 m². La régulation n’y fera rien, au contraire. La pénurie ne peut qu’être accentuée par l’interventionnisme de l’État, qui suscite déjà une forte frilosité du côté de l’offre. Nombre de propriétaires ne souhaitent plus louer « vu les contraintes qui pèsent sur eux dans les rapports locatifs »¹⁵.

Un excès de réglementation du type « plafonnement de loyers » se révélerait donc contre-productif avec le développement des locations au noir, des dessous de table, la généralisation du paiement d’un droit d’entrée

¹² Faute d’observatoire agréé, hors Paris et Lille, le régime d’encadrement de la loi de 1989 évoquée a été prorogé, y compris à l’été 2016. Cf. le décret d’encadrement des loyers de l’été 2016, par Valérie Liquet, vendredi 9 septembre 2016, www.localtis.info.

¹³ Le locataire dispose d’un délai de trois mois pour contester la réalité de ce supplément de loyer.

¹⁴ « Immobilier, vers un cadeau aux nantis », par Tonino Sérafini, *Libération*, page 18, jeudi 28 août 2014.

¹⁵ Jean Perrin, Président de l’UNPI, *L’Expansion*, op. cit.

(pas de porte), etc. Le recours à la location de courte durée via des plates-formes comme Airbnb constitue une autre stratégie possible de contournement¹⁶.

Cela fait d'ailleurs plus de soixante ans que l'État légifère, codifie, multiplie les contraintes, pour un résultat toujours aussi médiocre.

En matière d'encadrement ou de blocage des loyers, une telle politique contribue, de fait, à l'aggravation de la crise¹⁷. Le blocage des loyers est inefficace, car le retard pris est toujours rattrapé au moment de la libéralisation des loyers. C'est d'ailleurs pourquoi il est aisé d'initier une telle politique. La sortie s'avère beaucoup plus délicate. L'exemple de la loi de 1948, censée mettre fin à la pénurie engendrée par plus de trente années de blocage, l'illustre jusqu'à l'absurde¹⁸.

Les mesures de blocage et d'encadrement ont une conséquence directe sur l'offre : en rognant les rendements locatifs, elles incitent les propriétaires à retirer des logements du marché d'où un accroissement de la vacance. Or, il n'est de bonne politique que l'inverse (cf. annexe 2). Le poids du locatif privé en France, avec 4,7 millions de logements, et son rôle dans la mobilité résidentielle rendent contre-productives les mesures de blocage et d'encadrement, non seulement au plan quantitatif, mais aussi qualitatif. À quoi bon entretenir, améliorer ou investir son argent dans un bien qui ne rapporte pas suffisamment !

Enfin, il est illusoire de penser que l'encadrement ou le blocage des loyers profite aux locataires. Ces mesures n'améliorent en rien l'équité sociale. Elles créent des situations de rente au profit de ceux qui sont en place, mais au détriment de ceux qui cherchent à se loger et génèrent des opportunités de marché noir.

5. Les arguments, côté supporters

S'il n'existe pas de solution miracle, l'idée d'un plafonnement de prix permettrait de limiter les abus des propriétaires... en attendant que le développement de l'offre mette fin à la pénurie.

En réalité, la nécessité de réglementer procède d'un constat simple : le marché souffre de nombreuses imperfections. Il existe une forte asymétrie informationnelle et les coûts de mobilité sont loin d'être nuls, etc. Dans ces conditions, les contentieux en secteur locatif ne cessent de se développer (cf. annexe 3). Cette situation de crise, qui s'aggrave et s'approfondit, génère assez logiquement la spéculation. Pourquoi se priver de « profit » supplémentaire au moment où les queues s'allongent, où, pour un seul logement libre, on compte les candidats par centaines ?

Conséquence, les taux d'effort réels des ménages s'envolent et avoisinent les 50% dans beaucoup de cas¹⁹. Si l'on ajoute à ce constat que les politiques de solvabilisation de l'offre s'avèrent inefficaces là où la demande s'accroît (Île-de-France, etc.) et que les aides personnelles sont absorbées par les propriétaires²⁰, que la reconnaissance du droit au logement opposable ne fait qu'aggraver la pression, il n'est que justice de corriger par la contrainte les imperfections du marché.

Enrayer la spéculation et mettre fin à la double peine qui frappe les locataires (insuffisance de l'offre et prix élevés) imposent donc un encadrement strict des loyers du parc locatif privé, revendication qui

¹⁶ Voir Laurent Vincent (Century 21) : « Les Parisiens contournent l'encadrement des loyers avec Airbnb », *L'Opinion*, 21 septembre 2016.

¹⁷ Voir Bernard Coloos : « [Pour des logements plus vétustes et moins nombreux : le blocage des loyers](#) », *Métropolitiques*, 19 décembre 2011.

¹⁸ La déclaration de guerre de 1914 conduisit le gouvernement de l'époque à bloquer les loyers. À la sortie de la guerre, les loyers furent débloqués, mais on instaura un plafond au mètre carré. Conséquence directe, la rentabilité baissa, les propriétaires se détournèrent du placement pierre, l'offre s'effondra. Durant l'entre-deux guerres, alors que la Grande-Bretagne et l'Allemagne construisirent respectivement 3,7 et 4 millions de logements, la France n'en construisit que 1,8 million. CQFD.

¹⁹ *L'état du mal logement en France*, rapport de la Fondation Abbé Pierre, 2010.

²⁰ Thèse d'État, Gabrielle Fack, 2004.

s'accompagne le plus souvent de celle d'interdire les expulsions (sauf comportement indélicat). Ces revendications s'expriment dans de nombreux pays.

Bien évidemment, cet « encadrement » des loyers peut et doit prendre plusieurs formes pour s'adapter aux réalités du marché :

- prix plafond à ne pas dépasser (cas des petits logements) ;
- fiscalité plus avantageuse pour les bailleurs raisonnables et, inversement, fiscalité plus lourde pour ceux qui abusent ;
- possibilité pour le locataire de pouvoir demander une révision à la baisse de son loyer si la qualité n'est pas au rendez-vous ou si le prix demandé s'avère nettement surévalué au regard de la moyenne pratiquée. Cette correspondance loyer/qualité du logement se pratique dans de nombreux pays (Pays-Bas, Belgique) mais elle est très peu utilisée (cf. annexe 4).

