



# L'illusion du blocage des loyers

Le rythme de progression des loyers constitue une préoccupation légitime des français. Entre 1998 et 2010, **les loyers du parc privé ont en effet progressé en moyenne de 2,4 % par an** (soit +34 %) c'est-à-dire plus rapidement que les prix à la consommation (+1,6 % en moyenne, soit +21 %). Il convient cependant de le relativiser : l'augmentation a été sur la même période du même ordre celle des loyers du parc social (+34 %) et inférieure à la hausse des revenus par unité de consommation (+43 %)<sup>1</sup>. Et contrairement à une idée reçue, le rapport entre l'indice des loyers (prix du mètre carré à qualité constante) et le revenu disponible des ménages a en définitive peu évolué depuis les années 1970. A surface et qualité constante, la part des revenus que les ménages doivent consacrer au loyer est restée sensiblement la même<sup>2</sup>.

Les locataires bénéficient cependant aujourd'hui de logements mieux équipés et plus grands : le nombre de mètres carrés par personne est notamment passé de 19,6 à 31,9 entre 1970 et 2006. Ainsi, **sur une hausse de loyer de 33 % pour les ménages modestes entre 1996 et 2006, 20 % s'expliquerait par la transformation du logement**<sup>3</sup>. Il s'ensuit que les locataires du parc privé ont subi une forte hausse de taux d'effort (+3,1 points entre 1996 et 2006 et +1,0 point entre 2008 et 2010). Et cette hausse apparaît encore plus marquée au sein des ménages modestes dont 66 % sont locataires en 2010 (contre 61 % en 2006) : +7,6 points entre 1996 et 2006 puis +1,9 point entre 2008 et 2010, soit un taux d'effort médian de 33,6 % en 2010<sup>4</sup>.

Dans ce contexte, le Gouvernement a adopté en juillet dernier un décret<sup>5</sup> encadrant à compter du 1<sup>er</sup> août 2012 pour un an « l'évolution des loyers dans les zones

géographiques où des tensions anormales du marché locatif sont constatées : près d'une quarantaine d'agglomérations, en métropole et outre-mer, ont ainsi été retenues. Dans ces secteurs, lors d'une relocation ou lors d'un renouvellement du bail, les loyers ne pourront plus excéder le dernier loyer appliqué, revalorisé sur la base de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL). Pour les propriétaires qui souhaitent rénover leur logement afin d'améliorer les conditions de vie de leur locataire, ou pour ceux qui pratiquent des loyers manifestement inférieurs au prix du marché, des possibilités d'adaptation de la règle sont prévues »<sup>6</sup>.

Avec, cet encadrement, il espère améliorer la situation financière des locataires en leur évitant des hausses excessives à l'occasion des relocations et soutenir le pouvoir d'achat des ménages –oubliant d'ailleurs au passage que la réglementation des loyers impactera également le pouvoir d'achat des ménages propriétaires mais négativement.

## Quelques caractéristiques du marché du logement

**La France compte en 2012 27,7 millions de résidences principales dont 58,2 % sont occupés par leur propriétaire, 22 % appartenant au secteur locatif privé et 17,1 % au secteur locatif social.** Si le secteur social est relativement important en France (quoique inférieure aux Pays Bas, à l'Autriche, aux Pays Nordiques ou au Royaume Uni), le secteur privé représente plus de 55 % du marché locatif.

Le parc locatif privé est très fragmenté, quasi exclusivement détenu par des particuliers : les personnes morales qui représentaient près de 20 % du parc locatif n'en représentent plus aujourd'hui que 4 %. Les caractéristiques intrinsèques du marché du logement justifient une intervention de l'Etat<sup>7</sup>. **Le logement est en effet un bien « tutélaire », c'est-à-dire que sa consommation insuffisante génère une**

<sup>1</sup> « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », P. Gallot et alii, Insee n°1350, mai 2011

<sup>2</sup> « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », CAS note d'analyse n°221, avril 2011

<sup>3</sup> « L'encadrement des loyers », S. Le Bayon et alii, OFCE, juillet 2012

<sup>4</sup> « La part du logement dans le budget des ménages », S. Arnault & alii, Insee n° 1395, mars 2012

