

## Comment New York « stabilise » les loyers privés

Jean-Pierre Schaefer

*La régulation des loyers est une préoccupation qui prend un tour particulier dans les grandes métropoles. Après l'exemple allemand, le cas du marché new-yorkais montre qu'un marché locatif peut fonctionner avec des réglementations variées, combinant libéralisme économique et contrôle.*

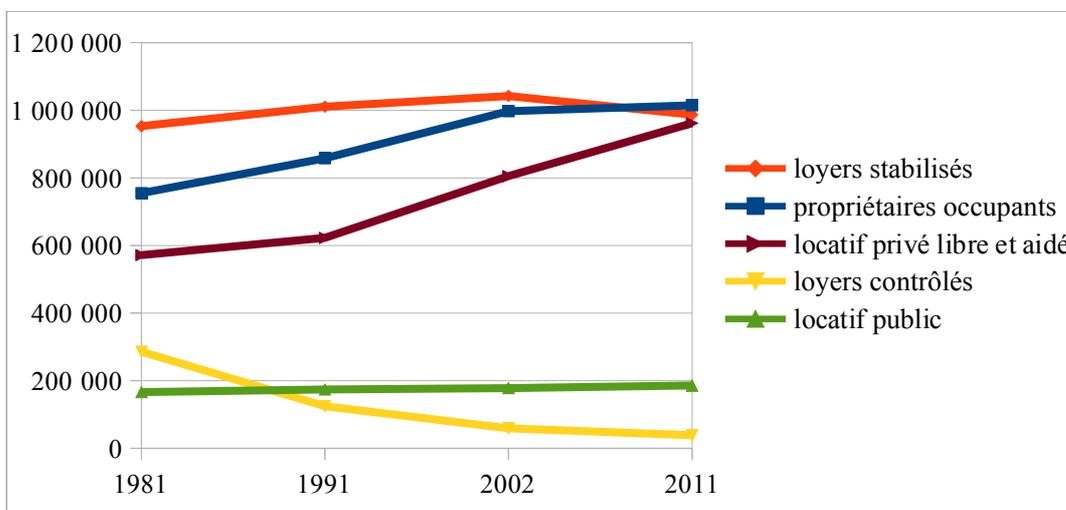
À New York le taux de locataires est de 69 %, et celui des propriétaires occupants de 31 %. Ces taux sont à l'inverse des moyennes nationales états-uniennes. Ce biais pro-locatif se constate dans la plupart des grandes villes de la planète. Le taux de locataires à New York est ainsi proche du taux parisien (66 %) qui lui-même diffère grandement de la moyenne française (42 %).

### New York une ville de locataires, encore plus que Paris

Les statuts de location à New York sont disparates et reflètent diverses étapes de la réglementation et de la production de logement, tant au niveau fédéral qu'au niveau de l'État et de la ville. On distingue quatre types de loyers : les loyers libres, contrôlés, stabilisés et les loyers du parc public.

Les logements à loyers libres, pour lesquels il n'y a pas de limite à l'augmentation des loyers, représentent 40 % du marché locatif et un quart du parc total. La part dite régulée (regroupant les loyers stabilisés et les loyers contrôlés) représentait deux tiers du locatif en 1980. Elle n'en représente plus qu'environ la moitié, par attrition naturelle et croissance du parc neuf non régulé.

Structure du parc de logement de la ville de New York (en nombre de logements)



Source : Furman Center, New York University, « Rent stabilization in New York City »

## Les logements à loyers contrôlés : un héritage en voie de disparition

Le parc à loyers contrôlés date d'avant une loi de 1947. À l'instar de loi française de 1948, cette loi a libéralisé les loyers des nouvelles constructions tout en limitant les loyers des locataires en place dans les logements existants. Elle continue d'imposer des limites assez strictes aux loyers quand les locataires sont résidents depuis 1971 (1951 pour les maisons) et garantit leur maintien dans les lieux. Il ne s'agit plus que d'une fraction très résiduelle du parc (moins de 2 % du stock locatif) abritant des ménages âgés, mais il tombe périodiquement sous le feu de l'actualité quand on y découvre une personnalité politique (le cas du maire de la ville dans les années 1980, Ed Koch) ou quand des propriétaires bailleurs se manifestent en justice (ce qui est précisément le cas en ce printemps 2012<sup>1</sup>). Inversement, les associations de locataires estiment que ce dispositif contribue à la mixité sociale de la ville.