Mais, plus fondamentalement, le déséquilibre structurel entre l'offre et la demande crée une situation favorable aux bailleurs. « *Le marché s'ajuste donc à coup de hausses répétées. Malgré la précarisation de l'emploi, la faible évolution du pouvoir d'achat des salariés et les bas salaires auxquels débutent les jeunes, les loyers n'ont cessé de progresser depuis dix ans. Les augmentations interviennent notamment lors du changement de locataire, le bailleur étant libre de fixer un nouveau tarif* »²¹.

Jeudi Noir, dans son Livre noir (chapitre 13²²) propose donc le gel des loyers, un encadrement des baux à la relocation et la réforme des aides personnelles pour les rendre moins inflationnistes et plus efficaces. Toutes les propositions ne sont pas aussi extrémistes²³ et beaucoup demandent de simples mesures de modération.

6. Un détour par la théorie pour tenter de comprendre

Pour bien comprendre l'effet d'un contrôle, on peut illustrer le problème avec un graphique classique d'offre et de demande²⁴.

Sans régulation, l'équilibre s'établit au point E. Supposons qu'on décide d'instaurer un plafonnement des loyers, qui ne peuvent légalement excéder le niveau P_R . Le nouvel équilibre s'établit au point R. Quelles en sont les caractéristiques ?

a. L'effet sur les prix

Le loyer régulé (P_R) est plus faible que le loyer de l'équilibre non réglementé (P_E).

b. L'effet sur les quantités

Pour ce niveau de loyer, la demande de logements locatifs excède le nombre de logements effectivement loués à l'équilibre. Sur le graphique, on constate que, pour le loyer P_R , la demande est plus élevée que la quantité disponible Q_R . En présence d'un excès de demande de ce type, l'allocation des logements aux locataires désireux de louer un logement s'organise selon le principe du rationnement : l'ensemble des demandeurs solvables ne pouvant être servis, le tri s'effectue selon d'autres critères que le prix (position dans la file d'attente, garanties de paiement, discrimination, etc.).

c. Une baisse de la qualité des logements

La perte de rentabilité de la location décourage l'entretien des immeubles, ainsi que la construction de nouveaux logements, si bien que la mise en place d'un contrôle des loyers entraîne une diminution de la qualité du parc locatif.

d. Une perte d'efficacité

²¹ « Un plafond pour les loyers », Tonino Sérafini, *Libération*, 3 mars 2009.

²² Le petit livre noir du logement, Collectif Jeudi noir, éditions Michalon, décembre 2009.

²³ « Bertrand Delanoë souhaite un encadrement des loyers dans la capitale », Béatrice Jérôme et Catherine Rollot, *Le Monde*, 17 novembre 2010, page 13.

²⁴ « Contrôle des loyers et pouvoir d'achat » par Emmanuel et Gabrielle, 6 décembre 2007, <http://www.ecopublic.eu/2007/12/contrle-des-loyers-et-pouvoir-dachat.html>.

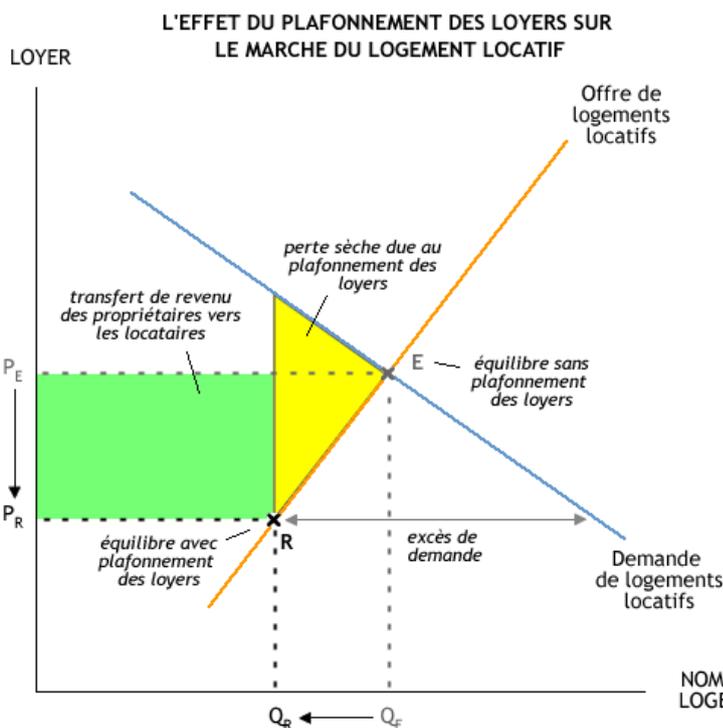
Le rationnement induit par le contrôle des loyers constitue l'inefficacité majeure de la régulation : graphiquement, cette perte d'efficacité (baptisée « perte sèche » par les économistes) correspond à l'aire coloriée en jaune. En présence d'un plafonnement des loyers, les consommateurs sont prêts à payer plus que ce que les propriétaires demanderaient pour un accroissement du nombre de logements sur le marché, car la demande se situe au-dessus de l'offre entre les points R et E. Le contrôle des loyers empêche ces transactions d'avoir lieu, alors qu'elles augmenteraient le bien-être global. Cette inefficacité prend plusieurs formes, qui peuvent s'observer actuellement en Suède, un pays « barbare » qui a ceci de singulier que les loyers y sont encore complètement contrôlés : les files d'attente pour obtenir un appartement situé au cœur des grandes villes s'y étalent sur plusieurs dizaines d'années (on parle de 30 à 50 ans). Les locataires en place conservent leur logement le plus longtemps possible puisqu'ils bénéficient de bas loyers, préférant sous-louer (souvent illégalement) leur appartement avec des baux de courte durée plutôt que de le perdre, même s'ils ne comptent pas l'habiter dans un futur proche.

e. Une réduction de la mobilité des individus

En incitant les propriétaires à mettre en vente leurs appartements auparavant mis en location (cette dernière formule rapportant de moins en moins d'argent), le contrôle des loyers fait chuter le nombre de logements disponibles sur le marché locatif. Cela pénalise fortement les jeunes, les personnes mobiles géographiquement et plus généralement tous ceux qui ne souhaitent pas ou ne peuvent investir dans l'achat d'une maison ou d'un appartement. Le marché du travail pâtit indirectement de cette réduction de la mobilité des locataires, puisque les individus vont limiter leurs recherches d'emploi à un secteur géographique qui ne les force pas à déménager. Ces deux effets ont été confirmés au Danemark : les locataires jouissant d'un appartement à loyer régulé restent plus longtemps dans leur logement et les chômeurs acceptent plus souvent une offre d'emploi proche de leur habitation que ceux qui occupent des appartements à loyer non contrôlé.

f. Les effets redistributifs du contrôle des loyers

A priori, les gagnants et les perdants de la réglementation des loyers sont relativement aisés à identifier. La baisse des loyers profite aux locataires, alors que les propriétaires gagnent moins d'argent. Le contrôle des loyers opère donc une redistribution des propriétaires vers les locataires.



