

Encadrer les loyers pour réguler le marché locatif

Christian Nicol

À la suite du débat engagé par Loïc Bonneval et Bernard Coloos, Christian Nicol revient sur l'encadrement des loyers à la lumière de l'expérience « Louez solidaire » de la Ville de Paris. Il souligne que la liberté des prix favorise les abus : la clef d'un parc locatif abondant et de bonne qualité est de sécuriser les bailleurs.

Les diverses propositions d'encadrement des loyers apparues ces derniers temps ont déjà donné lieu, dans ces colonnes, à des analyses contradictoires : les études de Loïc Bonneval¹ montrent que le contrôle des loyers n'a pas empêché par le passé la rentabilité des investissements locatifs, tandis que Bernard Coloos² se fait le chantre des thèses classiques sur les effets néfastes des politiques de blocage des loyers. Je souhaiterais ici apporter le point de vue d'un praticien sur ce sujet.

Un éclatement de la propriété locative

Sur les vingt-cinq dernières années, le parc locatif français a stagné autour de 6,5 millions de logements. De ce fait, il est passé de 32 % du parc immobilier en 1984 à 24 % en 2009. Par ailleurs, il a connu une modification profonde de la nature de la propriété puisque les personnes morales qui représentaient près de 20 % du parc locatif n'en représentent plus aujourd'hui que 4 %. C'est l'arrivée de bailleurs personnes physiques sur le marché immobilier à hauteur de 900 000 logements sur la période qui a permis de compenser le désengagement des investisseurs institutionnels³. Cela est sans doute la conséquence des mesures de défiscalisation en faveur de l'investissement locatif neuf qui existent depuis 1984, mais pas seulement, puisque la propriété locative s'est aussi diffusée dans l'ancien : le placement dans la pierre a confirmé son rôle de valeur refuge.

Par ailleurs, les immeubles locatifs possédés par un seul propriétaire (monopropriétés locatives), qui étaient dominants au début du xx^e siècle, ont aujourd'hui quasiment disparu. Ils ne représentent qu'un peu plus de 5 % du parc de logements à Paris et ont encore diminué de 24 % entre 2000 et 2006. C'est donc à un véritable bouleversement qu'on a assisté au cours de ces trente dernières années : les fameux investisseurs institutionnels ont, à coup de ventes à la découpe, quasiment disparu du marché de logement, moins rentable que celui des bureaux, et ont été remplacés par des particuliers. Le résultat est un morcellement de la propriété et une multiplication des bailleurs personnes physiques qui, dans leur majorité, ne disposent aujourd'hui que d'un seul logement en location. Il y a aujourd'hui presque autant de propriétaires-bailleurs que de logements locatifs privés.

¹ Voir : Loïc Bonneval, « Le contrôle des loyers empêche-t-il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques*, 12 octobre 2011. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-contrôle-des-loyers-empêche-t.html>.

² Voir : Bernard Coloos, « Pour des logements plus vétustes et moins nombreux : le blocage des loyers », *Métropolitiques*, 19 décembre 2011. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Pour-des-logements-plus-vetustes.html>.

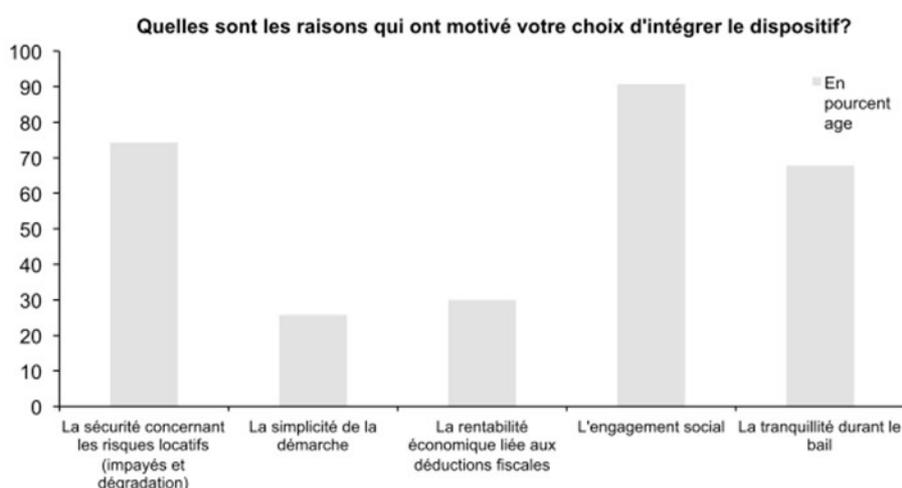
³ Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF). 2011. *Logement : un marché locatif sous influence*, août.