Les loyers contrôlés dépendent du service de l'Habitat et renouvellement urbain de l'État de New York (Division of housing and community renewal). On en trouve dans une cinquantaine de municipalités de l'État. Ils peuvent croître exceptionnellement de 2,5 % du montant des travaux d'investissements après justification par le bailleur auprès de l'administration, ce qui est source de litiges entre bailleurs et locataires. Les logements qui quittent le statut des loyers contrôlés (par décès ou départ du locataire titulaire avant 1971) entrent alors dans le cadre des logements à loyers stabilisés sauf s'ils sont situés dans un immeuble de moins de six logements, auquel cas ils deviennent à loyers libres.

## Les logements à loyer stabilisé, une situation d'urgence permanente pour un tiers du parc

Le principal enjeu porte sur les logements dits « à loyer stabilisés ». Avec près de 45 % du stock locatif, ils représentent un tiers du parc total de la ville, soit presque autant que les propriétaires occupants.

La stabilisation des loyers (issue d'une loi de 1969) résulte d'un arrêté de situation d'urgence pris par la municipalité de New York en 1974. Elle concerne le parc construit entre 1947 et 1973 dans des immeubles de six logements et plus<sup>2</sup>. Depuis 40 ans, l'arrêté a été renouvelé tous les trois ans en raison du taux de vacance inférieur à 5 %, considéré comme limite officielle de la forte tension du marché locatif. En 2011, le taux de 3,1 % (soit 68 000 logements vacants classés locatifs) a par exemple conduit la municipalité Bloomberg à renouveler comme d'usage cet arrêté.

Dans ce parc, les hausses annuelles de loyer sont fixées par le Comité des directives sur les loyers (Rent guidelines board : 9 personnes nommées par la municipalité dont deux représentant les bailleurs, deux les locataires). Les locataires ont droit au renouvellement du bail (annuel ou biennal), sauf occupation personnelle par le bailleur ou sa famille avec un préavis de trois mois. Un congé donné aux locataires de plus de 62 ans doit être motivé devant un juge.

---

<sup>1</sup> À Manhattan le quartier de Upper West Side, classé historique, est particulièrement recherché : un loyer libre de 2800 dollars correspond à des locataires gagnant 120 000 dollars, tandis que des loyers stabilisés de 1 450 dollars s'adressent à des ménages gagnant 50 200 dollars (toutes ces valeurs sont des médianes). Cette différence n'a pas échappé à la sagacité d'un couple de juristes, J & J Harmon. Ceux-ci ont hérité, au numéro 32 de la 76<sup>ème</sup> rue Ouest, d'une maison de ville traditionnelle dite en grès brun dont trois appartements sont occupés de longue date par des locataires bénéficiant de loyers contrôlés soit environ 1 000 dollars par mois, les trois autres, libres, ont des loyers plus que double. Ces bailleurs ont engagé un procès contre le Comité des directives sur les loyers devant le tribunal du district, puis en appel et enfin devant la Cour Suprême. Voir notamment : « [Ruined by rent control. Landlords may lose home](#) », *New York Post*, 16 mai 2012 ; « [Rent control violates property rights. Why occupy 76<sup>th</sup> street is not fair](#) », *Forbes*, 30 avril 2012.

