

Conseil de Paris

MISSION SUR L'ENCADREMENT DES LOYERS

QUELLES SOLUTIONS ?

René Dutrey,
Président de la commission Urbanisme, Logement et Paris Métropole

Novembre 2011

Préambule

La lettre de mission de Monsieur Bertrand Delanoë, Maire de Paris, qui m'a été confiée en tant que Président de la 8e commission, (ANNEXE 1) consistait à étudier les différentes politiques d'encadrement des loyers dans les pays européens. Afin d'atteindre cet objectif, il était prévu d'organiser un certain nombre de déplacements en Allemagne, aux Pays bas, en Suède et en Suisse.

Ces voyages d'étude n'ont pu avoir lieu du fait du refus des groupes politiques UMP et Front de gauche de voter les moyens financiers nécessaires à leur organisation. Etudier les politiques européennes sans pouvoir rencontrer les acteurs a rendu extrêmement complexe la réalisation de ce rapport.

Nous avons dû multiplier les auditions d'experts : dix intervenants, acteurs du logement, économistes, juristes ont été auditionnés durant les mois de juin, juillet, et octobre 2011.

A ce titre je voudrais remercier les élus du groupe Centre et Indépendants, du groupe Socialiste Radical de Gauche et Apparentés et du groupe Europe Ecologie – Les Verts pour leur participation à nos travaux. Je tiens également à souligner l'apport indéniable des propositions de Monsieur Christian Nicol, Directeur du logement et de l'habitat de la Ville de Paris, ainsi que la qualité du travail technique de Dominique Gadeix, Directeur adjoint de l'ADIL 75.

Objectif de la mission

Cette mission répond à la nécessité d'intervenir sur les loyers dans les grandes agglomérations, de plus en plus déconnectés des niveaux de salaire d'une majorité de la population. L'évolution des niveaux de loyer met en péril la diversité sociale de nos villes et organise une véritable ségrégation spatiale selon les niveaux de ressource : « Dis-moi combien tu gagnes, je te dirai où tu peux habiter ».

L'objectif de la mission est d'évaluer les possibilités de mettre un frein à la hausse des loyers du secteur privé et de proposer le dispositif le mieux adapté au marché locatif parisien. Mais la tâche n'est pas simple.

Comment mettre en place un dispositif qui pourra être appliqué aussi bien par les petits propriétaires que les professionnels de l'immobilier, tout en restant compréhensible des locataires ?

L'encadrement des loyers est une nécessité, mais comment éviter ses effets négatifs sur l'investissement locatif et la réalisation des travaux d'entretien ?

Comment différencier des logements parfaitement isolés et d'autres, véritables passoires thermiques ?

Contexte de l'agglomération parisienne

Les loyers parisiens ont atteint un niveau qui nécessite des revenus très élevés pour y accéder : pour un logement de 80 m², il faut des ressources mensuelles de 8 000 €, c'est-à-dire appartenir aux 10% de ménages français les plus riches (dernier décile).

Dans un marché locatif tendu, le loyer ne peut plus être négocié entre les parties.

Les conséquences sont multiples :

- Les ménages sont contraints de quitter la capitale pour des secteurs plus abordables.
- D'autres qui supportent un taux d'effort exagéré peuvent se trouver en difficulté pour payer leur loyer et pour certains c'est le risque d'expulsion qui les menace.
- Les tensions sur le marché favorisent aussi la constitution d'un parc social de fait dans des logements dégradés proposés par des propriétaires peu scrupuleux.
- Compte tenu du marché, les locataires confrontés à la cherté des loyers, n'ont pas la capacité de louer plus grand ou de se constituer une épargne pour envisager un achat, d'où une faible mobilité du parc.

Cette situation entraîne un véritable blocage du parcours résidentiel où toute évolution devient difficile.