Cette diffusion du statut de la propriété locative n'est pas sans conséquence sur le comportement des bailleurs : les ressorts d'un particulier qui ne loue qu'un seul logement ne sont pas ceux d'un institutionnel. Le particulier est sensible aux risques locatifs et craint la défaillance de son locataire : impayés, dégradations, procédures juridiques longues et aléatoires, etc.

Des propriétaires solidaires et sécurisés aux marchands de sommeil

Une récente étude⁴, commandée par la mairie de Paris et menée en collaboration avec l'École normale supérieure, sur les motivations des propriétaires qui participent au dispositif « Louez solidaire et sans risque », est riche d'enseignements. Mis en place par la ville de Paris en 2007, ce dispositif mobilise des propriétaires qui acceptent un effort de modération des loyers pour accueillir des locataires modestes, en contrepartie de la prise en charge par la collectivité des risques locatifs (impayés, réparations locatives, relogement du locataire en fin de bail). Il ressort de cette étude que, au-delà des motivations sociales, l'engagement du bailleur privé est davantage déterminé par une volonté de réduire le risque locatif que par l'espérance d'un rendement financier maximisé.

Les motivations des participants du dispositif « Louez solidaire et sans risque »



Source : enquête réalisée par questionnaires Internet auprès de propriétaires engagés dans le dispositif « Louez solidaire et sans risque » (142 réponses parmi 306 personnes interrogées). Elsa Faivre. 2011.

La lutte contre l'insalubrité dans laquelle la ville de Paris s'est engagée depuis dix ans apporte, elle aussi, quelques éclairages intéressants sur la relation entre le niveau des loyers et la qualité des logements. On a notamment constaté que les immeubles insalubres comportaient une forte proportion de copropriétaires bailleurs qui pratiquaient des loyers très élevés. Ces « marchands de sommeil » étaient à l'origine de la dégradation des immeubles et bloquaient toute velléité de réaliser des travaux dans la copropriété. Tant et si bien que, dans le cadre de l'Observatoire de prévention de l'insalubrité mis en place à Paris⁵, la prépondérance de petits logements locatifs dans un immeuble est identifié comme un facteur de risque. Ainsi, pour prendre le contre-pied de Bernard Coloos, on pourrait dire : « Pour des logements plus vétustes : la liberté des loyers ».

⁴ Elsa Faivre. 2011. *Quel arbitrage pour les propriétaires bailleurs sur le marché du logement locatif ? Cas du choix pour un propriétaire entre une location classique sur le marché privé parisien et une location alternative via un dispositif public (« Louez solidaire et sans risque »)*, mémoire dirigé par David Thesmat, master 2 Analyse et politique économiques, ENS, août.

⁵ Atelier parisien d'urbanisme (APUR). 2010. *Outil de prévention de la dégradation des immeubles parisiens*, mai.

Un encadrement des loyers pour calmer le jeu là où c'est nécessaire

Entre les « marchands de sommeil » et le goût élevé pour la solidarité manifesté par les propriétaires engagés dans « Louez solidaire », on voit la très grande diversité des comportements des bailleurs privés. L'éventail des loyers est tout aussi large. Ainsi, selon l'OLAP⁶, à Paris, alors que le loyer mensuel moyen est de l'ordre de 20 € le m², 10 % des loyers sont inférieurs à 14,5 € le m² tandis que 10 % des loyers sont au-delà de 25 € le m², sans que cette dispersion ne soit liée à la qualité des logements. On peut aussi ajouter que, selon la dernière enquête logement de l'INSEE, le loyer mensuel moyen en France métropolitaine s'élevait en 2006 à 7,2 € le m² et que, toujours selon l'OLAP, le loyer mensuel moyen dans les onze villes de province étudiées varie de 7,1 € le m² à Brest à 11,8 € le m² à Aix-en-Provence, en passant par 9,2 € le m² à Lyon. Ainsi, entre la province et Paris, les loyers varient du simple au double.

La taxation mise en place par le gouvernement au 1^{er} janvier 2012 sur les logements inférieurs à 14 m² et dont le loyer mensuel est supérieur à 40 € le m² ne touche ainsi qu'une proportion infime des logements du parc locatif. Mais surtout, elle laisse penser qu'un loyer mensuel à ce niveau est acceptable.

