

L'encadrement des loyers : quels effets en attendre ?

Sabine Le Bayon, Pierre Madec et Christine Riffart

Dans les zones où les prix sont excessifs, je proposerai d'encadrer par la loi les montants des loyers lors de la première location ou à la relocation.
François Hollande – 30 janvier 2012

Proposé parmi les 60 engagements de François Hollande au cours de la campagne présidentielle, l'encadrement des loyers, dans les zones où la hausse et le niveau des loyers sont très élevés, est une des mesures destinées à soutenir le pouvoir d'achat des ménages et à endiguer la montée des inégalités face au logement. Le décret a été publié au *Journal officiel* le 21 juillet dernier et entrera en vigueur le 1^{er} août prochain, avant l'élaboration en 2013 d'une loi consacrée aux rapports locatifs entre bailleurs et locataires. Fraichement accueilli par la Commission nationale de concertation¹ le 11 juillet dernier – la CNL (Confédération nationale du logement) la trouvant trop timorée et demandant le blocage de tous les loyers (publics et privés), les bailleurs s'opposant à toute mesure contraignante –, ce décret vise à mettre fin aux fortes augmentations des prix sur le marché locatif privé dans certaines zones, qui rend les conditions de logement de plus en plus difficiles pour les ménages, en particulier les plus fragiles (impossibilité de louer un logement plus grand quand la famille s'agrandit, distance de plus en plus grande entre le logement et le lieu de travail, ...).

Entre 2000 et 2011, les prix d'achat des logements immobiliers ont augmenté de 7,3 % par an en moyenne et les loyers de marché² du parc privé de 2,8 %³ (graphique 1). Sur cette même période, le revenu des ménages par unité de consommation a progressé de 2,7 % par an en moyenne⁴. Depuis 2008, un ralentissement des loyers moyens a pu être observé. Il s'est amplifié en 2010 du fait de la faible évolution de l'IRL (indice de référence des loyers)⁵ qui a été répercutée sur les indexations. Le mouvement est plus net en province (+0,9 % de hausse par rapport à 2009) qu'à Paris

1. Il s'agit d'une commission qui regroupe des représentants des bailleurs, des locataires et des gestionnaires et qui a pour objectif d'améliorer les rapports entre bailleurs et locataires.

2. On distingue deux types de loyers :

le loyer moyen est le loyer de l'ensemble des logements en location, qu'ils soient vacants ou occupés ;

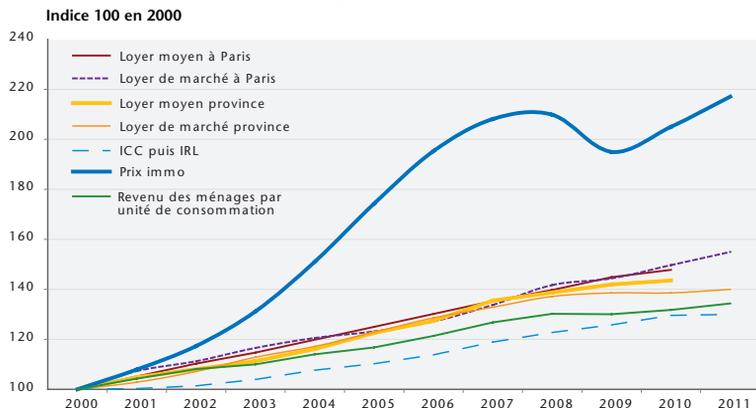
le loyer de marché est le loyer de l'ensemble des logements disponibles sur le marché pour la location, donc des nouveaux logements mis en location et des relocations. Il est très proche du loyer des relocations, les logements mis en location pour la première fois ne représentant qu'une faible part de l'offre disponible (7 % à Paris et en proche banlieue selon l'OLAP – Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne).

3. Ces données sont issues de l'observatoire Clameur (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux). Cet observatoire des loyers suit, depuis 1999, 1 456 villes, regroupements de communes et pays, au sein desquels sont référencés chaque année près de 235 000 loyers de marché. L'intégralité des régions et départements métropolitains y sont représentés.

4. Le revenu est rapporté au nombre d'unités de consommation. Ce dernier équivaut à 1 pour le premier adulte du ménage, 0,5 pour les autres personnes d'au moins 14 ans et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

(+2,2 %) ou en petite couronne (+1,6 %), à cause de l'évolution des loyers de marché plus rapide dans la région parisienne, tirés par l'augmentation sensible des loyers à la relocation, c'est-à-dire lors du changement de locataire.

Graphique 1. Loyers moyens et de marché, revenu des ménages IRL et prix immobiliers



Sources : OLAP, INSEE.

Cette envolée des loyers qui a accompagné l'explosion des prix d'achat de l'immobilier a eu des conséquences importantes sur les 21 % de ménages habitant dans le parc locatif privé en 2010⁶. Selon la dernière enquête statistique sur les *Ressources et conditions de vie* de l'INSEE de 2010, la moitié des ménages louant un logement dans le secteur privé consacre au moins 26,9 % de leurs revenus aux dépenses de logement, contre 20,1 % pour la moitié des ménages vivant dans le secteur locatif social⁷ et 18,5 % pour la moitié de l'ensemble des ménages, propriétaires et locataires (tableau 1). Le taux d'effort a augmenté d'un point en moyenne entre 1996 et 2010. Cette hausse a concerné tous les types d'occupants à l'exception des ménages propriétaires non-accédants. Mais ceux qui ont enregistré la plus forte augmentation sont les locataires du secteur privé (+4,1 %).

5. Avec la loi du 23 décembre 1986, la révision annuelle des loyers se faisait sur l'indice du coût de la construction (ICC). Jugé trop volatile et sans lien avec le marché de l'ancien, l'indice a été remplacé le 1^{er} janvier 2006 par l'IRL basé jusqu'en janvier 2008 à 60 % sur l'IPC hors tabac et hors loyer, à 20 % sur l'ICC et à 20 % sur l'indice des prix des travaux d'entretien et d'amélioration du logement. Depuis, il est totalement lié à l'évolution du prix des autres postes de consommation des ménages hors tabac. Le remplacement de l'ICC par l'IRL a été favorable aux locataires, l'IRL ayant augmenté de 1,5 % depuis 2006, contre 3,1 % pour l'ICC.

6. En plus des 18 % de locataires du parc social, des 57 % de ménages propriétaires (accédants ou non), et des 4 % logés gratuitement.

7. Les loyers du secteur locatif social étant plafonnés, le niveau du taux d'effort est moindre.

Tableau 1. Taux d'effort médian des ménages selon le statut d'occupation

	Taux d'effort médian net ¹ en 2010 (%)	Évolution du taux d'effort (points) ²		Répartition des ménages par statut d'occupation en 2010 (%)
		1996-2006	2008-2010	
Ensemble	18,5	0,8	0,1	100
Locataires du secteur privé	26,9	3,1	1,0	21
Locataires du secteur social	20,1	1,0	-0,3	18
Accédants à la propriété	27,2	0,6	0,8	23
Propriétaires non accédants	9,5	-0,5	0,5	38

1. Il s'agit du rapport entre les dépenses de logement nettes des aides au logement et le revenu avant paiement des impôts et perception des aides au logement. Pour les propriétaires, les dépenses comprennent les remboursements d'emprunt (capital et intérêts) pour l'achat du logement et les gros travaux, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et charges locatives. Pour tous, elles incluent la taxe d'habitation et les dépenses d'eau et d'énergie liées à l'habitation.

2. Les évolutions ne sont pas strictement comparables : les sources ne sont pas identiques (*enquêtes nationales sur le logement 1996 et 2006 et enquêtes SRCV 2008 et 2010*) et les taxes ne sont pas prises en compte dans l'évolution 1996-2006. Source : « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », S. Arnault et L. Crusson, *INSEE Première*, mars 2012, n° 1395.

Après un état des lieux du marché de l'immobilier locatif privé, nous essaierons de mesurer l'impact du décret sur l'évolution des prix de marché. Enfin, nous discuterons de ces effets sur la mobilité des locataires et sur les comportements des bailleurs, à un moment où les incitations à investir sur le marché sont assez faibles et où pourtant, l'insuffisance de l'offre reste le problème majeur.