En l'absence de contrôle des loyers, l'équilibre sur le marché du logement locatif s'établit en E : le loyer d'équilibre s'établit en P_E et le nombre de logement loués à ce prix est égal à Q_E .

L'instauration d'un plafonnement des loyers P_R réduit la quantité de logements loués à l'équilibre R ($Q_R < Q_E$), crée du rationnement (au prix P_R , la demande excède l'offre), induit un transfert de revenu des propriétaires vers les locataires qui occupent un logement dans le nouvel équilibre (rectangle vert) et engendre une perte d'efficacité (appelée perte sèche) mesurée par le triangle jaune.

Il faut néanmoins ajouter un bémol à ce bilan redistributif : certes, la législation opère un transfert de revenu des propriétaires vers les locataires, mais *uniquement en faveur de ceux qui ont conservé leur logement à la suite du plafonnement des loyers*, c'est-à-dire sans prendre en compte tous ceux qui ont été lourdement pénalisés par la perte de leur logement ($Q_E - Q_R$), provoquée par le rationnement du marché. Au total, le bien-être global diminue : graphiquement, cette perte est mesurée par le triangle jaune situé entre les courbes d'offre et de demande de logement.

C'est pourquoi, depuis une cinquantaine d'années, les pouvoirs publics se limitent pour la plupart à un simple contrôle de l'évolution des loyers durant le bail. On régule donc l'évolution en laissant la liberté de fixation des prix en cas de vacance. En limitant les hausses pour le locataire en place, on évite la multiplication des problèmes, on arbitre pour un lissage des évolutions, mais c'est une toute autre question.

La convergence des études théoriques se doit cependant d'être complétée par une analyse des résultats des études pratiques.

7. Que nous apprennent les expériences passées et/ou étrangères ?

Un premier blocage strict des loyers avait été décidé en 1914 en France. Les bailleurs ont alors arrêté d'entretenir leurs logements faute de revenus suffisants. Par ailleurs, la faiblesse des rendements n'a pas incité de nouveaux investisseurs à construire de nouveaux logements. Par conséquent, durant l'entre-deux-guerres, la France a construit 2,5 fois moins de logements que le Royaume-Uni et deux fois moins que l'Allemagne²⁵. Conséquence : en 1950, le déficit de construction accumulé depuis 1914 était estimé à 3,9 millions de logements, un nombre bien supérieur aux dommages de la seconde guerre mondiale (500 000 logements détruits, 1,4 million endommagés)²⁶.

La loi de 1948 va relancer la construction dans le neuf, grâce notamment à un contrôle des loyers beaucoup plus relâché sur les constructions postérieures à cette date, mais aussi, dans le même temps, contribuer à approfondir la crise antérieure sur le parc locatif, du fait d'une sous-indexation systématique des loyers, en contradiction avec les objectifs initiaux de la loi.

Les loyers, en Suède, sont soumis à un contrôle très strict²⁷, les propriétaires ne pouvant dépasser de plus de 5% les loyers fixés selon les barèmes de l'Office municipal du logement. Les bailleurs étant peu nombreux à accepter de pratiquer de si bas loyers, cela a engendré un blocage généralisé du marché officiel de la location, comme en témoignent les listes d'attente très longues²⁸ pour obtenir un appartement situé dans les grandes villes. Compte tenu de cette situation, un marché parallèle empreint de nombreux effets pervers s'est développé : des versements annexes exigés par les propriétaires, une sélection radicale des locataires, des sous-locations cachées pour ne pas perdre le bénéfice du bail. Se trouvent ainsi évincés du marché du logement les nouveaux arrivants, notamment les jeunes et les étrangers.

Plusieurs études nord-américaines ont montré que l'encadrement des loyers pratiqué dans certaines villes des États-Unis avait conduit à plusieurs conséquences néfastes :

²⁵ Jean-Marc Stébé, « Le logement social en France : 1789 à nos jours », collection *Que sais-je ?*, Presses universitaires de France, Paris, 3^{ème} édition, 2007. Voir également Bertrand de Jouvenel, 1948, « No vacancies », in Walter Block et Edgar Olsen, « Rent control : myths and realities ». The Fraser Institute, 1981, pages 197 et 198, cité in Jean Bosvieux, « Régulation des loyers, y a-t-il une recette miracle ? », op. cit.

²⁶ Louis Henry, « Perspectives relatives aux besoins en logement », *Population*, 1950, Volume 5, Numéro 3, pages 493 à 512.

²⁷ Les loyers sont fixés selon les barèmes de l'Office municipal du logement.

²⁸ « Mission sur l'encadrement des loyers. Quelles solutions ? », Conseil de Paris, 2011.