Les pouvoirs publics sont régulièrement confrontés à ces difficultés et si la législation actuelle laisse aux bailleurs beaucoup de liberté, un regard sur les précédentes expériences et sur les initiatives de quelques pays voisins sert de témoin aux possibilités de maîtrise des loyers.

SOMMAIRE

I - Les précédentes expériences	p.4
II - Le tour d'Europe	p.7
III - Les programmes politiques pour 2012	p.10
IV -La situation actuelle	p.11
V - La proposition de la Mission	p.16
Éléments de conclusion	p.21
ANNEXES	
1 - Lettre de mission du Maire de Paris	p.22
2 - Aménagement de la loi du 6 juillet 1989	p.23
3 - Synthèse des auditions	p.24
Madame Karima Delli <i>Députée européen</i>	p.24
Monsieur Gilles Ricour de Bourgie <i>Président de la FNAIM IDF</i>	p.28
Monsieur Alex Maudet <i>Représentant la CNL</i>	p.29
Monsieur Benoît Filippi <i>Économiste</i>	p.31
Monsieur Romain Rancière <i>Économiste</i>	p.32
Monsieur Bernard Vorms <i>Directeur Général de l'ANIL</i>	p.34
Monsieur Bernard Coloos <i>Directeur des Affaires Economiques de la FNB</i>	p.37
Madame Sabine Baietto-Beysson <i>Présidente de l'OLAP</i>	p.39
Monsieur Paul Philippot <i>Délégué général de l'UNPI</i>	p.43
Monsieur Michel Mouillart <i>Économiste</i>	p.44
4 - Observations du groupe Centre et Indépendants	p.46

I- Les précédentes expériences

La loi du 1er septembre 1948 : après une longue période de blocage des loyers datant de 1914, la loi de 1948 a instauré la liberté des loyers pour les logements neufs ou complètement rénovés. En revanche la référence à un loyer déterminé selon un décompte de surface corrigée est devenue la règle pour les logements construits avant cette date, et ce jusqu'à la loi Méhaignerie (loi 23 décembre 1986).

Les avantages de cette loi ont permis, grâce au droit au maintien dans les lieux et au loyer fixé selon la « surface corrigée » de disposer d'un parc social de fait mais pour autant, la loi a maintenu la pénurie de logements. Les investisseurs, privés de rentabilité, ont renoncé, pour beaucoup, à l'entretien et à l'amélioration des logements et certains se sont même progressivement retirés de l'investissement locatif.

Jusqu'à la loi Quillot du 22 juin 1982, le secteur des logements construits après 1948 est resté soumis aux dispositions du Code civil et à la liberté des parties. Les pouvoirs publics n'ont pas pour autant négligé leur rôle en matière d'encadrement des loyers.

Ainsi, la loi du 30 décembre 1981 a fixé pour la période du 7 octobre 1981 au 30 avril 1982 des limites à l'évolution des loyers du secteur social et privé, qu'il s'agisse de la révision du loyer, du renouvellement du bail, de sa reconduction ou d'une nouvelle location. Concernant le secteur libre, le loyer ne pouvait excéder 80% de la variation de l'indice INSEE du coût de la construction. Pour les nouvelles locations, il était interdit de fixer le loyer au-delà du loyer pratiqué précédemment. Seules étaient laissées libres, les toutes premières locations et les relocations après une vacance de plus d'un an.

L'indice INSEE pouvait s'appliquer à 100% si des travaux d'économie d'énergie d'un coût au moins égal à 50 francs du mètre carré étaient entrepris.

La loi du 22 juin 1982 : la loi Quillot donne enfin un cadre à la location du secteur libre, jusque là laissée à la liberté contractuelle des parties, soit un parc qui n'a cessé de croître après 1948.

La loi (articles 52 et suivants) laissait aux organisations représentatives des bailleurs et locataires le soin de mettre en place des accords de modération régissant le niveau des loyers. Cet encadrement des loyers n'a pas eu les effets escomptés faute de négociations entre les différents partenaires, mais des mesures prises par décision gouvernementale (décret en Conseil d'Etat article 56 Loi 22/12/82) ont permis de répondre partiellement à la croissance des loyers.