Le marché privé de la location : un état des lieux

La législation actuelle de moins en moins adaptée

Actuellement, selon l'article 17 de la loi de 1989 modifiée qui régit la plupart des baux locatifs privés (annexe 1), le loyer est librement fixé par le propriétaire pour les logements neufs, en première location et au moment de la relocation⁸. Le loyer par contre est bloqué en cours de bail (3 ou 6 ans selon que le propriétaire est une personne physique ou morale) et au moment du renouvellement de bail. Si une clause d'indexation est inscrite dans le contrat, l'indexation a lieu chaque année et ne peut excéder la variation sur les 12 derniers mois de l'IRL publié par l'INSEE, qui reflète l'évolution du coût de la vie. Lors du renouvellement du contrat, le loyer est révisé sur cette même base. Il peut également donner lieu à une réévaluation s'il est *manifestement* sous-évalué. Dans ce cas, le redressement est étalé sur 3 ou 6 ans selon la hausse (respectivement inférieure ou supérieure à 10 % du loyer).

Le gouvernement dispose cependant d'une marge d'intervention grâce à l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée. Cet article prévoit en effet que, dans les zones où il y a des tensions fortes sur le marché locatif, un décret pris pour une durée maximale d'un an peut fixer l'évolution maximale des loyers de certains logements disponibles

8. Jusqu'en 1997, le loyer en début de bail était fixé en fonction des loyers du voisinage pour les logements qui n'étaient pas aux normes et pour les logements vacants sans réalisation de travaux ou avec des travaux d'un montant inférieur à un an de loyer (article 17b). La fixation du loyer était libre pour les logements neufs, les logements vacants mis aux normes, les premières locations aux normes et les logements vacants après travaux supérieurs à un an de loyer.

sur le marché et de tous les logements dont les baux sont renouvelés, notamment en cas de travaux ou de sous-évaluation manifeste. Si de tels décrets avaient été en vigueur, ils auraient permis de freiner ces augmentations de loyer aujourd'hui bien installées dans certaines zones.

La seule exception est la région parisienne où, depuis 1991⁹, le gouvernement recourt à cet article dans le cas du renouvellement de bail. Depuis cette date, un décret renouvelé chaque année encadre le rattrapage des loyers en cas de sous-évaluation manifeste du loyer ou de gros travaux. La hausse ne peut excéder la plus élevée des deux limites ci-après :

1. La moitié de la différence entre les loyers pratiqués dans le voisinage et le dernier loyer payé par le locataire ;
2. 15 % du coût des travaux, si des travaux d'amélioration dans les parties communes ou privatives d'un montant au moins égal à une année de loyer ont été réalisés par le bailleur depuis le dernier renouvellement du bail.

Le dernier décret date du 31 août 2011 et sera en vigueur jusqu'au 1^{er} août 2012, date d'application du nouveau décret.

Hors les mesures exceptionnelles d'encadrement précisées ci-dessus, la loi actuelle a maintenu en partie le même type de distorsion sur le marché locatif que la loi de 1948¹⁰ avec deux marchés bien distincts : celui des nouveaux baux qui est libre et celui des baux en cours ou renouvelés qui est relativement encadré (certes moins que dans le cadre de la loi de 1948). La proposition actuelle d'encadrement à la relocation et au renouvellement de bail vise à rapprocher les modes de revalorisation des loyers entre les différents locataires et à éviter que les écarts de niveaux de loyers se creusent encore, leur réduction n'étant par contre pas garantie.

Un taux d'effort en forte hausse pour les locataires du parc privé

Il faut rappeler que le niveau de vie des ménages habitant dans le parc locatif privé est inférieur à celui des propriétaires en moyenne. Ainsi, 31 % des ménages du premier quartile de niveau de vie sont dans le parc locatif privé contre seulement 13 % des ménages du quartile le plus élevé. Et si pour un quart d'entre eux, le taux d'effort net¹¹ est inférieur à 20 %, pour près de 40 % d'entre eux il est supérieur à 31 %, et pour 19 %, il est supérieur à 40 % (tableau 2). Les taux d'effort élevés sont d'ailleurs essentiellement concentrés sur les ménages du premier quartile du niveau de vie, c'est-à-dire les plus modestes. En 2010, le taux d'effort médian des locataires du parc privé atteint 33,6 % pour les ménages les plus modestes (20,2 % pour ceux du parc social) et se

9. En 1989 et 1990, ce décret a concerné non seulement le renouvellement de bail mais aussi la relocation, comme ce serait le cas du décret de 2012 (étendu à la province).

10. Cette loi visait une sortie partielle du moratoire des loyers en vigueur depuis la Première Guerre mondiale et est intervenue à un moment où salaires et loyers avaient fortement divergé pendant environ 30 ans au détriment des loyers. Elle a libéralisé les loyers des nouvelles constructions (pour développer l'offre de logement locative) et organisé une sortie très progressive du système précédent pour les logements construits avant 1948, avec des restrictions néanmoins dans les zones urbaines et celles touchées par les destructions de la guerre. Elle a donc fait créé deux marchés aux comportements bien différents en matière de loyer. C'est cette divergence qui s'est traduite par la coexistence de logements anciens, de plus en plus vétustes mais peu chers et de logements confortables mais chers. Cette différence s'est accrue au fil du temps du fait de la transmissibilité de ces logements notamment à la famille proche ou à d'autres locataires jusque dans les années 1970. On a donc vu des loyers, dits loi 1948, de 3 à 4 fois inférieurs aux loyers de marché.

11. Voir la note 1 du tableau 1 pour une définition du taux d'effort net.

réduit au fur et à mesure que le niveau de vie des ménages augmente : le taux d'effort passe alors à 18,8 % pour le dernier quartile (tableau 3).

Tableau 2. Répartition des ménages par taux d'effort selon le statut d'occupation en 2010

En %

	Locataires du secteur privé	Locataires du secteur social	Propriétaires accédants	Propriétaires non accédants	Ensemble
0 à 20	26,5	49,6	23,1	89,3	53,9
21 à 30	34,2	30,8	36,8	7,7	24,0
31 à 40	20,2	13,6	27,3	2,0	13,6
> 40	19,1	6,0	12,8	1,1	8,4
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Champ : France métropolitaine hors ménages dont la personne de référence est étudiante, logée gratuitement ou usufruitière.

Source : « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », S. Arnault et L. Crusson, *INSEE Première*, mars 2012, n° 1395.

La situation pour les locataires s'est dégradée au fil du temps¹². Depuis 15 ans, le taux d'effort médian de l'ensemble des ménages a peu augmenté : 0,8 point entre 1996 et 2006, et s'est stabilisé de 2008 à 2010. Mais les locataires du parc privé ont subi une forte augmentation de leur taux d'effort (+3,1 points sur la première période, +1 point sur la seconde). Cette hausse moyenne ne reflète pas les disparités des situations selon les niveaux de vie. En effet, l'augmentation concerne principalement les ménages les plus modestes : 7,6 et 1,9 points sur chacune des deux périodes respectivement, et également les ménages des classes moyennes inférieures (deuxième quartile) : 4,6 et 2,3 points. À l'inverse, le taux d'effort médian a baissé pour le dernier quartile de revenu.

Les hausses de loyers n'ont par ailleurs pas été uniformes sur l'ensemble du territoire durant la dernière décennie, les grandes villes étant le lieu principal de tensions sur le marché privé du logement locatif. En 2007, 26 % des ménages du secteur locatif privé habitant la région parisienne¹³ dépensaient plus de 44 % de leur budget pour le logement¹⁴ tandis que pour ceux habitant des communes de moins de 100 000 habitants (hors communes rurales), ils n'étaient que 11,5 % à atteindre ce seuil.

Présenté autrement, à surface équivalente, un ménage a un taux d'effort de 23 % supérieur s'il loue dans la région parisienne que dans une commune de 200 000 habitants. Ainsi, quand le taux d'effort d'un ménage de référence, à savoir un célibataire actif sans enfant habitant dans une commune de moins de 200 000 habitants¹⁵ est de 30 %, celui de ce même célibataire habitant cette fois dans la région parisienne passe à 37 % et baisse à 21 %, s'il entre dans le parc social.

12. « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 », P. Briant, Insee Références in *France portrait social* – édition 2010⁰, novembre 2010.