- une baisse de l'investissement locatif. À New York, du fait des contrôles des loyers, 30 000 logements par an sont sortis du parc locatif de 1972 à 1982²⁹ : les investisseurs potentiels, ayant eu peur que le contrôle des loyers ne devienne trop exigeant, se sont donc retirés du marché. Par ailleurs, le nombre total de logements locatifs à Cambridge et Brooklyn a diminué respectivement de 8% et 12% dans les années 1980 avec le contrôle des loyers alors que le nombre de logements locatifs a augmenté dans les communautés voisines n'ayant pas appliqué le contrôle³⁰ ;
- une dégradation des logements existants. 29% des logements étaient détériorés dans les villes ou États qui pratiquaient le contrôle des loyers, contre 8% dans ceux qui ne le pratiquaient pas. L'encadrement des loyers a conduit à une perte inévitable de qualité du fait d'un sous-entretien ;
- une baisse des recettes pour les collectivités territoriales. À New York, la perte de valeur des propriétés bénéficiant de l'encadrement des loyers était estimée à quatre milliards de dollars à la fin des années 1980, ce qui a coûté à la ville environ 370 millions de dollars par an en taxe foncière³¹ ;
- des coûts administratifs importants. Le conseil de contrôle des loyers de la ville de Santa Monica a consacré, en 1996, un budget de plus de quatre millions de dollars par an à contrôler les loyers sur seulement 28 000 appartements³² ;
- une diminution de la mobilité. Le contrôle des loyers a triplé la durée de location à New York. Cette perte de mobilité peut être particulièrement coûteuse pour les familles dont les possibilités d'emploi sont limitées géographiquement et qui peuvent avoir à parcourir de longues distances pour atteindre ces emplois qui s'offrent à eux. Le contrôle des loyers est également contraignant pour la communauté au sens large avec la congestion du trafic qui peut en résulter.

Les loyers aux Pays-Bas sont fixés par un système de points, fonction du nombre de mètres carrés, du confort et de l'équipement, qui fournit le loyer maximum. En cas de dépassement, le locataire peut saisir une organisation indépendante. René Dutrey³³ estime que « la protection due aux locataires a contribué à réduire le parc locatif privé³⁴ qui subit la désaffection des propriétaires. »

Le contrôle des loyers, au Royaume-Uni, a été généralisé durant la seconde guerre mondiale. Il a été arrêté sous la période thatchérienne. Il a contribué³⁵ au mouvement d'érosion du parc locatif privé, la part des logements locatifs privés étant passée de 53% en 1950 à moins de 8% en 1986³⁶.

Au final, l'ensemble des économistes³⁷ s'accordent avec l'OCDE : « L'imposition de loyers artificiellement bas réduit la quantité et la qualité des logements disponibles : elle crée une demande excessive à ces conditions avantageuses, décourage les nouvelles constructions, retarde l'entretien nécessaire du parc existant, nourrit des pratiques du marché noir et favorise la corruption³⁸ ». En somme, il n'existe pas d'encadrement des loyers heureux.

²⁹ Walter Block, « Rent control », The concise encyclopedia of economics, Library of economics and liberty, 2008.

³⁰ Rolf Goetze, « Rent control : affordable housing for the privileged, not the poor », Small property owners association of Cambridge, 1994.

³¹ Peat Marwick, « A financial analysis of rent regulation in New York city : costs and opportunities », 1988.

³² Santa Monica rent control board, Administration memorandum, 1996.

³³ « Mission sur l'encadrement des loyers. Quelles solutions ? », op. cit.

³⁴ Aujourd'hui, seuls 10% des Néerlandais se logent dans ce parc.

³⁵ Avec les contraintes sur les permis de construire et l'absence de subventions pour le logement locatif privé.

³⁶ R.N. Chubb, « Position paper : United Kingdom », report UPIL(87)28, Organization for economic cooperation and development, 1987.

³⁷ Voir, pour les USA, « Blair Jenkins in rent control : Do economists agree, Economie journal watch », volume 6, number 1, pages 73-113, January 2009.

³⁸ Études économiques de l'OCDE, France, 2011.

8. De l'utilité de ne pas confondre renouvellement du bail et changement de locataire

Il devient fréquent de confondre les hausses de loyer qui peuvent intervenir entre deux locataires, en cas de réalisation de travaux, avec les variations des loyers de marché³⁹. Par exemple, alors qu'en moyenne (de 1998 à 2012) sur Paris, on constate une hausse de loyer de 8,3% entre l'ancien et le nouveau locataire, souvent la conclusion qui est avancée serait que les loyers progressent de 8,3% par an :

- s'il en avait été ainsi, partant d'un loyer de marché de 23,6 €/m² en 2012, le loyer de marché aurait dû s'établir à 7,7 €/m² à Paris en 1998 : au bout de quatorze années, une hausse de 8,3% par an entraîne, en effet, une multiplication par 3,054 du loyer de départ (donc, une hausse de 205,4%).
- or, d'après l'[OLAP](#), le loyer de marché était de 12,5 €/m² en 1990, donc déjà supérieur de plus de 60% !

La réalité est donc toute autre. À Paris, les loyers de marché ont progressé de 3,3%, en moyenne, chaque année depuis 1998.

En outre, depuis 2007, la hausse des loyers de marché du secteur privé ralentit. En moyenne, et dans la France entière, chaque année, les loyers de marché augmentent maintenant de 1,1%, donc sous le rythme de l'inflation qui est de 1,2% par an (depuis le début 2013, la hausse est de 0,2% sur un an, pour une inflation à 0,4%). Le décrochage est spectaculaire, puisque, de 1999 à 2006, ces mêmes loyers avaient augmenté de 4,0% chaque année, pour une inflation qui était de 1,7% par an.

Plusieurs causes permettent de comprendre cela : le ralentissement de l'activité observé sur ce marché (10% au total, entre 2006 et 2012) sous l'effet de la grande dépression puis de la crise de la dette souveraine, la « paupérisation » des candidats à la location... et, sans doute, l'effet de modération que la connaissance des loyers de marché a rendu possible par le développement des observatoires.

9. De l'utilité de l'encadrement Duflot

Depuis le 1^{er} août 2015, suite au vote de la loi [ALUR](#), un arrêté fixe donc à Paris, outre le dispositif issu de la loi de 1989 du plafonnement des augmentations, la valeur des références des loyers à respecter. Il est donc possible de dresser un premier bilan, qui complète et affine celui issu de la loi de 1989 (cf. annexe 5).

Un effet positif reste encore largement à démontrer. De fait, selon le bilan officiel⁴⁰, en 2015, l'encadrement des loyers à Paris a permis à 30% des nouveaux emménagés de bénéficier d'une baisse de loyer. À l'évidence, les commentateurs ont largement surexploité ces statistiques, en leur donnant un statut d'offrande propitiatoire.