<sup>2</sup> Une fraction (4 à 13 % selon les *boroughs* ou arrondissements) des logements à loyers stabilisés sont des immeubles (de trois logements et plus) postérieurs à 1974, dont les propriétaires font le choix de bénéficier d'avantages fiscaux (dits 421a et J51) pour des rénovations en échange de loyers « stabilisés » pendant 10 à 20 ans. En outre, sortir du champ de la stabilisation est possible pour des situations spécifiques (montant du loyer passant la barre des 2 500 dollars, vacance, intégration dans une copropriété, revenu annuel du locataire supérieur à 200 000 dollars etc.).

Sur l'ensemble de la ville, la médiane des loyers libres est supérieure d'un tiers à la médiane du secteur stabilisé, mais les écarts sont très différents selon les arrondissements. L'écart n'est que de 15 % dans le Queens et Staten Island et d'un quart dans le Bronx ou Brooklyn. C'est à Manhattan que la différence va du simple au double, exacerbant parfois les appétits des bailleurs.

#### Loyer médian libre et stabilisé selon les quartiers de New York

Arrondissements	Loyer libre médian (en dollars)	Loyer stabilisé médian (en dollars)
Manhattan	2 625	1 295
Brooklyn	1 350	1 121
Bronx	1 340	1 066
Queens	1 410	1 230
Staten Island	1 300	1 110
<i>Total NYC</i>	<i>1 550</i>	<i>1 160</i>
Manhattan centre	2 725	1 480
Reste de New York	1 385	1 132

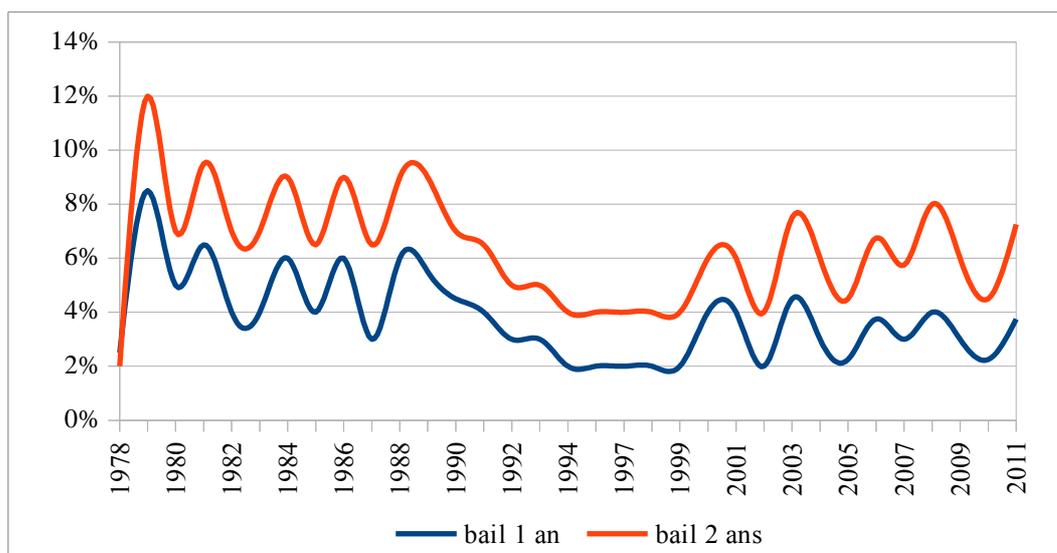
Source : Furman Center, New York University, « Rent stabilization in New York City »

Il n'y a pas de critères de revenu pour l'accès aux logements à loyers stabilisés (sauf un plafond de 200 000 dollars annuels) et 4 % des locataires auraient des revenus supérieurs à 150 000 dollars). En valeur médiane, les revenus annuels des ménages dans les logements à loyers stabilisés sont toutefois très inférieurs à ceux du marché libre (36 000 dollars contre 52 000 dollars en secteur libre). Ceci est en partie lié à la surreprésentation de personnes âgées dans le parc stabilisé. Aussi, les taux d'effort (c'est-à-dire la part du budget consacrée au logement) ne sont pas très différents entre les deux catégories de locataires : aux loyers moins chers correspondent des ménages sensiblement plus modestes. Le clivage entre les deux populations est spectaculaire dans Manhattan centre : on observe des loyers de 2 725 dollars mensuels pour des revenus médians de 110 000 dollars annuels en secteur libre et des valeurs presque moitié moindre pour les revenus et les loyers des ménages en appartements stabilisés.