<sup>5</sup> Décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers

<sup>6</sup> Communication au Conseil des Ministres du 18 juillet 2012

<sup>7</sup> « En matière de logement l'enfer est pavé de bonnes intentions, Anne Laferrère », Telos, 1<sup>er</sup> juin 2006

**externalité négative pour l'ensemble de la Société.** Il revient donc à l'Etat de l'encourager. Il est par conséquent légitime de vouloir loger les démunis tant au nom de la dignité humaine que de l'efficacité. Par ailleurs, le marché locatif met en relation des propriétaires et des locataires en situation asymétrique. Le pouvoir de monopole du bailleur peut justifier une protection des locataires afin de les protéger contre des variations unilatérales ou trop brutales de leurs dépenses de logements subies. Il n'en demeure pas moins qu'« en matière d'intervention de l'Etat en matière de logement, l'enfer est pavé de bonnes intentions ».

## Etat de la législation et segmentation du marché locatif

La législation actuelle<sup>8</sup> a maintenu dans le prolongement de la loi dite de 1948<sup>9</sup> **la coexistence de deux marchés locatifs bien distincts : celui des nouveaux baux qui est libre et celui des baux en cours ou renouvelés qui est relativement encadré** (dans une moindre mesure toutefois que dans le cadre de la loi dite de 1948) puisque la revalorisation du bail ne peut excéder l'Indice de Référence des Loyers (IRL).

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 appliqués lors des relocations. L'OFCE évalue entre 40 % et 60 % la contribution des relocations à la hausse des loyers moyens sur l'ensemble du territoire selon les années : en 2010, sur la hausse globale des loyers moyens de 2,2 % observée à Paris, 1,8 point s'expliquerait 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<sup>10</sup>.

La recherche économique a souligné les dangers de cette segmentation du marché locatif entre un secteur réglementé et un secteur libre<sup>11</sup>.

Elle constitue en effet un frein à la mobilité résidentielle des locataires en cours de bail. **Le mécanisme d'indexation sur l'IRL conduit à reporter la hausse réelle des loyers sur les nouveaux baux.** Afin

de compenser l'évolution moins dynamique des loyers en cours de bail, les propriétaires peuvent être amenés à fixer les nouveaux baux à un niveau plus élevé. Cette dualité du marché locatif privé a vraisemblablement pour effet d'accroître le niveau général des loyers mais également d'inciter les ménages à rester dans leur logement afin d'éviter une augmentation de leur nouveau loyer. **Ces restrictions de la mobilité sur le marché locatif réduisent l'offre de logements disponibles** à la partie des logements occupés par des locataires qui peuvent financièrement déménager. Et la moindre mobilité professionnelle qu'elle engendre peut conduire à une moindre capacité d'ajustement sur le marché du travail et se traduire par un niveau de chômage structurel plus élevé.

Dans le but de diminuer les effets négatifs générés par cette segmentation du marché locatif, l'OCDE avait préconisé d'utiliser un indice de revalorisation des baux en cours basé sur l'évolution des nouveaux loyers (i.e. des loyers libres tout en les lissant afin d'éviter les variations trop brutales) ce qui permettrait de rapprocher les modalités de revalorisation des loyers de logements comparables<sup>12</sup>. En privilégiant l'encadrement des loyers de marché, c'est le choix opposé qui a été fait par le gouvernement.

## L'encadrement des loyers : quelles conséquences?

Les défenseurs de l'encadrement des loyers instauré par le Gouvernement considèrent qu'il sera favorable aux locataires et qu'il réduira la segmentation du marché locatif. Mais leur raisonnement suppose pour cela que l'offre locative restera inchangée, or cette hypothèse est peu vraisemblable. Il existe en effet **un lien négatif et significatif entre le marché locatif privé et sa réglementation : plus un marché locatif est réglementé, moins la part des locations privée dans le logement total est élevée**<sup>13</sup>.

Alors que selon les estimations de l'OCDE, le degré de contrôle des loyers du secteur privé était déjà considéré plutôt élevé en France, les nouvelles contraintes sur l'évolution des loyers détourneront les investisseurs du marché de l'immobilier, au détriment

---

<sup>8</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs

<sup>9</sup> Loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948

<sup>10</sup> Voir OFCE, juillet 2012

<sup>11</sup> Etudes économiques de l'OCDE, France, mars 2011

---

<sup>12</sup> Cf. OCDE, 2011.