La loi du 23 décembre 1986 : la Loi Méhaignerie laisse les parties libres de fixer les loyers. Toutefois, lors du renouvellement du bail, le bailleur peut proposer au locataire en place un nouveau loyer selon une procédure très encadrée, le contraignant à justifier sa demande par des références de loyers correspondant à des logements comparables (article 21).

La Commission de conciliation des rapports locatifs et le tribunal d'instance sont compétents pour examiner la proposition du bailleur si elle n'est pas acceptée par le locataire.

Dans la foulée, la création de l'OLAP (Observatoire des Loyers en Agglomération Parisienne) a permis de disposer d'un outil de production des références pour comparer et étudier les loyers.

La loi du 6 juillet 1989 : la loi qui s'applique aux logements vides, loués comme résidence principale, introduit un dispositif d'encadrement du loyer, nécessitant au-delà de 1997 une décision du gouvernement pour continuer à l'appliquer.

Articles 17-a et -b :

Les logements objet d'une première location ou déjà sur le marché, aux normes de confort sont loués librement.

Pour les logements qui ne sont pas aux normes, le loyer d'une première location est fonction des loyers du voisinage.

En cas de relocation de ce type de logements, le loyer reste bloqué à hauteur du précédent, sauf à justifier d'un écart important avec les logements « comparables ».

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.

Article 17-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. Avant cette date, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport d'exécution permettant d'établir la comparaison entre l'évolution des loyers des logements vacants selon qu'ils relèvent du a ou du b du présent article.

Toutefois, le Gouvernement présentera au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, un rapport d'information sur les logements vacants dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants au sens du recensement général de la population, spécifiant, entre autres, les motifs et la durée de la vacance.

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.

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

L'article 16 de la loi prévoit les conditions dans lesquelles sont recueillies les références de loyers. A Paris, ce sont les données de l'OLAP qui servent de référence pour renseigner bailleurs et locataires sur les loyers pratiqués.

Article 16 :

Les données statistiques nécessaires à la détermination des références mentionnées aux articles 17 et 19 peuvent être recueillies et diffusées, pour chaque département, par des observatoires des loyers agréés à cette fin par le ministre chargé du logement. Cet agrément peut également être accordé à des observatoires des loyers exerçant leur activité pour l'ensemble d'une agglomération. L'agrément mentionné à l'alinéa précédent n'est accordé, dans des conditions fixées par décret, qu'aux observatoires dont les statuts assurent la représentation équitable des bailleurs, des locataires, des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants.

Les observatoires des loyers fournissent aux commissions départementales de conciliation et aux juges qui en font la demande les éléments d'information en leur possession permettant à ceux-ci de favoriser la conciliation des parties ou de trancher un litige.

La loi offre aussi un recours au locataire qui estime que le bailleur n'a pas respecté les conditions de fixation du loyer ou a mal évalué le loyer.

Plusieurs raisons expliquent le peu d'impact de ces dispositions : la non-obligation de préciser dans le bail les conditions de fixation du loyer et la simple faculté de joindre les références justifiant du loyer ont empêché les locataires de disposer de tous les éléments pour apprécier leur loyer. Quant au délai d'un mois pour saisir la commission de conciliation, il s'est révélé trop bref.

Des aménagements auraient pu remédier à ces critiques si les dispositions avaient été maintenues mais le rapport du gouvernement qui devait décider de leur poursuite n'a jamais vu le jour. Ces mesures d'encadrement figurent toujours dans le texte de la loi du 6 juillet 1989.

II- Le tour d'Europe

L'Allemagne, la Suède, la Suisse et les Pays-Bas ont mis en place une politique d'encadrement des loyers qui mérite l'attention.

