

Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ?

Bernard Vorms

L'Allemagne ne connaît pas de crise du logement ; elle le doit en grande partie à une démographie peu dynamique et à un parc ancien abondant. Le grand nombre de locataires et le cadre juridique des rapports locatifs jouent aussi un rôle dans la modération des prix : à l'heure où l'encadrement des loyers est débattu en France, retour sur un modèle original.

En matière de logement, l'Allemagne fait figure d'exception : elle n'a connu ni l'augmentation des prix, ni l'envol des loyers observés dans la majorité des pays développés au cours de la décennie qui a précédé la crise financière. Depuis peu, sa législation des loyers fait également figure de référence alors que le débat politique se focalise à la fois sur l'évolution générale des loyers et sur le caractère scandaleux de certains loyers exigés pour des petits logements, situés dans les marchés les plus tendus, essentiellement à Paris. Dans quelle mesure le cadre juridique des rapports locatifs explique-t-il l'évolution maîtrisée des loyers en Allemagne ? Ce cadre serait-il transposable en France ?

Plusieurs explications sont avancées pour expliquer la relative facilité avec laquelle les Allemands se logent : d'abord, la démographie et le fait que l'offre de logements suffit à répondre à une demande déclinante, même si la tension du marché est très inégale selon les lands. Ensuite, l'absence de métropole comme Londres ou Paris. Enfin, le choix de privilégier le logement locatif et la façon dont le secteur privé a été encouragé à y investir. On se contentera de rappeler que l'Allemagne a le plus fort pourcentage de locataires du secteur privé de l'Union européenne (55 %) et que, si le cadre juridique est national, le logement reste strictement de la compétence de chaque land, la commune agissant par délégation du gouvernement régional.

Un modèle unique de bail à durée indéterminée

Depuis 1971¹, il n'existe qu'un type de contrat de bail utilisé quel que soit le statut du propriétaire. Le bail est à durée indéterminée et il n'est pas possible d'y mettre fin pour vendre le logement. Une seule possibilité de donner congé est prévue, la reprise pour occupation personnelle, mais elle est contrôlée par le juge et reste assez rare ; elle est limitée dès lors que le propriétaire a plusieurs logements. À l'inverse, le locataire peut résilier son bail avec un préavis de trois mois. Le bail doit mentionner la surface du logement et le prix du loyer au mètre carré.

Concernant la fixation du montant des loyers, la liberté est la règle, mais le locataire peut se tourner vers le juge s'il estime que le loyer qu'il a accepté est usuraire², c'est-à-dire supérieur de 20 % aux loyers pratiqués pour des logements équivalents. Dans ce cas, le locataire doit faire la preuve qu'il n'y avait pas d'offre alternative correspondant à sa recherche. Il ne s'agit pas d'une obligation que l'on qualifierait en France d'ordre public : le locataire est libre d'accepter un loyer

¹ Avec la première loi de protection des locataires (code civil : art. 557 et 558).

² *Wuchermiete*, art. 5 du code pénal économique.

hors normes en vertu de l'adage « pas de plaignant, pas de juge ». Si le juge décide de baisser le loyer, le nouveau montant se substitue de plein droit à celui qui figurait dans le bail et le locataire peut récupérer les sommes indues au maximum sur les trois dernières années. La pratique des bailleurs ayant évolué pour anticiper les réponses des tribunaux et mieux respecter les normes, ce type de procédure est maintenant beaucoup moins fréquent.

On notera par ailleurs que, dans le cas où la surface réelle se révèle inférieure de plus de 10 % à celle mentionnée dans le bail, le locataire peut, sans avoir recours au juge, réduire son loyer de façon à ce que le loyer au mètre carré corresponde à la valeur contractuelle.

Il est possible d'insérer dans le contrat de bail une clause prévoyant une augmentation périodique forfaitaire ou une clause d'indexation, mais il semble que ce ne soit pas la pratique majoritaire. Si aucune clause de cette nature ne figure dans le bail, le propriétaire peut demander à son locataire une augmentation (au plus tôt un an après la conclusion du bail et au plus tous les dix-huit mois) avec un maximum de 20 % tous les trois ans. Le locataire a trois mois pour négocier, accepter ou refuser cette augmentation. En cas de refus du locataire, le propriétaire n'a pas d'autre recours que de se tourner vers le juge³. Le loyer déterminé par le juge s'appliquera alors de plein droit, mais le locataire reste libre de résilier son bail.