<sup>13</sup> « Les mobilités des salariés », M. Lemoine et E. Wasmer, Conseil d'Analyse économique, 2010

de l'offre de logements locatifs privés et donc des locataires.

Ces contraintes s'inscrivent en effet dans un contexte où **le rendement d'un investissement immobilier locatif est d'ores et déjà très bas** (de l'ordre de 3 % hors avantages fiscaux<sup>14</sup>) et inférieur à son coût de financement. Hors toutes mesures de défiscalisation en faveur de l'immobilier locatif, ce marché est désormais devenu peu attractif pour les investisseurs<sup>15</sup> qui doivent par ailleurs prendre en compte une nouvelle fiscalité sur les plus-values immobilières et sur les revenus du capital dissuasives. En exerçant une pression à la baisse sur le revenu escompté par le propriétaire, le décret devrait réduire encore davantage le rendement de l'investissement immobilier et par conséquent freiner la progression de l'offre de nouveaux logements.

Il a par exemple été établi qu'à New York, du fait du contrôle des loyers, 30 000 logements par an avaient été abandonnés de 1972 à 1982, les investisseurs potentiels s'étant retirés du marché par crainte que le contrôle des loyers ne devienne trop exigeant<sup>16</sup>. En France, la chute du rendement net serait la principale cause du sous-investissement immobilier et de la chute de la construction pendant la période de l'entre-deux-guerres.

Mais c'est au total à une multitude d'effets pervers qu'il faut s'attendre de cette mesure apparemment généreuse. Les conclusions de l'OCDE à partir des expériences passées de contrôle des loyers sont d'ailleurs sans appel : **« l'imposition de loyers artificiellement bas réduit la quantité et la qualité des logements disponibles** : elle crée une demande excessive à ces conditions avantageuses, décourage les nouvelles constructions, retarde l'entretien nécessaire du parc existant, nourrit des pratiques du marché noir et favorise la corruption.<sup>17</sup> »

---

<sup>14</sup> Eco Immobilier, Crédit Agricole, octobre 2012. Le taux de crédit à l'habitat était de 3,73 % en août 2012 pour un prêt de durée supérieure à un an.

<sup>15</sup> La stratégie des investisseurs institutionnels tels Gecina ou Icade qui cèdent leurs logements en témoignent également. CBRE a évalué en octobre 2012 le taux de rendement net entre 3,3 % et 3,8 % pour des logements « prime » et constaté un retour de certains investisseurs malgré la faiblesse du rendement pour des motifs de sécurité. Cf. CBRE, Résidentiel France, octobre 2012

<sup>16</sup> « Pour des logements plus vétustes et moins nombreux : le blocage des loyers », B. Coloos, décembre 2011

<sup>17</sup> Cf. OCDE, 2011

Il est notamment à craindre que l'encadrement des loyers conduise à un sous-entretien du parc locatif et à sa dégradation. Une étude aux États-Unis a ainsi montré que 29 % des logements étaient détériorés dans les villes ou États qui appliquaient le contrôle des loyers, contre 8 % dans ceux qui ne le pratiquaient pas.

Le décret du 20 juillet 2012 a certes cherché à limiter ces effets négatifs en autorisant la prise en compte des travaux lors de la fixation du nouveau bail.

Cependant, 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. L'incitation pourrait par conséquent être grande de ne pas réaliser ces travaux. Et, elle devrait l'être 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.

Par ailleurs, cette moindre incitation à réaliser des travaux pourrait également encore plus compliquer la réalisation des objectifs de réduction de la consommation d'énergie dans les logements anciens d'ici 2020 fixés par la loi Grenelle 2, par le biais de travaux de rénovation. **A moyen terme, il existe donc un vrai risque de dégradation d'une partie du patrimoine locatif privé.**

Quant à la disposition relative à la possibilité de fixer librement le loyer lors de gros travaux (i.e. d'un montant supérieur à un an de loyer), si elle est favorable à la réalisation de travaux, elle pourrait inciter les propriétaires à « monter en gamme » leur logement afin de répercuter les dépenses engagées immédiatement sur le loyer de relocation puisqu'ils ne seront plus autorisés ensuite à le faire librement. Les propriétaires de ces logements rénovés prendraient une marge de sécurité pour compenser le « manque à gagner » ultérieur tout comme ceux de logements neufs qui pour contre carrer les effets de l'encadrement des loyers, devraient également être incités à fixer des loyers plus élevés lors des premières locations - le loyer demeurant fixé librement à la première location - afin de se couvrir face aux faibles revalorisations à attendre ensuite.