L'Allemagne et les Miroirs de loyers

Les loyers du secteur privé sont fixés librement qu'il s'agisse d'une première location ou d'une relocation. Le locataire peut s'adresser au juge s'il estime que le loyer est supérieur de 20 % aux loyers pratiqués pour des logements équivalents. Le locataire reste libre d'accepter un loyer élevé mais en cas de contestation, si le juge décide de baisser le loyer, le nouveau montant se substituera de plein droit à celui qui figurait dans le bail. Si cette action est entreprise ultérieurement, le locataire pourra récupérer les indus au maximum sur les trois dernières années.

Pour plus d'informations, se reporter à l'audition de Monsieur Bernard Vorms, Directeur de l'ANIL, Annexe 3 p.34

L'Allemagne connaît des situations disparates. Certaines municipalités ont mis en place un observatoire « Miroir des loyers » qui permet de mesurer les niveaux de loyer pratiqués. Dans les autres cas, une expertise peut être demandée par le juge.

Il faut noter que l'Allemagne ne figure pas parmi les pays les plus chers. Munich avec 9,70 €/m² est certainement la plus chère au niveau fédéral, suivie de Stuttgart (8,70 €/m²) et Heidelberg (8,00 €/m²). Les loyers de Düsseldorf sont autour de 7,37 €/m². Cologne figure aussi parmi les villes chères avec un loyer de 7,26 €/m². En revanche, les loyers berlinois restent modérés, environ 5,00 €/m². (Source : www.connexion-francaise.com)

La Suisse et les loyers abusifs

Le bail à loyer est régi par les articles 253 à 274 du Code des obligations. Dans la plupart des cantons (Vaud, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Jura et les régions francophones du Valais), un contrat-cadre, négocié entre les associations de locataires et de propriétaires complète les dispositions nationales. Le loyer doit refléter la réalité du marché et le locataire peut en contester le caractère abusif (article 269 C.O.).

Sont dits abusifs les loyers qui permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée ou lorsqu'ils résultent d'un prix d'achat manifestement exagéré.

Ne sont pas abusifs les loyers qui :

- ne dépassent pas les loyers usuels du quartier ;
- s'expliquent par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires ;
- se situent, pour le neuf ou le récent, dans les limites d'une rentabilité permettant de couvrir les frais ;
- servent à rattraper une réduction de loyer antérieure, dans le cadre d'un plan de paiement négocié avec le locataire ;

- n'excèdent pas les limites recommandées dans les contrats-cadres conclus entre les associations de bailleurs et de locataires.

Une commission cantonale de conciliation est compétente pour toute question concernant les baux et les loyers. Elle est présidée par un juge assisté de deux assesseurs, l'un au titre des locataires et l'autre, des bailleurs.

L'autorité de conciliation renseigne bailleurs et locataires et fournit les formulaires officiels. Les associations de défense de locataires et de propriétaires soutiennent aussi leurs membres dans leurs démarches.

Lorsque le locataire estime que le loyer initial est abusif, il peut le contester devant l'autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent son entrée dans les lieux, en justifiant qu'il a été contraint de conclure le bail par nécessité ou en raison du marché local. A défaut de contestation dans le délai, le loyer est tenu pour accepté.

En cas de pénurie de logements dans un canton, un avis de loyer pour encadrer les relocations peut être décidé par arrêté. Les nouveaux baux sont alors accompagnés d'une fiche où figurent le nom du précédent locataire, le montant de son loyer ainsi que les motifs d'augmentation éventuelle.

En cours de bail, le locataire peut aussi contester le montant du loyer en adressant sa demande de diminution au bailleur. Si dans un délai de 30 jours, celui-ci refuse ou ne répond pas, le locataire peut saisir l'autorité de conciliation.

A noter aussi les conditions de révision des loyers qui depuis septembre 2008 sont ajustées pour l'ensemble de la Suisse sur la base d'un taux d'intérêt de référence unique. Celui-ci a remplacé les taux pour les hypothèques à taux variable fixés jusqu'alors dans chaque canton. Ce taux est établi tous les trois mois et autorise le locataire à réclamer une baisse si l'évolution des taux le justifie sans que le bailleur soit tenu d'accepter.