#### Une régulation controversée : 1,75 % ou 4 % de hausse des loyers stabilisés en 2012 ?

Le rôle de la régulation des loyers sur l'activité du marché est controversé entre les tenants du libre marché (notamment les associations de défense des bailleurs) et les partisans du contrôle (associations de locataires, services municipaux et de l'État). La croissance des loyers stabilisés sur trente ans a oscillé entre 2 et 6 % (en moyenne 3,8 %) pour les baux d'un an, ce qui ne semble pas sur le long terme avoir été défavorable aux bailleurs, tout en justifiant le terme de stabilisation.

## Variations annuelles des loyers stabilisés à New York fixés le Comité des directives de loyer



Source : New York City Rent Guidelines Board, 2010

Pour les loyers stabilisés, la hausse des loyers a été débattue le 1<sup>er</sup> mai lors d'une première réunion de concertation du Comité des directives sur les loyers : une fourchette de 1,74 à 4 % pour les baux d'un an, et de 3,5 à 6,76 % pour les baux de deux ans a été retenue. Des taux définitifs seront adoptés après concertation finale le 21 juin 2012. En 2011, les augmentations avaient été de 3,75 % pour les baux d'un an et 7,25 % pour les baux de deux ans. Les réunions du Comité, publiques, sont l'occasion de débats houleux (nettement plus agités que la réunion d'un miroir de loyer « Mietspiegel » à Munich). Celle de mai 2012 coïncidait avec la traditionnelle journée de manifestations syndicales et celle du 21 juin promet d'être encore plus agitée : les hausses demandées par l'Association des bailleurs sont nettement plus élevées, au motif que les fortes hausses des combustibles pénalisent les bailleurs, dont les contrats incluent souvent le chauffage.

Une importante association de bailleurs (Rent stabilization association, qui revendique 25 000 adhérents) estime que le dispositif devrait être ciblé sur les ménages les plus modestes, les autres « pouvant payer le loyer de marché ». C'est un thème récurrent à Manhattan. Inversement, une association de locataires (Tenants & neighbors) souligne que les ménages modestes sont précisément logés dans le parc stabilisé et que les cas d'occupation par des ménages aisés sont marginaux (ce que semblent confirmer les enquêtes du service de logement de la ville).

### Un débat récurrent sur les fondements juridiques et sociaux de la régulation des loyers

Pour J & J Harmon, qui ont engagé un procès contre le Comité des directives sur les loyers devant le tribunal du district, puis en appel et enfin devant la Cour Suprême afin d'obtenir la levée du contrôle sur trois appartements de l'Upper West Side, la législation municipale constitue une atteinte au droit de propriété garanti par le 5<sup>e</sup> amendement. Une association spécialisée dans la défense de la propriété a soutenu leur assignation en affirmant que la réglementation est contreproductive, empêchant la fluidité du marché et contribuant à la tension du marché déplorée depuis quarante ans en décourageant les bailleurs. Une estimation (très) rapide du cas de l'immeuble considéré (n° 32 dans la 76<sup>ème</sup> rue Ouest) indique un rendement locatif théorique brut de 10 % si les six logements étaient loués au maximum du marché (c'est le cas de trois sur six), contre seulement 7 % actuellement.

La municipalité (en la personne de M. Kimmel, président du Comité des directives sur les loyers) considère elle que les loyers contrôlés (avec droit au maintien dans les lieux) et les loyers stabilisés

(dont la hausse est fixée administrativement) font partie des dispositifs de la ville pour conserver son attractivité pour un grand nombre de ménages résidents. Une attaque contre le système des loyers contrôlés, marginal dans l'offre en logement, préfigurerait une attaque plus vaste sur le système de stabilisation des loyers qui, lui, joue un rôle majeur dans l'équilibre du marché locatif.