13. Paris, les départements de la petite couronne et une partie de la grande couronne.

14. Encore, cette proportion est-elle minimisée en région parisienne du fait de la concentration du parc social.

15. locataire du secteur privé, ayant entre 40 et 49 ans, diplômé d'un CAP, BEPC ou BEP, ayant un niveau de vie médian annuel dans le 2^e quart de niveau de vie, et vivant dans un logement de 40 à moins 70 m².

Tableau 3. Taux d'effort médian des ménages selon le statut d'occupation et le niveau de vie

	Taux d'effort médian net en 2010 (%)	Évolution du taux d'effort (points)		Répartition des ménages par statut d'occupation en 2010 (%)
		1996-2006	2008-2010	
1^{er} quartile de niveau de vie¹	23,6	2,8	0,6	100
Locataires du secteur privé	33,6	7,6	1,9	31
Locataires du secteur social	20,2	1,8	-1,3	35
Accédants à la propriété	n.s.	3,4	n.s.	11
Propriétaires non accédants	15,4	1,4	1,3	23
2^e quartile de niveau de vie	21,3	1,6	0,4	100
Locataires du secteur privé	29,1	4,6	2,3	22
Locataires du secteur social	23,2	1,5	1,4	20
Accédants à la propriété	29,3	0,7	-0,6	22
Propriétaires non accédants	11,4	-0,3	0,5	36
3^e quartile de niveau de vie	18,9	0,4	0,1	100
Locataires du secteur privé	25,1	1,6	-0,4	18
Locataires du secteur social	n.s.	0,1	n.s.	13
Accédants à la propriété	28,2	0,5	1,4	30
Propriétaires non accédants	9,9	-0,6	0,5	39
4^e quartile de niveau de vie	11,0	-1,5	0,1	100
Locataires du secteur privé	18,8	-0,2	-1,1	13
Locataires du secteur social	n.s.	-0,2	n.s.	6
Accédants à la propriété	22,5	1,4	0,5	27
Propriétaires non accédants	7,1	-0,5	0,5	54

1. Les ménages sont classés par ordre croissant de niveau de vie, le 1^{er} quartile correspond au quart des ménages les plus modestes, le 4^e quartile au quart des ménages les plus aisés.
Source : « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », S. Arnault et L. Crusson, *INSEE Première*, mars 2012, n° 1395.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette hausse du taux d'effort :

- le revenu des locataires s'est dégradé du fait du changement de la situation familiale (séparation, divorce, fin des prestations logements) ou professionnelle du ménage (arrêt de travail, chômage,..),
- les locataires ayant déménagé pour des raisons professionnelles ou familiales subissent une hausse du loyer, due à l'écart entre leur ancien loyer et le loyer de marché,
- la hausse des charges qui vient s'ajouter au prix du loyer,
- la hausse des loyers est en partie liée à un effet de structure. La qualité des logements s'est améliorée et donc les loyers se sont accrus du fait de la valorisation du bien. Entre 1996 et 2006, sur une hausse de 33 % des loyers pour les ménages des déciles 1 et 3, 20 % de cette hausse était expliquée par la transformation du logement (qualité, surface, localisation...)16. Aujourd'hui, ce sont les

16. Selon les études de G. Fack, « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1998-2006) », CNAF, *Informations sociales* 2009/5 n° 155, et de P. Briant, *op. cit.*, la hausse des loyers reflète en partie l'amélioration du confort dont le niveau pour les ménages modestes (du 1^{er} et du 2^e déciles) rejoint presque celui des autres ménages : 88 % des ménages modestes étaient ainsi équipés en eau, sanitaires et chauffage central en 2006 contre 56 % en 1988.

travaux d'isolation thermique ou de mises aux normes environnementales qui prennent le relais des travaux de confort,

- la hausse des loyers de marché est surtout le fait du jeu de la concurrence entre une offre qui reste rigide, notamment dans les grandes villes du fait de la pénurie du foncier, et une demande qui reste forte car souvent motivée par l'attractivité du lieu de travail.

Or, c'est précisément ce dernier motif que vise le décret d'encadrement des loyers. Dans les zones les plus sensibles où l'offre de logement est particulièrement inélastique au prix, le gouvernement intervient directement sur le mode de fixation des hausses, pour contenir les prix.

Une augmentation importante des loyers lors du changement de locataire

La hausse des loyers moyens à Paris ou en province au cours de la dernière décennie s'explique en grande partie par la hausse des loyers de marché, et notamment la hausse des loyers appliqués lors des relocations : la contribution des relocations à la hausse des loyers moyens est comprise entre 40 % et 60 % sur l'ensemble du territoire selon les années, le taux parisien étant légèrement plus élevé sur la période récente. Ainsi en 2010, sur la hausse globale des loyers moyens de 2,2 % observée à Paris, 1,8 point s'explique par la hausse des loyers de relocation (soit 82 %) et 0,4 point par l'augmentation des loyers des baux en cours et lors du renouvellement (reflétant la faiblesse de l'IRL cette année -là). En province, sur les 0,9 % de hausse globale observée la même année, 0,5 point est dû à la hausse des loyers de relocation (soit 56 %) et les 0,4 point restant à l'évolution des loyers des baux en cours et lors du renouvellement.

L'évolution des loyers moyens est donc fortement influencée par l'augmentation des loyers à la relocation¹⁷ (9,2 % en moyenne par an depuis 2000 à Paris, 6,8 % en petite couronne, 4,4 % dans les onze villes de provinces suivies par l'OLAP¹⁸). Et si en province le mouvement tend à s'atténuer depuis 2006, il se poursuit à Paris et en petite couronne.

Contrairement aux loyers en cours de bail et lors du renouvellement de bail, les loyers pour les nouveaux locataires sont fixés librement dans le cadre de la législation en vigueur jusqu'au 31 juillet 2012. En 2010, la proportion des relocations parisiennes n'ayant pas subi de travaux importants, et ayant fait l'objet d'une hausse supérieure à celle de l'IRL (10,4 % en moyenne) est de 59,4 % (tableau 4). Cette proportion a tendance à décroître lorsque le marché est moins tendu. Elle atteint ainsi, en 2010, 46,1 % en proche banlieue, 37,9 % en grande couronne et 33,6 % en province. Ce sont ces hausses qui sont visées par le nouveau décret.

Ces hausses, importantes par leur effectif (entre 30 et 60 % des relocations selon les zones et les années) et par leur montant (entre 7 et 15 % en valeur selon les zones) ont pour conséquence de pousser à la hausse les prix de marché, les nouveaux loyers consécutifs à ces dernières étant supérieurs en moyenne de 4,7 % au niveau moyen des loyers de relocation (+10,9 % en grande couronne).

17. À lire comme étant le taux de croissance moyen entre le loyer payé par l'ancien locataire et le loyer d'entrée du nouveau locataire. Ce taux de croissance peut varier selon la date de la dernière relocation : un propriétaire sera incité à augmenter plus fortement le loyer si le précédent locataire est resté longtemps dans le logement. Ces taux de croissance sont à lire en instantané et ne peuvent être cumulés d'une année sur l'autre.

18. Ces données sont issues des enquêtes réalisées par l'OLAP (Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne). Pour la province, elles synthétisent les observations sur 11 grandes villes : Aix, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg et Toulouse.

Ce sont principalement ces augmentations non justifiées par des travaux d'amélioration que le décret qui entre en vigueur le 1^{er} août 2012 vise à encadrer. Quant aux fortes hausses liées à des travaux (28,5 % à Paris, 18,1 % en petite couronne, 19,7 % en grande couronne en 2010) et qui concernent essentiellement des logements dont le loyer avant travaux était bien inférieur à ceux pratiqués sur le marché (-3,7€/m² à Paris ou encore -1,5€/m² en agglomération parisienne), elles pourraient se poursuivre dans les mêmes proportions si le montant des travaux est suffisamment important (plus de 1 an de loyer) ou ralentir nettement si les travaux sont moindres.