Le problème des valeurs extrêmes est donc qu'elles finissent par contaminer tout le marché et qu'elles rendent impossible l'accès au parc locatif privé à la très grande majorité des Français. C'est cela qui justifie l'adoption des politiques de blocage ou d'encadrement des loyers.

Le blocage (ou « gel ») des loyers ne doit pas être confondu avec la technique de l'encadrement de ces mêmes loyers. Le premier a pour objectif de figer les loyers en les maintenant à leur niveau. L'encadrement vise quant à lui à gommer les valeurs extrêmes qui alimentent l'inflation des loyers. Dans l'amendement proposé par le groupe socialiste et voté par le Sénat le 21 décembre 2011, le loyer des nouveaux baux ne doit pas dépasser le loyer habituellement pratiqué dans le voisinage pour des logements comparables. Le propriétaire devra, pour cela, justifier le loyer qu'il propose en fournissant des références de loyers de logements comparables (les références peuvent être fournies par les observatoires de loyers, comme c'est le cas dans l'agglomération parisienne avec l'OLAP). Si le propriétaire ne respecte pas cette règle, le locataire pourra contester le niveau de loyer devant une commission de conciliation, voire le tribunal. Cette procédure existe aujourd'hui quand le propriétaire veut augmenter le loyer lors du renouvellement du contrat de location : pour cela, il doit alors, dans les mêmes conditions, démontrer que le loyer est manifestement sous-évalué. Il apparaît légitime que le droit du propriétaire à revendiquer une hausse en cas de loyer sous-évalué soit accompagné du même droit pour le locataire en cas de loyer surévalué.

Toutefois, il y aura des endroits où cela sera insuffisant. Ainsi, dans les secteurs où les loyers de référence sont manifestement déjà trop élevés, un décret pourra prévoir un plafonnement des loyers des nouveaux baux à des valeurs inférieures aux loyers de référence, le temps de laisser retomber la fièvre.

Donner des bases plus solides au parc locatif privé

Ces propositions ont pour ambition de s'attaquer aux loyers les plus aberrants. Elles s'inspirent directement de l'expérience allemande, qui a parfaitement réussi à concilier un parc locatif important tout en restant abordable. Mais elles ne sauraient suffire, notre pays ayant besoin d'un parc locatif privé abondant pour un public diversifié. Pour cela, il faut, d'une part, conforter les bailleurs d'aujourd'hui et, d'autre part, en attirer de nouveaux.

Les dispositifs fiscaux d'investissement locatif ont, depuis une trentaine d'années, permis une large diffusion de la petite propriété locative. Ces propriétaires, aux motivations diverses, constituent un socle fragile pour le parc locatif, qui en dépend pourtant très massivement. Pour

⁶ Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP). 2011. *Les loyers d'habitation dans le parc locatif privé de l'agglomération parisienne et de 11 villes et agglomérations de province*, dossier n° 24, octobre.

consolider cette base, il faut notamment rassurer ces bailleurs en leur apportant un dispositif efficace de sécurisation, dont le coût pourrait être, en partie, pris en charge par la collectivité pour ceux qui jouent le jeu de la modération des loyers à l'image du dispositif « Louez solidaire ».

Afin de développer le parc privé, il faut, d'autre part, remobiliser les investisseurs institutionnels. On l'a vu, ils ont pratiquement disparu du secteur de l'habitation. Il pourra être nécessaire de leur forcer un peu la main – par exemple, en contrepartie du maintien des avantages fiscaux dont ils bénéficient ou en leur imposant des obligations d'investissement en logement.

En parallèle avec une action sur l'urbanisme opérationnel, et sur l'organisation des pouvoirs locaux, la stabilisation des marchés du logement passe donc par une intervention forte pour encadrer et sécuriser l'activité des bailleurs.

Directeur du logement et de l'habitat de la ville de Paris depuis 2003, **Christian Nicol** est ingénieur de l'École centrale et inspecteur général de l'administration du développement durable. Il a notamment été chef de la mission interministérielle d'inspection du logement social (2000-2003), directeur du cabinet de Louis Besson au secrétariat d'État au logement (1998-2000) et directeur de l'Agence nationale de l'habitat (1992-1998).

Pour citer cet article :

Christian Nicol, « Encadrer les loyers pour réguler le marché locatif », *Métropolitiques*, 20 janvier 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Encadrer-les-loyers-pour-reguler.html>.