Cette façon de procéder, à la fois pour les loyers de relocation et pour les augmentations en cours de bail, tend à réduire la forte différence que l'on observe en France dans les zones tendues entre les loyers des locataires en place et les loyers de relocation.

La notion de loyers comparables et les miroirs des loyers

La régulation informelle des loyers pratiquée en Allemagne demande, pour fonctionner, une connaissance relativement accessible des prix pratiqués, afin d'informer non seulement les bailleurs et les locataires, mais aussi l'action des juges. Que la saisine du juge résulte de l'action du propriétaire ou de celle du locataire, la loi prescrit que le juge se détermine en fonction des loyers pratiqués pour des logements comparables. Pour ce faire, la loi a prévu trois moyens⁴ :

- le recours à un expert (entre 700 et 1 500 €) ;
- trois références de loyers de logements comparables ;
- les éléments fournis par une banque de données des loyers.

Il n'existait pas de modèle de la banque de données ainsi évoquée dans la loi. C'est ce qui a incité l'association des propriétaires de Cologne, fondée à la fin du XIX^e siècle, et celle des locataires, créée en 1900, à mettre en chantier, avec l'appui de la ville et d'une association d'experts immobiliers, le premier « miroir des loyers » (*Mietespiegel*) à partir des années 1970⁵.

Le miroir des loyers de Cologne traite de l'ensemble des logements de la ville, à l'exception des maisons individuelles et des biens exceptionnels par la qualité ou par la taille. Il fournit des fourchettes de loyer en fonction de critères portant sur la qualité du quartier, la taille du logement, son niveau d'équipement, sa date de construction. Il est envisagé d'y intégrer, à l'avenir, les performances énergétiques. Il ne reflète que les « loyers froids », c'est-à-dire hors charges. Les chiffres retenus résultent de dires d'experts : ils sont fondés sur un grand nombre de données mais résultent d'une négociation entre les partenaires du miroir plus que d'un travail statistique sophistiqué⁶. Les données sont actualisées tous les deux ans.

³ *Mieterhöhungsbegehren*.

⁴ Art. 558, al. 2.

⁵ Voir : <http://www.mietspiegel.com/wissen/96-entstehung-geschichte-des-mietspiegels>.

⁶ À Cologne, le choix a été fait de procéder par le rapprochement des données dont disposent l'association des propriétaires, l'association des locataires, la GAG (société anonyme privée appartenant à la ville et propriétaire de 43 000 logements) et une association d'experts immobiliers. Dans la négociation, la logique de l'association des locataires et du représentant de la ville est de contenir la hausse ou d'enregistrer les baisses et celle de l'association

L'exemple de Cologne a fait école, mais il n'existe pas un modèle unique de miroir des loyers. Certaines villes excluent les loyers de relocation et ne prennent en compte que les loyers qui ont été modifiés dans les quatre dernières années, d'autres intègrent les loyers de relocation. Tout est affaire de décision locale. La plupart des villes disposent de miroirs fondés sur la concertation, mais d'autres, comme Munich ou Berlin, ont choisi de créer des observatoires dits « qualifiés », élaborés selon les règles de l'art statistique par des experts. Ainsi, après une contestation, Munster est passé (pour plus de 150 000 € tous les deux ans) d'un observatoire du type de celui de Cologne, qui existait depuis 15 ans, à un miroir « qualifié » ; les résultats du second sont venus confirmer ceux du premier.

Négociation, médiation informelle et intervention du juge

Les règles du jeu placent le marché sous le contrôle du juge. La décision de ce dernier se fonde sur l'analyse du loyer normal pour le logement et ne prend pas en compte la situation sociale du locataire. Sauf dans le cas où un expert intervient, le juge se réfère au miroir des loyers pour rendre sa décision, ce qui présente l'avantage de rendre cette dernière assez prévisible. En l'absence de miroir et d'expertise, il peut s'appuyer sur les références fournies par les parties. Le coût global d'une procédure s'élève à douze fois le montant du litige, somme à laquelle s'ajoutent les honoraires des avocats et le coût éventuel d'une expertise. Le nombre de saisines serait à Cologne de l'ordre du millier par an (sur un parc de 550 000 logements), une part importante des contentieux locatifs portant sur les charges.