Tableau 4. Les modes de fixation des loyers lors de relocations

2010	Effectif (%)	Ancien loyer (€/m ²)	Nouveau loyer (€/m ²)	Évolution (%)
PARIS				
Baisse de loyer	9,4	23,1	21,9	-5,2
Même loyer	8,7	22,7	22,7	0,0
Indexation IRL *	12,2	22,0	22,1	+ 0,6
Autre hausse**	59,4	20,8	22,9	+ 10,4
Travaux***	10,3	17,2	22,1	+ 28,5
<i>Ensemble des relocations</i>	100,0	20,9	22,6	+ 8,3
PETITE COURONNE				
Baisse de loyer	15,6	16,6	15,9	-4,6
Même loyer	10,0	17,1	17,1	0,0
Indexation IRL *	20,0	16,5	16,6	+ 0,6
Autre hausse**	46,1	15,8	17,0	+ 7,8
Travaux***	8,3	14,1	16,6	+ 18,1
<i>Ensemble des relocations</i>	100,0	16,0	16,7	+ 4,2
GRANDE COURONNE				
Baisse de loyer	24,8	13,1	12,1	-7,3
Même loyer	25,2	13,2	13,2	0,0
Indexation IRL *	7,2	14,2	14,3	+ 0,4
Autre hausse**	37,9	13,6	15,3	+ 12,7
Travaux***	4,9	12,9	15,5	+ 19,7
<i>Ensemble des relocations</i>	100,0	13,4	13,8	+ 3,3
AGGLOMERATION PARISIENNE				
Baisse de loyer	15,7	16,2	15,2	-5,8
Même loyer	13,5	16,1	16,1	0,0
Indexation IRL *	13,8	17,8	17,9	+ 0,6
Autre hausse**	48,9	17,3	19,0	+ 10,0
Travaux***	8,1	15,4	19,1	+ 23,9
<i>Ensemble des relocations</i>	100,0	16,9	17,8	+ 5,7
PROVINCE				
Baisse de loyer	17,2	10	9,5	-4,8
Même loyer	21,9	9,8	9,8	0
Indexation IRL *	24	9,5	9,5	0,5
Autre hausse**	33,6	8,7	9,9	14,1
Travaux***	3,3	9,1	9,7	6,7
<i>Ensemble des relocations</i>	100	9,5	9,7	1,9

Notes : La petite couronne comprend les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis. La grande couronne comprend les départements des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise.

* Loyer subissant une variation proche de celle de l'IRL.

** Autre hausse : toute hausse supérieure à l'IRL, et non justifiée par des travaux dépassant l'entretien courant.

*** Hors travaux d'entretien courant.

Source : OLAP (mai 2011).

Une mobilité à deux vitesses en zone tendue

Ces hausses de loyer sont un frein à la mobilité sur le marché de la location privée. Certes, des facteurs socio-démographiques influent sur le parcours résidentiel d'un ménage. Un jeune célibataire de moins de 30 ans, diplômé, voire actif ou chômeur est nettement plus mobile qu'un couple de retraités vivant en zone rurale¹⁹. Selon les données de l'observatoire CLAMEUR, le taux de mobilité qui avait augmenté entre 1998 et 2004, passant de 25,8 % à 30 %, a baissé de façon quasiment continue pour atteindre 26,1% début 2012.

Les hausses de prix à la relocation sont un des facteurs qui incitent les ménages à rester dans leur logement et rendent le marché peu ouvert. Selon l'OLAP, en 2011, l'écart entre le loyer des ménages présents depuis plus de 10 ans dans leur logement et celui des nouveaux locataires atteignait environ 30 % dans l'agglomération parisienne hors Paris et 38 % à Paris par exemple. Dès lors, les ménages qui se situent dans le troisième ou quatrième quartile de niveau de vie, et qui peuvent supporter une hausse des loyers, vont être en mesure de réaliser un effort supplémentaire sur leurs dépenses de logements, et donc pouvoir changer de logement. À l'inverse, les ménages qui ont un taux d'effort déjà très élevé, soit ceux se situant dans le premier ou le deuxième quartile, vont être incités à rester dans leur logement, au risque de rester dans des logements inadaptés, en termes de qualité et de surface, ce qui alimente le sentiment de déclassement social²⁰. En effet, quelle est l'incitation à déménager pour un couple habitant à Paris dans un logement de 4 pièces de 70 m² depuis plus de 10 ans, et dont les enfants viennent de quitter le domicile familial, si le loyer d'un 3 pièces de 50 m² est équivalent ? De même, quelles sont les possibilités de déménagement d'un couple qui vient d'avoir des enfants si le seul fait de déménager accroît le prix du m² de plus de 30 % (tableau 5) ?

Tableau 5. Les loyers moyens en janvier 2011 selon l'ancienneté d'occupation et la taille du logement, à Paris, en petite couronne et en grande couronne

Loyer en euros/m² au 1^{er} janvier 2011

	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces et plus	Ensemble
PARIS						
Logements occupés depuis moins d'1 an	25,2	22	22	20,8	23	22,6
Ensemble des logements	23	20,1	19,6	19,1	19	20,1
Logements occupés depuis plus de 10 ans	19,7	16,6	15,9	15,7	15,6	16,4
PETITE COURONNE						
Logements occupés depuis moins d'1 an	19,7	16,9	15,3	15,8	18,3	16,7
Ensemble des logements	18,4	15,7	14,1	14	15,5	15,2
Logements occupés depuis plus de 10 ans	16,1	13,3	12,4	11,5	14,2	13

19. Régis Bigot, « Les difficultés de logement des classes moyennes et les besoins de mobilité résidentielle », CREDOC, Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français », n° 263, juin 2010.

20. Régis Bigot, Sandra Hoibian, « La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social », *Consommation et Modes de vie*, CREDOC, n° 226, février 2010.

Tableau 5(suite). Les loyers moyens en janvier 2011 selon l'ancienneté d'occupation et la taille du logement, à Paris, en petite couronne et en grande couronne

Loyer en euros/m² au 1^{er} janvier 2011

	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces et plus	Ensemble
GRANDE COURONNE						
Logements occupés depuis moins d'1 an	18,5	14,7	12,8	12	13,2	13,8
Ensemble des logements	17,4	14	12,1	11,3	12,1	12,8
Logements occupés depuis plus de 10 ans	15,4	11,9	10,3	9,5	9,9	10,6
AGGLOMÉRATION PARISIENNE						
Logements occupés depuis moins d'1 an	21,8	18,3	16,7	15,4	17,3	17,8
Ensemble des logements	20,3	17,2	15,4	14,7	15,8	16,4
Logements occupés depuis plus de 10 ans	17,8	14,5	13,2	12,6	13,7	13,9

Note : il s'agit des locataires qui sont dans leur logement depuis moins d'un an.

Source : OLAP (mai 2011).

Cette segmentation de la mobilité sur le marché locatif réduit l'offre de logements disponibles à la partie des logements occupés par des locataires qui peuvent déménager. Ceci accentue l'augmentation des loyers. De même, elle a un impact sur le marché du travail, du fait de l'absence de mobilité professionnelle qu'elle engendre²¹.

Quelles pourraient être les conséquences du décret proposé ?

L'encadrement des loyers dans les zones sensibles comme réponse possible au problème de logement des ménages

Le décret mis en place par le gouvernement est avant tout une mesure d'urgence et une réponse aux préoccupations des locataires dans le cadre de la loi existante, avant de voter en 2013 une nouvelle loi régissant les rapports locatifs entre les propriétaires et les locataires. Ce décret est d'une toute autre ampleur que celui relatif à l'agglomération parisienne puisqu'il élargit géographiquement sa zone d'application et étend ses prérogatives aux relocations (Annexe 2). Ainsi, lors de la plupart des relocations, un propriétaire ne pourra augmenter le montant du loyer d'un pourcentage supérieur à la hausse de l'IRL sur un an. Si des travaux sont réalisés ou si le loyer est manifestement sous-évalué, la règle qui s'applique est la même que celle visée dans le décret concernant la région parisienne.

Le décret est valable un an, mais devrait être pérennisé. Au total, 38 agglomérations (27 en métropole et 11 outre-mer), regroupant environ 1 300 communes et accueillant près de 40 % de la population ont été retenues. Dans ces zones, la hausse des loyers observée sur la période 2002-2010 est supérieure à deux fois la hausse de l'IRL (soit

21. Régis Bigot, Sandra Hoibian, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », CREDOC, Collection des rapports, juillet 2011.

3,2 % par an) et le loyer de marché au m² dépasse de 5 % la moyenne nationale hors Ile-de-France (qui se situe à 11,1 euros/m² d'après les données de CLAMEUR).

Des dispositions allant dans ce sens ont déjà été prises dans certains pays de l'Union européenne (Annexe 3).