Après avoir baissé d'un quart de point en décembre 2010, le taux d'intérêt de référence reste depuis inchangé (2,75 % en décembre 2010, mars, juin et septembre 2011).

Des études sont établies au niveau cantonal. Par exemple, l'Office cantonal de la Statistique de Genève (OCSAT) publie chaque année une étude sur le prix des loyers et surveille les tendances. A Genève entre mai 2010 et mai 2011, les appartements de moins de 40 m² ont affiché les loyers les plus chers avec 24 francs suisse au m² en moyenne (19,59 €*), ainsi que les logements de plus de 159 m², avec un peu plus de 21 francs suisses au m² (17,14 €*). Ce sont les logements dont la surface est comprise entre 80 et 100 m² qui sont les moins chers au m², environ 17 francs suisses (17,87 €*).

La Suède et les loyers négociés

Le contrôle des loyers du secteur privé est très strict et nuit à l'efficacité du marché du logement. Objet de nombreuses critiques, le dispositif a été modifié en janvier 2011.

Le niveau des loyers du privé ne peut dépasser de plus de 5 % celui des loyers du logement public municipal. Le loyer est négocié entre les bailleurs et les locataires, sur la base de la valeur d'utilisation des logements du secteur public. Les compagnies municipales de logement, les propriétaires-bailleurs et

* cours du Franc suisse fixé au 22 septembre 2011

les locataires sont organisés au sein d'associations qui les représentent dans ces négociations. 90% des loyers sont fixés dans ces conditions.

Les évolutions de loyers dans le parc public, négociées chaque année entre les sociétés communales de logement et les associations de locataires, contribuent à limiter les loyers du secteur privé.

Mais le système semble atteindre ses limites. Il nécessite un parc « social » important alors qu'un mouvement de privatisation et de vente de certains des logements publics remet en cause cet équilibre.

Par ailleurs les propriétaires privés sont de plus en plus critiques à l'égard des compagnies municipales qui sont largement subventionnées pour pratiquer des loyers « sociaux ». Les plafonds de loyers sont souvent accusés de freiner la construction d'appartements destinés à la location, sans être adaptés à l'équilibre financier des investissements privés.

Ces mécontentements ont trouvé un appui au niveau européen, à la suite de deux plaintes déposées en mai 2005 par l'European Property Federation. La Commission Européenne a considéré que les aides accordées par les municipalités aux bailleurs publics n'étaient pas compatibles avec les règles de la concurrence, elle a donc mis en demeure le gouvernement suédois de réviser le système.

Le gouvernement central a adopté, le 29 juin 2010, une réforme du système du logement public suédois. Cette loi, en vigueur depuis début 2011 tend à caler sur le marché les aides accordées par les municipalités aux bailleurs publics. Elle vise aussi à assouplir le système de régulation des loyers, notamment par la participation des bailleurs privés aux négociations sur la progression des loyers du secteur public.

Si les loyers du secteur privé restent alignés sur ceux du public, désormais les nouvelles règles devraient finir par tirer les loyers vers le haut. L'objectif du gouvernement serait même d'aller plus loin en démantelant progressivement la réglementation des loyers.

Les trois villes les plus chères : Stockholm avec un loyer moyen de 154, 47 Kr/m² (16,67 €/m²), devance largement Göteborg et Malmö dont les loyers ne dépassent pas 13 €/m².

(Source : 2010 Statistiska Centralbyran)

Les Pays-Bas et les loyers à points

Aux Pays-Bas, le secteur locatif privé ne dépasse pas 10% du total des résidences principales alors que le secteur social atteint les 35%. La protection due aux locataires a contribué à réduire ce parc qui subit la désaffectation des propriétaires.