Ce système fonctionne parce que les deux associations qui prennent en charge les frais de procédures, de propriétaires et de locataires ont chacune un quasi-monopole de fait dans leur secteur. L'association de propriétaires revendique 24 000 membres, dont une part importante de propriétaires occupants, et l'association de locataires fait état de 60 000 membres. Si elles représentent et défendent leurs adhérents, leur activité s'inscrit, avant tout, dans le registre de la prestation de services. Par exemple, l'association des locataires est chargée par la municipalité de l'expertise des contrats des personnes en difficulté qui sollicitent son aide ; nombre de redressements portent sur des erreurs en leur défaveur dans les décomptes de charges locatives.

La rotation des locataires, crainte principale des propriétaires

La crainte principale, selon les associations, ne serait pas comme en France, le mauvais payeur, voire le squatter, mais le « locataire nomade »⁷. Les bailleurs redoutent la résiliation du bail par un locataire qui aura trouvé un logement d'un meilleur rapport qualité-prix. Le premier enjeu consiste donc à limiter la rotation des locataires. Elle serait en moyenne de 6 % par an à Cologne, mais de 3 % au sein du parc de la GAG, une société privée dont la ville est actionnaire et qui joue *de facto* le rôle de bailleur social.

Pouvoirs publics, locataires et bailleurs privilégient la stabilité des occupants. C'est ce qui expliquerait la relative facilité avec laquelle les divers partenaires s'accordent sur les valeurs retenues par le miroir des loyers. Ainsi, ces dernières années, la très faible hausse des loyers « froids », c'est-à-dire hors charges, résulterait principalement d'une compensation de fait, par les bailleurs, de la forte hausse des charges qui est venue amputer la solvabilité des locataires.

des propriétaires est de rendre possible la hausse, mais les uns comme les autres sont contenus par le marché, la rotation des locataires constituant la menace première pour les propriétaires.

⁷ Sur le traitement des impayés et des expulsions, cf. ANIL. 2008. « Sans abri et mal logés en Allemagne », <http://www.anil.org/fr/publications-et-etudes/etudes-et-eclairages/2008/sans-abri-et-mal-loges-en-allemande-lexemple-de-cologne-et-de-bielefeld/index.html>.

Un système transposable en France ?

L'absence de forte tension sur le marché est pour beaucoup dans le succès de ce mode de fonctionnement. Même si quelques marchés comme Munich ou Cologne sont qualifiés de tendus par rapport à celui d'autres villes allemandes, la situation est sans commune mesure avec ce que l'on peut observer à Paris ou à Londres. La répartition de la population sur l'ensemble du territoire et la démographie expliquent cette absence de tension.

La transposition d'un tel système en France, s'il était envisagé, se limiterait au seul parc locatif privé, soit 24 % des ménages, contre 55 % des ménages en Allemagne. Il n'existe pas en Allemagne de système dual comme en France où le parc locatif privé et le parc locatif social obéissent à des règles totalement différentes. Cela ne permettrait donc pas de réduire l'écart considérable qui existe, dans les zones les plus tendues, entre les conditions faites aux locataires du parc social et à ceux du parc privé.

En revanche, ce mode de contrôle aurait pour effet d'éliminer les loyers « indécents » qui s'écartent trop des loyers moyens et peut-être aussi de réduire l'écart entre le niveau de loyer des nouveaux locataires et celui des locataires en place. Est-ce que cela aurait un effet sur les rapports locatifs et sur le niveau de la construction (et donc la tension sur les marchés et l'âpreté de la concurrence pour un logement) ?

Concernant l'effet des différents dispositifs, on observera que les deux pays européens qui comptent le plus fort pourcentage de locataires, la Suisse et l'Allemagne, sont aussi ceux où le locataire est le plus protégé et le bailleur le plus contraint, ce qui va à l'encontre du discours habituel des lobbies de propriétaires privés. Si, en Allemagne, le juge intervient en dernier ressort, le miroir des loyers joue un rôle préventif, car il évite d'aller devant le juge, sachant que celui-ci fera référence à celui-là.

Quelle que soit l'évolution du cadre légal, la pratique des miroirs de loyers montre tout ce que l'existence de données non contestées sur le niveau et l'évolution des loyers peut apporter pour le fonctionnement du marché, sa régulation, la programmation des investissements et l'évaluation des politiques publiques.

Bernard Vorms est directeur général de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et président de la Société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale. Il dirige la revue *Habitat-actualité* et travaille sur le financement et l'organisation du marché du logement, domaines sur lesquels il a réalisé diverses missions d'expertise pour les pouvoirs publics. Les principales études de l'ANIL sont librement consultables sur le site www.anil.org.

Pour citer cet article :

Bernard Vorms, « Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ? », *Métropolitiques*, 2 avril 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-modele-allemand-de-regulation.html>.