Comparaison du mode de fixation du loyer selon les législations en vigueur

Cadre légal imposé par	Renouvellement de bail	Relocation	Première location et logement neuf
Loi du 6 juillet 1989 modifiée	- Indexé sur l'IRL - En cas de sous-évaluation manifeste réévaluation étalée sur 3 ans ou 6 ans si l'écart est supérieur à 10 % - En cas de travaux, majoration convenue à l'avance entre le bailleur et le locataire	Libre	Libre
Décret sur l'agglomération parisienne	- Indexé sur l'IRL - En cas de sous-évaluation manifeste ou de travaux d'un montant au moins supérieur à 1 an de loyer, hausse autorisée de la moitié de l'écart entre le dernier loyer et le loyer de marché ou de 15 % du cout réel des travaux TTC	Libre	Libre
Décret du 21 juillet 2012 (applicable dans les communes concernées)	- Indexé sur l'IRL - Si sous-évaluation manifeste ou si travaux dans les parties privatives ou communes d'un montant :		Libre
	au moins supérieur à 1 an de loyer	compris entre 6 mois de loyer et 1 an	
	hausse autorisée soit de la moitié de l'écart entre le dernier loyer et le loyer de marché soit de 15 % du cout réel des travaux TTC		
		- Libre en cas de travaux d'un montant supérieur à 1 an de loyer	

L'exemple du renouvellement de bail à Paris

Comme nous l'avons déjà expliqué ci-dessus, le décret proposé par le gouvernement vise à appliquer aux relocations dans les zones retenues le décret réservé jusqu'à aux renouvellements de baux de l'agglomération parisienne. Pour évaluer les conséquences possibles de l'entrée en vigueur du nouveau décret, il est donc intéressant de prendre acte de ce qui s'est passé lors du renouvellement de bail à Paris et dans l'agglomération parisienne.

L'encadrement en région parisienne des loyers soumis à l'article 17c de la Loi de 1989 porte sur les revalorisations de loyers en cas de sous-évaluation manifeste par rapport au prix de marché (mécanisme utilisé pour 3,3 % des effectifs à Paris et 1,9 % en agglomération parisienne) et de gros travaux (ceci est rare lors d'un renouvellement de bail). Il a eu pour effet de limiter la réévaluation des loyers manifestement en dessous des prix du marché à la moitié de l'écart.

En l'absence de ce décret, ces loyers auraient progressé de 4,9 % au lieu des 3,3 % observés, soit 24 % au lieu de 15,4 % sur toute la période d'ajustement.

Les autres loyers suivent l'IRL (58,8 % d'entre eux) ou progressent moins vite (28,2 %) (tableau 6). Il reste 10,3 % des loyers qui augmentent plus vite que l'IRL. Ces « autres hausses » ont un effet important puisqu'elles expliquent à elles seules plus de 50 % de la hausse globale, à Paris comme en agglomération parisienne. Elles concernent en moyenne des logements dont le loyer au m² est inférieur aux autres loyers renouvelés. Ces loyers ont pu être soit réactualisés en accord avec le locataire, soit revalorisés du fait de travaux. Dans ce dernier cas, les hausses ont pu également être limitées par le décret.

Le rattrapage de loyer *via* l'article 17c peu utilisé jusqu'alors pour le renouvellement pourrait être davantage utilisé avec le nouveau décret. Les loyers étant libres à la relocation jusqu'à maintenant, les propriétaires ont pu négliger ce mécanisme relativement délicat à mettre en œuvre (nécessité d'avoir des loyers de référence, ...) et laisser s'installer une dérive par rapport au loyer de marché. Désormais, la mesure s'étendant à la relocation, le rattrapage en cours de bail pourrait être davantage utilisé.

Tableau 6. Évolution des loyers dans le cadre des baux renouvelés en 2010 selon leur régime de fixation

	Effectif (%)	Ancien loyer (€/m ²)	Nouveau loyer (€/m ²)	Évolution (%)
PARIS				
Renouvellement selon l'article 17c*	3,3	15,0	15,5	+3,3 (+15,4***)
Stabilité ou baisse de loyer	28,2	18,7	18,7	-0,1
Application de l'IRL**	58,2	18,8	18,9	+0,3
Autre hausse	10,3	17,8	18,4	+3,4
Ensemble des renouvellements	100	18,6	18,7	+0,6
AGGLOMÉRATION PARISIENNE				
Renouvellement selon l'article 17c*	1,9	15,0	15,5	+3,3 (14,9***)
Stabilité ou baisse de loyer	27,9	14,8	14,8	-0,1
Application de l'IRL**	59	15,8	15,8	+0,3
Autre hausse	11,2	14,8	15,3	+3,6
Ensemble des renouvellements	100	15,4	15,5	+0,6

Notes : La faible hausse de l'IRL en 2010 a incité les propriétaires à stabiliser les loyers, expliquant la moindre proportion de renouvellements basés sur l'IRL (entre 60 et 80 % normalement).

*Application de l'article 17c de la loi du 6 juillet 1989 : avec hausse étalée sur trois ou six ans.

** Hausse indiciaire effectivement appliquée cette année-là.

*** Hausse totale étalée sur 3 ou 6 ans selon qu'elle est respectivement inférieure à 10 % du loyer ou supérieure.

Source : OLAP (mai 2011).

L'encadrement : quelles conséquences pour le locataire ?

Pour évaluer les possibles effets à attendre de ce décret, nous avons calculé quel aurait été son impact s'il avait été appliqué au 1^{er} janvier 2007 et pérennisé au cours des années suivantes, en nous basant sur les modes de fixation des loyers par les propriétaires depuis lors. Compte tenu des informations à notre disposition, on supposera ici que le décret sur l'encadrement des loyers est entré en application au 01/01/2007 et on se concentrera uniquement sur le parc disponible à la relocation en 2007 et sa relocation future. On suppose que tous les baux vont à leur terme (c'est-à-dire 3 ans) et que ces derniers ne sont pas renouvelés. Les logements présents sur le marché de la relocation au 01/01/2007 sont dans ces conditions de nouveau disponibles à la

relocation trois ans plus tard, c'est-à-dire au 01/01/2010. Nous nous intéressons à l'évolution de ces loyers sur la période allant du 31/12/2006 au 01/01/2010, à Paris et en agglomération parisienne, zone visée par le décret. Nous comparerons ensuite cette évolution simulée à celle réellement observée sur cette période.

Tableau 7. Les effets attendus du décret en 2010 si l'entrée en vigueur avait eu lieu le 1^{er} janvier 2007

Mode de fixation des loyers à la relocation observée au 10/01/07	Effectif au 01/01/07 (en % des relocations)	Loyers avant relocation au 31/12/06 (€/m ²)	Évolution des loyers à la relocation en 2007 (en %)	Loyer après relocation au 01/01/07 (€/m ²)	Loyers au 31/12/09 après indexation annuelle sur l'IRL et avant relocation (€/m ²)	Évolution des loyers à la relocation en 2010 (en %)	Loyers au 01/01/10 après relocation (€/m ²)
PARIS							
Baisse	10,3	19,7	-6,1	18,5	19,5	1,5 (1)	19,8
Stabilité	6,7	19,3	0	19,3	20,4	0,6 (2)	20,5
Indexation sur l'IRL	22,5	20,5	2,4	21	22,2	-5,2 (3)	21
Autres hausses	56,3	17,8	2,2	18,2 (1)	19,2	2,3 (1)	19,7
Travaux	4,2	15,6	2,6	19,7	20,8	0,4 (4)	20,8
Total	100	18,6	2,2	19	20,1	0	20,1
AGGLOMERATION PARISIENNE							
Baisse	14	15,3	-7,7	14,1	14,9	3,4 (1)	15,4
Stabilité	9,7	14,6	0	14,6	15,4	0,6 (2)	15,5
Indexation sur l'IRL	22	16,7	2	17,1	17,6	-5,8 (3)	16,6
Autres hausses	49,8	14,8	2	15,1 (2)	15,6	0,6 (2)	15,7
Travaux	4,5	13,2	22,2	16,1	17	0 (4)	17
Total	100	15,2	1,3	15,4	16	-0,6	15,9

Les cases en gris sont celles que nous avons modifiées suite à l'application hypothétique du décret au 1^{er} janvier 2007.

1. Augmentation correspondant à la moitié de l'écart entre le loyer pratiqué et le loyer moyen des logements étudié avant relocation.