Quant aux loyers, plus de 90% d'entre eux sont soumis à des règles strictes. Il s'agit d'un système de classement des logements par points. Quant aux hausses annuelles, elles sont encadrées et restent relativement faibles.

Chaque appartement a une valeur locative maximale qui est calculée en utilisant un système de points. Chaque mètre carré et l'équipement de l'appartement marquent des points (selon l'état, la qualité, etc...) dont le total équivaut au loyer maximum.

Si le loyer excède un loyer maximum (652,52 €/m² en 2011), la Huurcommissie* peut être saisie dans les 6 premiers mois du contrat de location. Passé ce délai, il n'y a plus de recours possible (acceptation tacite).

En 2010, Amsterdam est la ville la plus chère avec un loyer mensuel de près de 16,19 €/m², Utrecht affiche un loyer moyen de 13,86 €/m². Rotterdam à 12,20 €/m² reste au niveau national (12,21 €/m²).

(Source : *www.pararius.com*)

III- Les programmes politiques pour 2012

Dans la perspective des élections présidentielles de 2012, tous les partis politiques ne se sont pas encore prononcés sur la question du logement. Certains se disent favorables à l'encadrement des loyers, d'autres y sont opposés.

Les propositions sont reproduites intégralement ci-dessous.

Front de Gauche

Dans un premier temps : blocage des loyers dans le public et encadrement de leur évolution dans le privé par le plafonnement des prix à la vente et à la location, en fonction de la tension dans les territoires.

Dans un deuxième temps : mise en proportion du loyer et des charges dans le budget des familles afin qu'ils n'excèdent pas 20% de leurs revenus.

Parti Socialiste

Plafonnement du montant des loyers lors de la première location ou à la relocation, notamment dans les zones de spéculation immobilière.

Modem

Pas de propositions pour lutter contre la spéculation foncière, type encadrement des loyers.

Europe Ecologie – Les Verts

Encadrement des loyers et du prix du foncier.

Nouveau Centre

Non connues.

UMP

Pas de propositions pour lutter contre la spéculation foncière, type encadrement des loyers.

**Organisation indépendante traitant des relations les litiges entre locataires et propriétaires*

IV- La situation actuelle

Au niveau national, le marché de la location varie selon les secteurs. Les loyers peuvent être à la baisse, là où le jeu de l'offre et de la demande s'équilibre mais à Paris, le marché locatif privé est porté par une très forte demande et certains sont prêts à payer le prix le plus fort pour habiter la capitale.

Il en résulte que beaucoup trop de candidats à la location, en raison de leurs revenus, sont exclus du parc locatif privé.

Un tel marché n'est plus en corrélation avec le niveau des salaires, ce qui oblige de nombreux ménages à s'éloigner de la capitale, posant d'autres difficultés comme celui du transport et de son coût.

Dans ces zones à marché très tendu, des mesures d'accompagnement peuvent participer au maintien d'une offre locative variée et adaptée. Les politiques urbaines qui sont menées par les pouvoirs publics en vue de réguler le marché peuvent intégrer des mesures pour encadrer les loyers. Tel est l'objectif de la taxation des loyers.

Le projet de la loi de finances pour 2012 concerne les micro logements (petits studios et chambres de bonne de 14m² ou moins). Une taxe serait perçue au-delà d'un montant, fixé par décret entre 30 € et 45 € par mètre carré de surface habitable. Ce montant peut être majoré de 10% maximum en meublé et être modulé selon les tensions du marché au sein des zones géographiques concernées*. Cette taxe serait d'autant plus élevée que le loyer serait cher. Cinq tranches de 10 à 40% sont envisagées.

Cette mesure ne s'attaque qu'au secteur des micro-surfaces dont les loyers dépassent souvent toute mesure. En revanche, elle n'aura aucun impact pour faciliter le logement des familles dans les zones tendues et sera même inflationniste en affichant des loyers (40 €/m²), presque au double du loyer moyen du marché.