Or, si ce chiffre s'avère bien exact, il faut signaler que le précédent rapport de l'[OLAP](#) de juin 2015 mentionnait déjà une baisse de loyer pour 20% des nouveaux emménagés en 2014 (7% en 2013), donc antérieurement à l'encadrement des loyers qui a été mis en place à Paris le 1^{er} août 2015. Ce constat s'inscrit donc dans le prolongement d'une tendance préexistante. Les loyers ont baissé pour les nouveaux emménagés à Paris depuis le début de la crise en 2008⁴¹.

³⁹ Clameur et l'encadrement des loyers : quelques faits d'observation. Michel Mouillart, professeur d'économie à l'Université Paris-Ouest, juillet 2012.

⁴⁰ « Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, juillet 2016.

⁴¹ « La conjoncture du marché locatif privé. Les loyers de marché à fin août 2016 ». Michel Mouillart, *Clameur*, Paris, 6 septembre 2016.

Il faut également noter qu'en 2015, toujours selon le rapport de l'[OLAP](#) de juin 2016, les loyers ont diminué pour plus de 40% des nouveaux emménagés dans la grande couronne parisienne qui n'est pas soumise, elle, à l'encadrement des loyers⁴².

Une approche plus globale débouche sur une vision plus nuancée qui souligne que sont à l'œuvre à Paris des forces de marché plus puissantes :

- les partisans de l'encadrement se félicitent de son succès... qui, en réalité, ne porte que sur les seuls loyers les plus hauts. De fait, les loyers des nouveaux contrats restent globalement en hausse de 1,6% (2015-2014). « Il n'y a donc pas de hausse du niveau moyen des loyers à Paris, au contraire, mais bien une baisse du nombre de loyers abusifs »⁴³ ;
- succès qui reste très relatif et ne décourage pas les investisseurs. Paris reste une ville attractive pour réaliser un investissement locatif⁴⁴.

Dans un contexte de crise à forte tendance inflationniste, la pierre parisienne garde donc son attrait en assurant une préservation du capital, un rendement acceptable et en offrant, compte tenu du dynamisme de la demande, la certitude de trouver un locataire à un bon prix. En fixant des niveaux du loyer de référence relativement hauts, en particulier pour les petites surfaces, le Gouvernement a fait preuve de modération, tout en s'offrant le fruit d'un acte politique à haute valeur symbolique. Il a surtout bénéficié jusqu'ici, dans un contexte de taux très faible voire négatif, de l'avantage comparé accordé à la pierre. Il n'est pas certain qu'en cas de croissance et de retour de l'inflation, cet équilibre perdure et que le sujet, en cas de déséquilibre encore plus marqué de l'offre et de la demande, ne s'envenime pas. Les Cassandre, ou dits tels, du monde professionnel, qui agitent les conséquences ravageuses d'une telle réglementation et se voient accusés de noircir le tableau, se retrouveront alors dans le rôle plus confortable de prophètes car les expériences étrangères ne laissent guère de doute. Les effets néfastes de la loi [ALUR](#) à long terme seront indéniables et dans la droite ligne de ce qui est observé partout et en tous lieux.

Bernard Coloos

Janvier 2017

⁴² En 2018, l'encadrement des loyers imposé à Paris depuis le 1^{er} août 2015 doit être étendu à 412 villes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que dans des portions urbaines du Val-d'Oise, des Yvelines, de l'Essonne et de la Seine-et-Marne.

⁴³ In « L'encadrement des loyers, ça fonctionne, et ce n'est pas surprenant ». *La Tribune*, 2 août 2016 par Martial Thépot.

⁴⁴ Op. cit. Martial Thépot, Sondage opinion way pour le réseau Guy Hoquet.

ANNEXES

Annexe 1 – La réglementation des rapports locatifs en Allemagne et en Suisse⁴⁵

Les loyers sont particulièrement encadrés dans les pays où le parc locatif loge la plus forte proportion des ménages. C'est le cas de l'Allemagne et de la Suisse, où la latitude de décision du bailleur est faible et le niveau de protection des locataires élevé, tant du point de vue de leur droit au maintien dans les lieux que de celui de l'évolution de leur loyer. Contrairement au discours des associations de propriétaires, la protection du locataire, loin de nuire au fonctionnement du marché locatif, semble donc le favoriser.

Il existe un seul contrat de bail en Allemagne et celui-ci s'applique quel que soit le bailleur, social ou privé, personne morale ou personne physique et quel que soit le locataire.

Le bail est nécessairement de durée indéterminée et le congé pour vente n'existe pas. Le locataire jouit donc d'un quasi droit de maintien dans les lieux. Plus de neuf logements locatifs sur dix appartiennent au secteur « libre », c'est-à-dire que le bailleur peut choisir son locataire et, en principe, fixer librement le loyer. En réalité, cette liberté est fortement restreinte car, outre que la durée du bail est illimitée, les augmentations de loyer sont assez strictement encadrées. Elles ne peuvent ni dépasser 20% en trois ans, ni porter le loyer au-delà du loyer de référence, du quartier ou de la rue, selon les villes. Il est possible de négocier le niveau de loyer en cas de relocation, mais en aucun cas au-delà d'un montant excédant trop largement le loyer de référence. Un loyer de relocation supérieur de plus de 20% aux loyers de référence encourt une sanction pénale. La plupart des communes publient les loyers pratiqués sur leur territoire, ventilés selon l'année de construction, l'état du bâti et l'équipement du logement. Ces listes - ou miroirs des loyers - servent de référence. Dans une zone qui ne serait pas couverte par un miroir des loyers, le locataire peut théoriquement demander au juge que soit réalisée une expertise. Une exception à ces règles d'augmentation des loyers a été introduite pour favoriser les travaux de maîtrise de l'énergie : le bailleur peut répercuter sur le locataire 11% du coût de l'investissement « vert ». Le gouvernement vient d'annoncer son intention d'augmenter ce pourcentage pour accélérer la réalisation de travaux de maîtrise de l'énergie.

La logique de la politique suisse de régulation des loyers s'explique d'abord par le souci de la protection du locataire. C'est ce qui explique que les augmentations de loyer ne peuvent être justifiées que par une augmentation des coûts supportés par le propriétaire. Les critères suivants entrent en ligne de compte :

- variation du taux hypothécaire de référence ;
- variation de l'indice suisse des prix à la consommation (à raison de 40%) ;
- variation des charges d'exploitation et d'entretien ;
- travaux à plus-value ou prestations supplémentaires du bailleur.