2. Indexation sur l'IRL.

3. Baisse moyenne observée en 2010 pour les loyers supérieurs à la moyenne des loyers de marché.

4. Stabilité.

Source : OLAP, simulation faites par les auteurs.

Avec l'entrée en vigueur du décret, les « autres hausses » n'auraient pas eu lieu et le loyer aurait été revalorisé de la moitié de l'écart avec le loyer de marché. En revanche, pour toutes les autres catégories, le comportement de 2007 est supposé inchangé²². Sous l'ensemble des hypothèses posées précédemment, l'évolution des loyers à la relocation en 2007 aurait été de 2,2 % à Paris et de 1,3 % en agglomération parisienne (tableau 7). Dans les faits, ces évolutions ont été de 8,3 % et 6,4 % respectivement pour des loyers moyens après relocation de 20,1€/m² et 16,2€/m². On constate donc dans un premier temps que l'entrée en vigueur du décret a pour effet direct de ralentir la hausse des loyers de relocation.

22. On a considéré que tous les travaux étaient d'un montant supérieur à un an de loyer et donc que le loyer augmentait librement.

L'évolution en cours de bail étant réglementée, les loyers ne peuvent croître, sur la période étudiée, plus fortement que l'indice légal, c'est-à-dire +2,5 % en 2008 et 3,0 % en 2009. Dans ces conditions les loyers à la fin du bail auraient progressé de 5,8 % à Paris et de 3,8 % en agglomération parisienne par rapport à 2007, pour atteindre respectivement les prix de 20,1 €/m² et 16 €/m², soit 3,8 % et 5,3 % de moins que les loyers réellement observés avant relocation dans les zones étudiées.

En considérant que l'ensemble des logements étudiés sont remis sur le marché de la relocation au 01/01/2010, et compte tenu de la législation, différentes possibilités sont offertes aux propriétaires. Ils peuvent baisser ou stabiliser leur loyer, l'augmenter du montant de l'indice légal ou de la moitié de l'écart qui existe entre le loyer de marché, ici le loyer moyen des biens mis à la relocation, et le loyer qu'il pratique ou enfin l'augmenter de 15 % du montant des travaux ou librement en cas de gros travaux²³.

On décide d'appliquer, pour le calcul des loyers après relocation, la situation la plus favorable au propriétaire. Dans ces conditions, les loyers moyens après relocation auraient été de 20,1 €/m² en 2010 (+0 % par rapport au loyer de 2009) à Paris et de 15,9 €/m² (-0,6 %) en agglomération parisienne. Pour mémoire, les loyers à la relocation effectivement observés dans ces deux zones en 2010 étaient respectivement de 22,6 €/m² et 17,8 €/m² ²⁴.

En sachant que la surface moyenne des logements mis en relocation était de 46 m² à Paris et 50 m² en agglomération parisienne, le loyer moyen à la relocation aurait été de 924 euros à Paris et de 795 euros en agglomération parisienne dans le cas d'une entrée en vigueur du décret au 1^{er} Janvier 2007. Dans les faits, le loyer moyen à la relocation observé en 2010 était de 1 039 euros à Paris et de 890 euros en agglomération parisienne.

La mise en application du décret au 1^{er} Janvier 2007 aurait donc permis aux ménages parisiens de réaliser une économie mensuelle de 115 euros, soit 1 380 euros par an et aux ménages vivant en agglomération parisienne une économie de 95 euros par mois, soit 1 140 euros par an par rapport à la situation actuelle. À titre de comparaison, le niveau de vie moyen des Français s'élevait en 2009 à 1 845 euros par mois.

Pour autant, cette mesure peut-elle favoriser la mobilité et redonner du pouvoir d'achat aux ménages ? Elle va certes bénéficier à court terme aux ménages les plus mobiles en limitant la hausse de leur taux d'effort. Or, ces ménages sont essentiellement ceux pour lesquels la contrainte de revenu joue le moins, c'est-à-dire ceux qui ont des revenus élevés ou un taux d'effort relativement faible. Elle va également bénéficier aux ménages qui sont dans l'obligation de déménager (études, changement de situation professionnelle ou familiale) ou sont à la limite de leur contrainte financière. Pour tous ceux là, la hausse du taux d'effort sera moindre que ce qu'elle aurait été sans le décret. Par contre pour les ménages ayant déjà un taux d'effort élevé et un faible revenu, le décret ne devrait que peu les toucher puisqu'ils peuvent difficilement supporter le surcoût d'une relocation. À moyen terme, même si une baisse des loyers de marché est probable, le loyer à la relocation restera durablement plus élevé que le loyer des locataires en place depuis plusieurs années (rappelons que le coût supplémentaire à la signature d'un nouveau contrat pour un ménage ayant passé plus de

23. Aucun loyer n'étant largement inférieur au loyer de marché, on considère qu'il n'existe pas, dans le parc étudié, de logement nécessitant des travaux d'un montant supérieur à 6 mois de loyer.

24. Soit des hausses respectives de 8,4 % et 5,7 % entre l'ancien et le nouveau locataire.

10 ans dans un même logement est en moyenne de 38 % à Paris et de 30 % dans l'agglomération parisienne hors Paris).

L'encadrement : quelles conséquences pour le propriétaire ?

Les calculs précédents ont été effectués en supposant une offre locative inchangée. Or, en contraignant les propriétaires sur l'évolution des loyers, un des risques du nouveau décret serait de détourner les investisseurs du marché de l'immobilier, et donc de peser sur l'offre de logements locatifs privés. Actuellement, compte tenu du niveau très élevé des prix d'achat de l'immobilier, le rendement instantané, mesuré comme le rapport entre les loyers annuels de marché et le prix d'achat du bien, est très bas (2,9 % en France et 1,3 % à Paris en 2011, après respectivement 6,3 % et 5 % en 1998, hors dépréciation du capital). Hors mesures de défiscalisation, il est donc déjà suffisamment peu attractif pour les nouveaux investisseurs de ce marché, sauf à miser sur une éventuelle plus-value à venir. Pour les investisseurs de longue date qui ont acheté à des prix nettement inférieurs à ceux d'aujourd'hui et qui ont déjà amorti une partie ou la totalité de leur investissement, la situation est différente. Le taux de rendement est plus élevé puisque le capital est en grande partie amorti.

En exerçant une pression à la baisse sur le revenu escompté par le propriétaire, le décret pourrait donc réduire davantage le rendement de l'investissement et donc freiner la progression de l'offre de nouveaux logements. De même, il est possible que des propriétaires en fin de bail mettront le bien en vente pour profiter de la hausse du prix de l'immobilier et réaliser une belle plus-value.

Pour éviter cet effet contre-productif sur l'offre de logement, il apparaît nécessaire de redresser la rentabilité de l'investissement immobilier locatif. Depuis les années 1980²⁵, le marché locatif neuf est sous perfusion. Différents dispositifs se sont succédé depuis 1984 pour enrayer la baisse de l'offre locative privée d'alors (600 000 logements en moins entre 1978 et 1984), et ces dispositifs ont encore pris de l'ampleur depuis 1996 : ils représentent entre 30 et 60 % des ventes des promoteurs chaque année²⁶ depuis 15 ans et ont sans doute participé à l'augmentation du parc privé locatif depuis le début des années 1990²⁷, malgré la forte hausse des prix.

Pour contrer les effets de l'encadrement des loyers, les propriétaires pourraient être incités à fixer des loyers élevés lors des premières locations car le loyer reste alors fixé librement à la première location, d'une part en raison du prix d'acquisition élevé du terrain, et d'autre part pour se couvrir face aux faibles revalorisations à attendre ultérieurement. Cet effet pourrait tirer les loyers de marché vers le haut et contrecarrer les effets attendus du décret.

Par ailleurs, la mesure pourrait-elle empêcher les travaux d'amélioration du logement faits par le propriétaire ? Pour un propriétaire réalisant des travaux d'un montant compris entre 6 et 12 mois de loyers, le nouveau loyer exigé ne pourra augmenter au maximum que de 15 % du coût réel des dépenses engagées. Si l'on suppose un propriétaire qui fait des travaux de rénovation pour un montant de 5 000 euros TTC

25. Des aides pour le marché locatif ancien existent aussi (« Borloou ancien », « Besson ancien ») mais sont moins incitatives et représentent donc des montants comparativement faibles.