Dans ce débat, la question semble moins être l'accès au logement des ménages modestes que la protection du taux d'effort supportable par des classes moyennes. Des loyers au-delà de 2 700 dollars (valeur médiane des loyers libres dans Manhattan centre) les chasseraient vers d'autres arrondissements, voire hors de la ville.

À la satisfaction des services du logement de la Ville de New York (et du gouverneur de l'État, M. Cuomo, ancien ministre du Logement sous Clinton), la Cour suprême a décidé le 25 avril 2012 de ne pas examiner la requête. Ce faisant, elle reste fidèle à une ligne de conduite adoptée dès les années 1920, lors des premiers textes de contrôle de loyers. Dans d'autres cas proches, les tribunaux états-uniens ont généralement estimé que ce type de réglementation ne s'apparente pas à une « mainmise de l'État sur une propriété privée », comme argumentent les plaignants.

### **Des mécanismes de marché sous un contrôle attentif des pouvoirs publics**

De nombreux autres dispositifs ont été mis en place en direction du secteur locatif par la collectivité locale, souvent avec l'État, voire au niveau fédéral. Des mécanismes de transfert de densité ont ainsi été utilisés pour créer des logements abordables (locatif ou en accession) selon des dispositifs variés dits de « zonage intégrateur »<sup>3</sup>. Des mécanismes fiscaux incitent un nombre non anecdotique de bailleurs à s'inscrire dans le dispositif des loyers stabilisés dont on voit qu'il joue un rôle important dans la ville. La réglementation municipale sur le logement indigne mobilise des services municipaux qui semblent attentifs à de nombreux aspects de l'inconfort de l'habitat : les enquêtes sont fréquentes et les collectes d'informations sur les loyers et les caractéristiques du parc sont méticuleuses.

Le fonctionnement du marché résidentiel de New York montre qu'un marché locatif actif et très important peut fonctionner avec des réglementations variées, combinant libéralisme économique et contrôle municipal garant d'une certaine idée de l'intérêt général des citoyens et du bon fonctionnement de la cité.

**Jean-Pierre Schaefer** est responsable des Études économiques habitat à la Caisse des dépôts et consignations et intervient dans des formations universitaires et professionnelles. Il s'intéresse aux interactions entre politiques urbaines et politiques de l'habitat. Les opinions exprimées dans cet article le sont à titre personnel et ne sauraient engager la Caisse des dépôts.

#### **Pour aller plus loin :**

Furman center for Real Estate & Urban Policy (New York University) : [furmancenter.org](http://furmancenter.org).

Services de l'habitat de l'État de New York (Homes and community renewal) : [nyshcr.org](http://nyshcr.org).

Comité des directives sur les loyers (Rent Guidelines Board) : [nycrgb.org](http://nycrgb.org).

Direction de l'habitat de la Ville (Department of housing preservation and development) : [nyc.gov/hpd](http://nyc.gov/hpd).

Association de locataires (Tenants and neighbors) : [tenantsandneighbors.org](http://tenantsandneighbors.org).

---

<sup>3</sup> Voir « New York, le *new deal* urbain », *Diagonal*, n° 184, février 2012. Pour plus de détail, voir « [Inclusionary Housing Program Overview](#) » (Direction de l'habitat de la Ville de New York) et « [The effects of Inclusionary zoning on local housing markets](#) » (Furman Center, mars 2008).

Organisation des bailleurs (Rent stabilization association) : [rsanyc.com](http://rsanyc.com).

**Pour citer cet article :**

Jean-Pierre Schaefer, « Comment New York « stabilise » les loyers privés », *Métropolitiques*, 4 juin 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Comment-New-York-stabilise-les.html>.