Ce dispositif peut jouer à la hausse comme à la baisse. Cependant, indépendamment du calcul selon les critères mentionnés ci-dessus, le bailleur peut, le cas échéant, refuser la baisse du loyer dans les deux cas suivants :

- le rendement de l'immeuble est insuffisant, soit ne lui permet pas :
 - o de couvrir ses charges hypothécaires réelles et ses charges d'exploitation et d'entretien ;
 - o d'obtenir un rendement de ses fonds propres égal au taux hypothécaire de référence majoré d'un demi pour cent ;
- le loyer est conforme aux loyers usuels dans la localité ou le quartier. La preuve de la conformité aux loyers usuels doit être apportée par le bailleur, en présentant au moins cinq exemples [de

⁴⁵ *Habitat Actualité* N°118, ANIL, novembre 2010.

logements] comparables quant à l'emplacement, la dimension, l'équipement, l'état et l'année de construction.

Des autorités de conciliation cantonales, régionales ou communales existent partout en Suisse. Elles ont pour tâche de conseiller locataires et bailleurs pour toute question de droit du bail. Lors de litiges à propos d'un bail (par exemple, baisse ou augmentation du loyer), la mission des autorités de conciliation est de trouver un accord à l'amiable. Dans certains cas (congé, prolongation du bail ou consignation de loyer), elles ont un pouvoir décisionnel (...).

Annexe 2 – Bloquer les loyers équivaudrait à condamner le marché immobilier

Le point de vue de Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, université de Paris XII⁴⁶

LPI : Selon une étude récente, 88% des français estiment qu'un nouvel encadrement des loyers constituerait l'un des moyens pour sortir de la crise du logement. Cette idée peut-elle sérieusement être envisagée ?

J-C. D. : Les tensions enregistrées sur le marché locatif freinent la mobilité et incitent les locataires à se maintenir dans les logements plus longtemps que la normale. Les difficultés s'exacerbent et toutes les suggestions permettant, en apparence, de sortir de ce qui est vécu comme une situation de crise, sont accueillies sans véritable réflexion. L'idée du blocage des loyers vient, notamment, de l'association « Droit au logement », qui a remarquablement réussi à attirer l'attention des médias et, partant, des politiques et des Français dans leur ensemble, mais propose parfois des solutions simplistes. L'idée qu'en écrétant les loyers, on va résoudre le problème du logement procède d'un raisonnement hâtif, dont les conséquences pourraient être très dommageables. Il ne faut pas oublier que les investisseurs ont une palette de choix de placements possible : il en existe d'aussi rémunérateurs, plus liquides et qui demandent bien moins d'implication que la délicate relation propriétaire/locataire. Laquelle a, d'ailleurs, détourné les investisseurs institutionnels du logement, au profit du tertiaire. Et le risque de désinvestissement est encore majoré là où les loyers sont élevés et où les prix de vente le sont plus encore. Autrement dit, là où la demande locative est plus forte.

LPI : D'autres solutions pour sortir de l'impasse sont-elles, selon vous, envisageables ?

J-C. D. : La mise à disposition des logements vacants, que ce soit par l'incitation ou par la contrainte, ne suffirait pas non plus, car les deux millions de logements annoncés ne seraient sûrement pas au rendez-vous (...). Il faut donc favoriser la mobilité locative, en développant aussi la politique d'accession à la propriété, car le déficit d'offre vient à la fois d'un nombre insuffisant de logements et de la faible mobilité des ménages. L'important est que l'offre soit plus abondante là où la demande l'est également et l'on pourra alors faire confiance au marché pour restaurer l'équilibre. Sachons préserver les atouts du système français qui se distingue, justement, par un relatif équilibre entre accession et location, les locataires se partageant de manière quasi égale entre parc social et parc privé et les trois secteurs bénéficiant de politiques publiques de soutien. Mais écartons l'idée du gel des loyers, qui serait la pire des solutions, car c'est une mesure quasi irréversible : l'avantage acquis ne peut être repris et il sonne la condamnation du marché immobilier. Avec les conséquences que nous connaissons : en France, le blocage des loyers, dès 1917, a conduit à la détérioration de l'ensemble du parc locatif. Et encore à l'époque, les investisseurs ne s'étaient-ils pas endettés pour constituer leur patrimoine. Contrairement à la situation actuelle, où nombre de bailleurs doivent rembourser un emprunt. Nos voisins portugais tentent encore de sortir de cinquante ans de blocage et l'Espagne, en s'y livrant, a pratiquement perdu l'ensemble de son parc locatif. Ne reproduisons pas les mêmes erreurs.

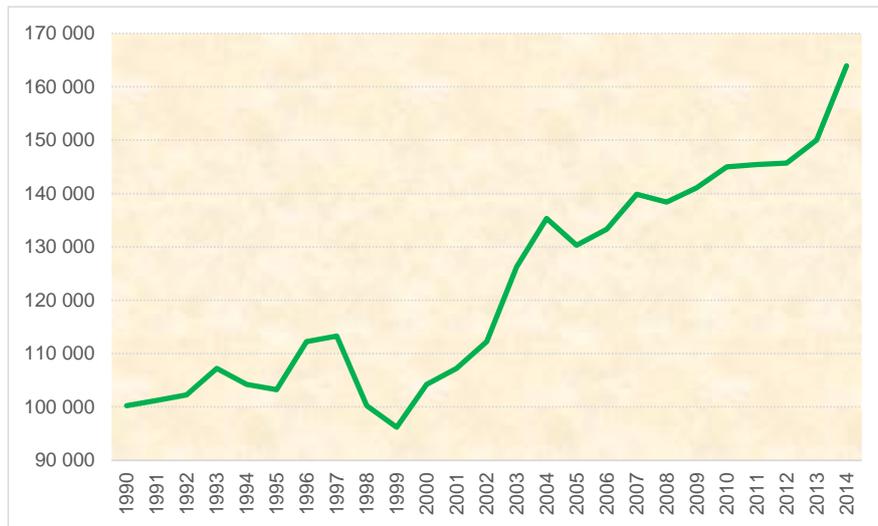
⁴⁶ Le particulier immobilier, N° 230, avril 2007.