26. 875 millions d'euros ont été consacrés en 2010 aux dispositifs d'incitation à l'investissement locatif.

27. Les années 1980 avaient en effet été marquées par un fort désengagement des investisseurs institutionnels et dans une moindre mesure des bailleurs physiques, conduisant à une contraction de l'offre locative.

dans un logement anciennement loué à 700 euros par mois, le propriétaire pourra augmenter le loyer annuel à la relocation de 750 euros (soit 62,5 euros par mois). Le nouveau locataire devra donc payer 762,50 euros de loyer mensuel (soit 9 % de plus que l'ancien locataire). Les travaux seront donc amortis sur une période d'environ 7 ans. Sans encadrement, si l'on se réfère à l'évolution des loyers à la relocation en cas de travaux à Paris (soit 26 % entre 2005 et 2010 en moyenne), le loyer serait passé à 885 euros par mois et l'amortissement des travaux aurait été effectif après un peu plus de deux années. La tentation sera donc grande pour un propriétaire de ne pas réaliser ces travaux. Elle le sera encore plus pour les travaux de simple remise en état du logement, d'un montant inférieur à 6 mois de loyers, puisque les dépenses ne pourront donner lieu à aucune hausse spécifique du loyer.

Dès lors, l'état des logements risque de se dégrader peu à peu, notamment pour les logements occupés par les ménages modestes, dont 20 % de la hausse des loyers entre 1996 et 2006 s'expliquait par l'amélioration du logement. La moindre incitation à réaliser des travaux risque de compliquer encore la réalisation des objectifs fixés par la loi Grenelle 2, à savoir une réduction de la consommation d'énergie de 38 % des logements anciens d'ici 2020 *via* des travaux de rénovation.

Une dégradation relative des logements à moyen terme n'est donc pas exclue, même si le risque d'un retour aux situations d'entre les deux guerres ou des logements dits « loi 1948 » n'est pas à l'ordre du jour puisque les revalorisations de loyers sont libres en cas de travaux importants et que le loyer augmente de l'IRL dans le cas inverse.

Une autre conséquence possible du décret, liée à la possibilité de fixer librement le loyer lors de gros travaux (montant supérieur à 1 an), serait d'inciter le bailleur à « monter son logement en gamme » et à répercuter les dépenses engagées plus fortement qu'actuellement sur le loyer de relocation (puisque'il ne pourra plus le faire librement ensuite). Une marge de sécurité serait ainsi prise par le bailleur pour compenser le « manque » à gagner ultérieur. Ces hausses, si elles avaient lieu, pénaliseraient les locataires les moins solvables et favoriseraient le phénomène de *gentrification* déjà à l'œuvre dans les zones les plus tendues. On pourrait donc constater des écarts divergents entre les loyers de marché des logements dégradés et des logements remis à neuf.

L'encadrement : une solution d'urgence mais pas suffisante

Le décret mis en place par le gouvernement vise à redonner du pouvoir d'achat aux locataires du parc privé *via* cette mesure d'urgence avant d'adopter des mesures plus structurelles destinées à augmenter l'offre de logements. En autorisant, au moment du changement de locataire, la réévaluation du loyer à la moitié seulement de l'écart entre le dernier loyer perçu et les loyers avoisinant, le gouvernement espère une baisse de 20 % des loyers. Si cette attente semble exagérée, une stabilisation des loyers pourrait néanmoins, comme nous l'avons montré et compte tenu de l'écart important qui existe entre certains loyers avant et après relocation, se profiler dans les mois ou années à venir. Selon nos calculs, dans un délai de 3 ans, les loyers se stabiliseraient à Paris et baisseraient légèrement dans l'agglomération parisienne.

Pour parvenir à ce résultat, plusieurs obstacles inhérents à la mise en application de ce décret devront d'abord être franchis. Tout d'abord, il nécessite la mise en place d'observatoires des loyers fiables au niveau des agglomérations ou des départe-

ments²⁸, pour que le bailleur comme le locataire puissent juger de la sous-évaluation ou de la sur-évaluation du loyer. Ainsi, un rapport du ministère du Logement²⁹ soulignait que « la difficulté pour les locataires et les bailleurs, personnes physiques, de se procurer des références de loyers de logements comparables pour le locataire » et « la crainte du locataire d'un conflit ouvert avec son bailleur dès son entrée dans les lieux » avaient freiné l'application de l'article 17b de la loi du 6 juillet 1989 (selon lequel le loyer d'un nouveau locataire est fixé en fonction du loyer du voisinage et qui permet au locataire de contester son loyer). Les augmentations hors gros travaux étant encadrées, le contrat de location devrait notifier l'ancien loyer, le nouveau loyer et la justification de la différence. Enfin, il faudra que le régime des logements meublés soit aligné sur celui des logements vides, dans le cadre de la prochaine loi prévue pour 2013, afin d'éviter le report des propriétaires (notamment de petites surfaces) vers ce marché dont les loyers ne sont pas encadrés.

La répercussion positive de cette mesure sur le niveau des loyers dépend évidemment de l'évolution de l'offre locative privée. Il faut ainsi éviter de décourager encore plus l'investissement locatif pour les nouveaux acquéreurs (que ce soit dans le parc ancien ou neuf), alors que le dispositif Scellier arrive à échéance fin 2012 et qu'aucun dispositif n'est encore voté pour le remplacer³⁰.

Les éléments négatifs que nous venons de citer pourraient toutefois être contrecarrés si les prix de vente baissaient – ce qui redresserait *de facto* le rendement locatif et donc l'investissement locatif par contrecoup – ce qui nécessite une forte augmentation de l'offre de logements dans les zones tendues. Or ce mouvement ne peut être que progressif, même en supposant une plus grande disponibilité du foncier, une augmentation de la densité et le développement des transports (permettant plus facilement une hausse de la distance entre le logement et le lieu de travail).

À court terme, ce décret devrait toutefois avoir le mérite de limiter l'ampleur des disparités dans les zones les plus tendues. Cependant, il ne résoudra pas le problème de taux d'effort des ménages les plus modestes, qui reflète principalement l'insuffisance de l'offre locative sociale et le manque de fluidité au sein du parc social. La hausse des loyers du secteur privé ne fait que répercuter celle des prix immobiliers, notamment dans les zones urbaines où par définition le foncier disponible est rare et cher et où l'offre de logements n'est pas à la hauteur des besoins de la population.

À défaut de pouvoir encadrer les prix de vente, le gouvernement prévoit plusieurs axes d'ici 2013 pour agir sur l'offre globale de logements :

l'augmentation de l'offre locative sociale *via* la cession de terrains publics avec une décote ou gratuitement, le doublement du plafond du Livret A, la révision du quota de la loi SRU de 20 à 25 % de logements sociaux par commune, la multiplication des

28. Les données disponibles n'indiquent pas les mêmes loyers au m² selon les sources. Ainsi, à Bordeaux, le prix au m² était de 9,7 euros au 1^{er} janvier 2011 selon l'OLAP et de 10,7 euros en 2011 selon Clameur. Le constat est le même pour les autres villes : Lyon, Strasbourg, Toulouse.

29. *Rapport sur l'évolution des prix des loyers*, Ministère du Logement, 2011.

30. La Ministre du Logement a évoqué le retour à un dispositif proche de la réduction d'impôt « Besson » (dont les plafonds de loyers étaient plus bas que ceux des dispositifs plus récents et donc destinés à des ménages plus modestes). Il faut toutefois souligner que c'est durant les années où ce dispositif était seul en vigueur (2000-2002) que les ventes de logements neufs aux bailleurs ont été les plus faibles (30 000 en moyenne par an, contre 60 000 depuis 2003 avec un pic de 70 000 environ en 2010 selon les chiffres de la Fédération du bâtiment) du fait d'un moindre rendement attendu.

pénalités par 5 et l'utilisation des recettes des pénalités pour la construction de logements sociaux (suppression de l'article 57 qui les reverse aux intercommunalités) ;

- le développement d'une offre locative privée à loyers plafonnés, en revenant à des dispositifs d'incitation du type Besson (dont les plafonds étaient plus bas que ceux des dispositifs plus récents) et *via* la taxation des logements vacants ;
- la mise sur le marché de logements en accession, *via* la réforme de la taxation sur les plus-values immobilières ;
- la mobilisation du foncier privé *via* une fiscalité pénalisante.