L'ensemble de ces hausses pénalisera les locataires les plus modestes et favorisera leur exclusion du parc

locatif privé en les repoussant vers le parc social déjà sous tension<sup>18</sup>.

Ainsi, loin de réduire de réduire le dualisme sur le marché locatif, le décret du 20 juillet 2012 devrait avoir pour effet au total d'aggraver les écarts entre les loyers d'un marché de logements progressivement dégradés et ceux des logements neufs ou remis à neuf qui seront fortement revalorisés ! Et ce sont en particulier les nouveaux entrants (jeunes, couples avec enfants) qui devraient être repoussés en dehors du système.

Casser le thermomètre n'a jamais fait cesser la fièvre, et comme le marché immobilier a besoin d'un secteur locatif privé dynamique c'est vers d'autres remèdes qu'il aurait fallu se tourner.

## Fausses pistes et bonnes solutions

L'inclinaison naturelle du Gouvernement face à la défaillance de marché qu'il a lui-même créée a été de compléter l'encadrement des loyers par **une nouvelle niche fiscale visant à redresser la rentabilité de l'investissement immobilier locatif**.

Il est vrai qu'il s'est inscrit dans une longue tradition de dispositifs qui se succèdent depuis 1984 pour encourager l'offre locative privée qui sont à la fois coûteux pour les finances publiques, générateurs d'effets pervers pour le marché immobilier mais également indispensables à l'équilibre du marché locatif. En effet, si grâce aux incitations fiscales, le poids de l'investissement locatif représentent au cours de ces dernières années environ 50 % des ventes des promoteurs (64% en 2009-2010, du fait du succès du dispositif Scellier) ce qui a incontestablement favorisé l'offre locative privée, elles ont parallèlement généré des effets d'aubaine (i.e. des logements qui auraient été construits même en l'absence du dispositif) et contribué à l'inflation immobilière faute d'avoir été accompagnées de véritables mesures visant à mobiliser le foncier<sup>19</sup>.

**Il existe cependant des solutions plus efficaces pour stimuler l'investissement immobilier** que la création d'une nouvelle réduction d'impôt ciblée à l'acquisition de logements neufs destinés à la location à des loyers inférieurs au marché. Elles obligent à faire un choix différent de celui décidé par le Gouvernement.

**Un secteur locatif privé dynamique suppose en effet avant tout des relations locatives équilibrées.** Or les règles en vigueur font que la France est l'un des pays de l'OCDE où le locataire est le plus protégé en termes de contrôle des loyers, de clauses relatives à la durée des baux et surtout de procédures d'expulsion qui sont longues, coûteuses et aléatoires. La protection dont bénéficie le locataire équivaut à une assurance qui lui est refacturée d'une manière ou d'une autre par le propriétaire<sup>20</sup>. En dernier ressort, du fait des dysfonctionnements majeurs du marché locatif qu'elle entraîne, le prix de cette protection excessive pèse toujours le locataire.

C'est donc au contraire vers un assouplissement du régime des baux pour restaurer la confiance des propriétaires qu'il faut s'orienter afin de limiter les tensions sur les loyers. **Le droit du logement devrait être simplifié, les délais des procédures judiciaires raccourcis, les décisions de justice exécutées rapidement**<sup>21</sup>. Parallèlement, les propriétaires ne pourraient plus exiger le versement de garanties ou de cautions et l'Etat mettrait en place l'ensemble des solutions d'urgence pour faire face aux drames sociaux.

Frédéric Bastiat avait prévu il y a un siècle et demi qu' *« il arrive presque toujours que, lorsque la conséquence immédiate est favorable, les conséquences ultérieures sont funestes, et vice versa »*. Les bénéfices de l'encadrement des loyers sont une illusion et ce sont les locataires qui en paieront le prix.

---

<sup>20</sup> « Duflo : un coup d'épée dans l'eau », F. Meunier, Telos, 27 septembre 2012

<sup>21</sup> « Pour une réforme radicale de l'organisation du droit du logement », E. Wasmer, décembre 2006

---

<sup>18</sup> Cf. OFCE, 2012

<sup>19</sup> Rapport Economique Social et Financier 2013