Annexe 3 – Les impayés de loyer

Les impayés de loyer ont fortement augmenté en valeur absolue depuis 1999 (+70,4%, cf. graphique 1). Ce constat se trouve d'ailleurs renforcé par une récente enquête⁴⁷ qui montre que près d'un locataire HLM sur cinq a connu des difficultés à payer son loyer en 2014. Toutefois, seul un tiers de ces ménages est en situation d'impayés depuis trois mois ou davantage et le nombre de ménages cumulant des impayés de loyers depuis plus de douze mois reste faible et stable.

Graphique 1

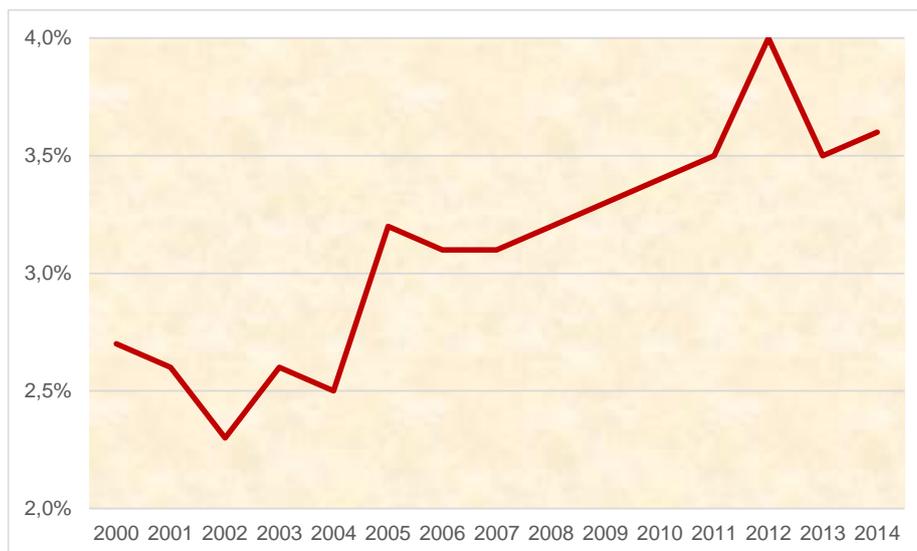
Nombre d'impayés de loyer ayant fait l'objet d'une action en justice⁴⁸



Source : Ministère de la justice

Ces chiffres témoignent de l'accroissement des situations de fragilité, voire de pauvreté, en lien avec la crise. En effet, entre 2000 et 2014, la part de la population française dont le niveau de vie était inférieur à 40% du niveau de vie médian est passée de 2,6% à 3,6% (cf. graphique 2).

Graphique 2 – Taux de pauvreté au seuil de 40% du revenu médian



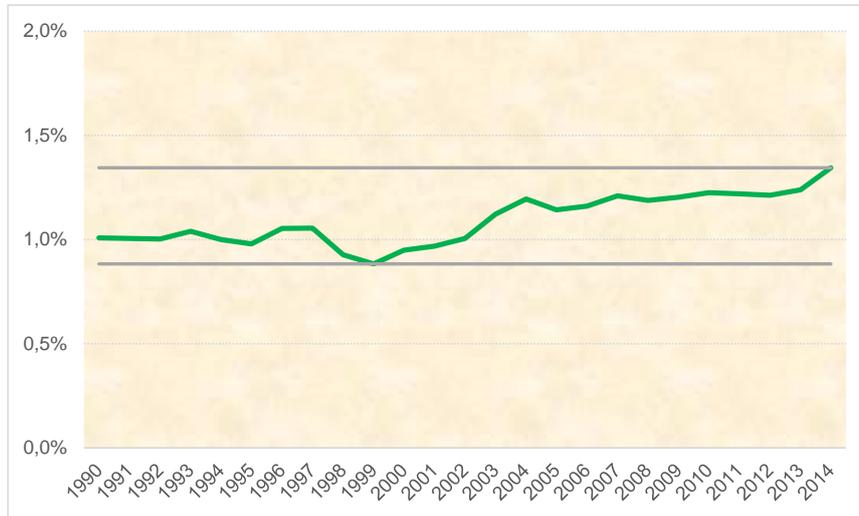
⁴⁷ Enquête sur les impayés et la prévention des expulsions, *Habitat actualités*, Union sociale pour l'habitat (USH).

⁴⁸ Nombre des demandes en paiement des loyers et/ou résiliation expulsion devant les juridictions du premier degré au fond et au référé.

Source : INSEE

Toutefois, les chiffres en valeur absolue doivent être analysés avec précaution. Rapportés à la taille du parc locatif (i.e. nombre d'impayés / parc), les impayés de loyer ressortent en progression bien plus faible puisque le ratio est passé de 0,9% en 1999 à 1,3% en 2014 (cf. graphique 3).

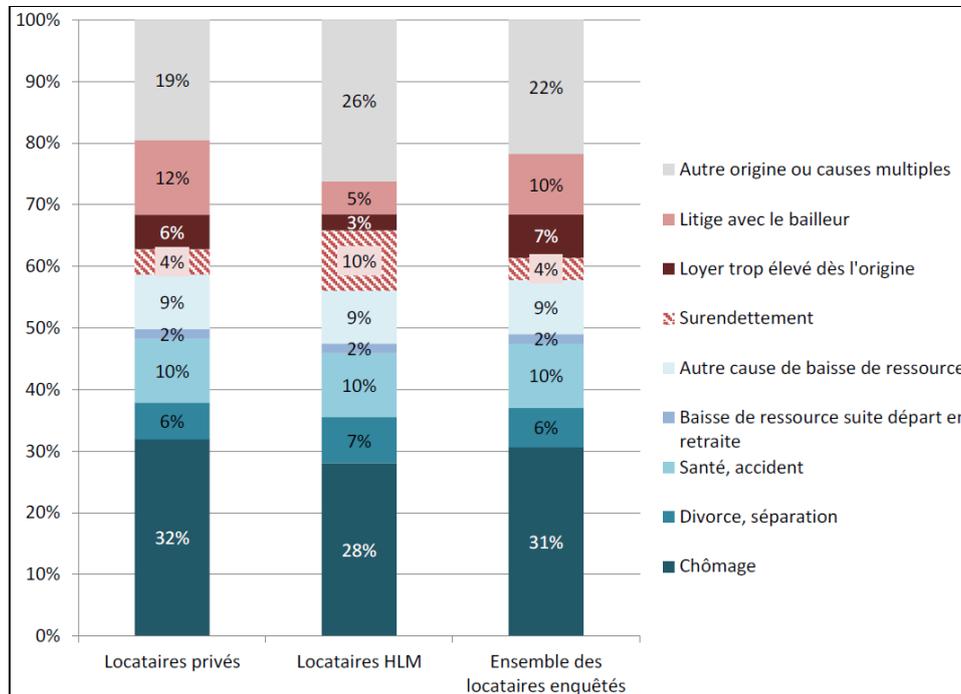
Graphique 3 – Nombre d'impayés de loyer rapporté au parc locatif