L'efficacité de ces mesures dépendra en partie de l'ampleur des terrains rendus disponibles mais aussi des budgets qui y seront consacrés. Le nouveau décret a un coût nul pour le gouvernement mais une véritable politique de soutien au logement suppose des moyens financiers importants. C'est la condition nécessaire pour construire des logements sociaux, rendre rentables des dispositifs fiscaux plus « sociaux » en faisant pression à la baisse sur les prix d'achat.

ANNEXES

Annexe 1 : la loi du 6 juillet 1989 modifiée en vigueur actuellement

Article 17

a) Le loyer :

- - des **logements neufs** ;
- - des **logements vacants** ayant fait l'objet de **travaux de mise ou de remise en conformité** avec les caractéristiques définies en application des premier et deuxième alinéas de l'article 6 ;
- - 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 parties.

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.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables **jusqu'au 31 juillet 1997**. [...] En cas de non-respect par le bailleur des dispositions de l'article 19, le locataire dispose, sans qu'il soit porté atteinte à la validité du contrat en cours, d'un **délai de deux mois** pour **contester le montant du loyer** auprès de la **commission de conciliation**.

À défaut d'accord constaté par la commission, le juge, saisi par l'une ou l'autre des parties, fixe le loyer.

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, sous 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. À défaut de saisine, le contrat est reconduit de plein droit aux conditions antérieures du loyer éventuellement révisé. [...]

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.

La révision éventuelle résultant du *d* ci-dessous s'applique à chaque valeur ainsi définie.

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. [...]

e) Lorsque les parties sont convenues, par une clause expresse, de travaux d'amélioration du logement que le bailleur fera exécuter, le contrat de location ou un avenant à ce contrat fixe la majoration du loyer consécutive à la réalisation de ces travaux.

Article 18

Dans la **zone géographique** où le niveau et l'évolution des loyers, comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire, révèlent une **situation anormale du marché locatif**, un **décret** en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de concertation, peut fixer le **montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants définis au b de l'article 17** et des **contrats renouvelés définis au c du même article**.

Ce décret précise sa durée de validité qui ne peut excéder un an et peut prévoir des adaptations particulières, notamment en cas de travaux réalisés par les bailleurs ou de loyers manifestement sous-évalués.

Article 19

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. Un décret en Conseil d'Etat définit les éléments constitutifs de ces références.

Le **nombre minimal 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**.

Annexe 2 : Décret no 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989³¹

Section 1

Logements vacants

Art. 1er. • Lorsqu'un logement vacant tel que défini au *b* de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée fait l'objet d'une nouvelle location au cours des douze mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent décret, le loyer ne peut excéder le dernier loyer appliqué au précédent locataire, révisé dans les limites prévues au *d* du même article 17.

Art. 2. • Par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er}, le loyer du nouveau contrat de location peut être réévalué dans les conditions et les limites suivantes :

a) Lorsque le bailleur a réalisé, depuis la conclusion du dernier contrat, des travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes d'un montant au moins égal à la moitié de la dernière année de loyer [...];

b) Lorsque le dernier loyer appliqué au précédent locataire est manifestement sous-évalué,

la hausse du nouveau loyer ne peut excéder la plus élevée des deux limites suivantes :

— La moitié de la différence entre le montant moyen d'un loyer représentatif des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables déterminé selon les modalités prévues à l'article 19 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée et le dernier loyer appliqué au précédent locataire ;

— Une majoration du loyer annuel égale à 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises [...].

Le coût des travaux d'amélioration portant sur les parties communes à prendre en compte pour l'application du *a* et du *b* est déterminé en fonction des millièmes correspondant au logement en cause.

31. Pour l'ensemble du décret, voir Journal Officiel du 21 juillet 2012, n° 8.

Section 2

Renouvellement de bail

Art. 3. • Lorsque le contrat de location est renouvelé au cours des douze mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent décret, il ne peut y avoir de réévaluation du loyer autre que celle résultant de la révision, aux dates et conditions prévues au contrat, ou d'une clause relative à la révision introduite dans le contrat lors de son renouvellement dans les limites de la variation de l'indice de référence des loyers.

Art. 4. • Par dérogation aux dispositions de l'article 3, lorsque le loyer est manifestement sous-évalué, le bailleur peut le réévaluer sans que la hausse de loyer excède la plus élevée des deux limites suivantes :

1. La moitié de la différence entre le loyer déterminé conformément aux dispositions du c de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée et le loyer appliqué avant le renouvellement du contrat de location, révisé dans les limites prévues au d du même article 17 ;

2. Une majoration du loyer annuel égale à 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises, dans le cas où le bailleur a réalisé depuis le dernier renouvellement du contrat de location des travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes d'un montant au moins égal à la dernière année de loyer. Le coût des travaux d'amélioration portant sur les parties communes à prendre en compte est déterminé en fonction des millièmes correspondant au logement en cause.

Section 3

Dispositions communes

Art. 5. • Les dispositions du présent décret ne font pas obstacle à l'application des clauses contractuelles mentionnées au e de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée ou des accords collectifs locaux conclus en application de l'article 42 de la loi du 23 décembre 1986 susvisée.

Art. 6. • Le présent décret est applicable dans les communes dont la liste figure en annexe au présent décret.

Art. 7. • La commission départementale de conciliation prévue à l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée est compétente pour connaître des différends relatifs à l'application du présent décret. Elle peut être saisie et se prononce selon les modalités définies au même article 20.

Art. 8. • Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} août 2012. Le décret no 2011-1017 du 26 août 2011 relatif à l'évolution de certains loyers dans l'agglomération de Paris, pris en application de l'article 18 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989, est abrogé à compter de cette même date.

Art. 9. • Le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'égalité des territoires et du logement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe 3 : encadrement des loyers en Europe³².

Allemagne (taux de location dans le parc privé 55 %, plus fort taux en Europe)³³ :

- Il n'y a qu'un seul type de bail : le bail à durée indéterminé. Il ne peut être rompu par le propriétaire qu'en cas de réutilisation du logement en résidence principale ;
- Mise en place d'un système dit de « miroir des loyers » au sein de plusieurs agglomérations allemandes. Ce système, issu soit de concertation soit d'observatoires dits « qualifiés », référence les loyers pratiqués dans la zone étudiée ;
- Le locataire peut se tourner vers le juge s'il estime que le loyer qu'il a accepté est supérieur de 20% aux loyers pratiqués pour des logements équivalents ;
- En cas d'absence de ces « miroirs des loyers », le juge peut soit faire appel à un expert soit s'appuyer sur les informations fournies par les deux parties.

Pays-Bas (taux de location dans le parc privé 8 %) :

- Les loyers sont évalués selon un système de points accordés en fonction de la surface, de l'état, de la qualité et de l'équipement du logement ;
- Le nombre de points permet de calculer le loyer maximum. En cas de dépassement, le locataire peut saisir une organisation indépendante.

Suède :

- Chaque ville est dotée d'un office municipal du logement, à but non lucratif, qui négocie chaque année les loyers avec les associations de locataires du parc public en fonction de la date de construction de l'immeuble et de son niveau de confort ;
- Les compagnies municipales de logement, les propriétaires-bailleurs et les locataires sont organisés au sein d'associations qui les représentent dans ces négociations et fixent 90 % des loyers ;
- La Commission européenne a demandé au gouvernement suédois de revoir son système, considéré comme une entrave à la libre concurrence ;
- Une nouvelle loi, entrée en vigueur début 2011, vise à assouplir le système de régulation des loyers. À Stockholm, le loyer moyen est de 16 euros le m² environ.

Suisse :

- Le loyer doit refléter la réalité du marché ;
- En cas de pénurie de logement dans un canton, un loyer maximum peut être fixé par arrêté ;
- Quand un locataire estime que son loyer est trop élevé, il peut le signaler à une autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent son entrée dans les lieux ;
- Cette autorité de conciliation est présidée par un juge assisté de deux assesseurs, l'un au titre des locataires et l'autre des bailleurs.

32. Pour plus d'informations, voir le rapport « Mission sur l'encadrement des loyers : quelles solutions ? » de R. Dutrey, Conseil de Paris, novembre 2011.

33. Voir B.Vorms, « Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ? », *Métropolitiques*, 2 Avril 2012.