Estimation FFB à partir de Ministère de la justice et Compte du logement du MEEM

À noter que si les origines des impayés de loyer s'avèrent très diverses, le chômage ressort comme la cause la plus fréquemment citée dans près d'un tiers des dossiers (cf. graphique 4).

Graphique 4 – Origines des impayés de loyer en 2013



Source : ANIL

La faible sinistralité, locative en particulier, découle bien évidemment de l'importance que les Français accordent à leur logement. Sans logement, pas de vie sociale possible. Les exigences financières du logement constituent un impératif qui prime sur les autres dépenses. L'importance des aides à la personne constitue un autre facteur. Une aide personnelle affectée, versée le plus souvent en tiers payant (i.e.

directement au propriétaire) réduit de manière considérable la sinistralité, en particulier chez les plus démunis où l'arbitrage entre les différentes dépenses est le plus délicat.

Pour autant, depuis l'origine, l'aide affectée fait l'objet de nombreuses critiques, au nom de la liberté de l'individu à disposer de son revenu. La liberté se définit d'abord pour chacun d'arbitrer, de faire avec son revenu, fusse-t-il de transferts sociaux à 100%. Les plus hardis parlent d'émancipation nécessaire, notion qui fonde l'idée du revenu universel pour les libéraux⁴⁹. Les plus nombreux y voient un risque d'explosion des impayés et ils n'ont certainement pas tort.

⁴⁹ Commentaire : la notion de revenu universel trouve une autre définition à gauche qui ajoute à revenu universel le vocable d'existence. La vente oblige à dire que, pour beaucoup aussi le vocable renvoie à la notion de prestation sociale unique ou conjoncture, à l'instar du modèle britannique. Voir Pauline Gonthier, Fusion des minima sociaux : les défis du Universal Credit britannique, Document d'études N° 206, février 2017, DARES.

Annexe 4 – Coût du logement : il y a urgence à intervenir sur le marché !

*Extrait de « Coût du logement : régulation ou explosion ? Le logement peut-il s'en remettre au marché ? »
Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, Congrès USH, Strasbourg, 2010.*

Face à l'inflation incontrôlée des prix sur le marché du logement, la Fondation Abbé Pierre souhaite initier un vaste débat sur les solutions à envisager pour lutter contre cette dérive et rendre le coût du logement compatible avec les ressources des ménages en France. Peut-on continuer à croire aux vertus du marché, quand la crise économique et financière que nous subissons aujourd'hui signe la faillite par carence des pouvoirs publics ? N'y a-t-il pas un certain cynisme à laisser faire le marché puis à se plaindre de la flambée des prix ? L'intervention politique ne devenant alors possible qu'au prix d'un investissement coûteux vite invoqué pour justifier l'immobilisme.

D'ores et déjà, la Fondation Abbé Pierre estime qu'il y a urgence à encadrer les loyers de relocation qui sont actuellement laissés à la libre appréciation du bailleur, en calant leurs évolutions sur l'Indice de référence des loyers.

Annexe 5 – Les variations de loyer des villes concernées par le décret « encadrement »

Parmi les villes concernées par le décret du 30 juillet 2016 sur l'encadrement des loyers, il apparaît, selon l'observatoire Clameur, que Marseille, avec un loyer moyen de 12,1 €/m², a connu une hausse de loyer au m² de 0,8% entre 2015 et 2016 après avoir baissé de -3,9% entre 2014 et 2015, et de -0,8% sur la période 2013-2016. Bordeaux (12,9€/m²) a vu son loyer au m² augmenter de 0,8% entre 2015 et 2016 et de 1% sur la période 2013-2016. Nice (15,6 €/m²) a vu son loyer au m² augmenter de 0,7% entre 2015 et 2016, et de 1,3% entre 2013 et 2016.

Lille (13,2 €/m²) a vu son m² à la location augmenter de 0,3% entre 2015 et 2016, mais baisser de 0,3% sur la période 2013-2016. Les loyers de Grenoble (12 €/m²) ont augmenté de 0,2% entre 2013 et 2016, ceux de Lyon (12,7 €/m²) de 0,2%, ceux de Montpellier (13,4 €/m²) ont baissé de 0,2%, ceux de Strasbourg (12,3 €/m²) ont strictement retrouvé leur niveau de 2013 après avoir baissé de 2,3% entre 2014 et 2015, ceux de Toulon (10,7 €/m²) ont baissé de 0,5%, ceux de Toulouse (11,7 €/m²) ont augmenté de 0,3% mais ont baissé de 0,2% entre 2015 et 2016, ceux de Nantes (11,8 €/m²) ont augmenté de 0,3% en trois ans et ont baissé de 0,9% entre 2016 et 2015. Dans les villes non soumises au décret « encadrement », les variations 2013-2016 seraient du même ordre : -0,1% pour Le Havre, +0,3% pour Rennes, +0% pour Le Mans, 0% pour Angers, -0,1% pour Nîmes, +0,3% pour Dijon, -0,8% pour Saint-Etienne, +0,6% pour Reims... À comparer, comme ne cesse de le rappeler Clameur, avec la hausse moyenne des prix à la consommation de +0,4%...

Valérie Liquet, www.localtis.info, vendredi 9 septembre 2016 (extrait)