La taxation des loyers est certes dissuasive mais aussi coercitive, elle peut conduire certains bailleurs à renoncer à mettre les biens sur le marché.

*Selon projet LDF 2012 votée au 15 novembre 2011

Hormis ce projet de plafonnement, les loyers du secteur privé sont totalement libres sauf à envisager les conditions de révision du loyer et de renouvellement du bail ainsi que les particularités du conventionnement privé.

L'ensemble du marché est l'objet d'analyses, dans le cadre d'enquêtes ou observatoires.

a) La révision du loyer en cours de bail

A défaut de congé ou d'expulsion, le bail est l'objet d'une tacite reconduction. Au cours des années, le loyer varie uniquement en fonction de l'indice de révision prévu dans le bail.

Exemple

Evolution sur 10 ans d'un loyer (bail conclu le 1er juillet 2002 - loyer : 600 € - indice de référence 1er trimestre (indice INSEE coût de la construction moyenné jusqu'en 2005, IRL1 jusqu'en 2007, IRL 2 depuis 2008).

La variation cumulée sur 10 ans est de près de 24% mais reste loin de l'augmentation des loyers de re-location qui ont augmenté de 50% sur les dix dernières années.

Après départ du locataire en place, la relocation a pour effet de libérer le loyer. Le bailleur est alors tenté de s'aligner sur des loyers élevés.

b) Le renouvellement au terme du bail

Lorsque le bailleur propose le renouvellement du bail, son objectif est de procéder à une réévaluation selon les loyers du voisinage. Il doit se conformer à une procédure complexe, l'obligeant à justifier du caractère manifestement sous-évalué du loyer en cours par la production de références de loyers du voisinage.

Après la Loi Méhaignerie, l'encadrement du renouvellement des baux a été maintenu, la loi du 6 juillet 1989 insistant sur la notion de loyer manifestement sous évalué (article 17-c Loi 6 juillet 1989). Les références de loyers doivent répondre aux exigences de l'article 19 de la loi.

A cela s'ajoute l'obligation d'étaler l'augmentation sur plusieurs années (entre 3 et 6 ans selon que l'augmentation dépasse ou non 10%).

A Paris et dans certaines agglomérations proches, seulement 50% de l'augmentation est appliquée (décret du 28 août 1989 pris en application de l'article 18 de la loi, renouvelé tous les ans). La réalisation de travaux justifie, sous certaines conditions, l'exception à ce blocage.

Article 18 Loi 6/07/89 :

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.

En 2010, la Commission Départementale de Conciliation de Paris a été saisie de 1796 affaires relevant de sa compétence.

Plus de 63% des dossiers instruits correspondent à des augmentations de loyer selon la procédure de l'article 17-c. Dans un peu plus de la moitié de ces cas, la Commission est parvenue à un accord entre les parties.

Pour faciliter la procédure de renouvellement des baux, Paris et son agglomération se sont dotés d'un observatoire, l'OLAP (Observatoire des Loyers en Agglomération Parisienne).

c) La maîtrise conventionnelle des loyers

Les dispositifs qui pourraient contenir une partie des loyers par le jeu de plafonds de loyers remportent peu de succès à Paris, le choix des bailleurs allant vers les loyers de marché.

Dans le Neuf, le dispositif « Scellier » fixe des plafonds de loyer, permettant de bénéficier d'une réduction d'impôt.

Dans l'Ancien, les conventionnements ANAH, assortis ou non de subventions, permettent de bénéficier des avantages fiscaux du dispositif « Borloo ancien ».

Dans le Neuf : les dispositifs récents Robien et Scellier ne sont pas présents sur toutes les zones.

Dans les secteurs où le foncier est rare et cher, le neuf est quasiment exclu, rendant ces dispositifs fiscaux d'application quasi exceptionnels. D'autant que les investisseurs ne sont pas séduits par le dispositif qui les prive de la rentabilité locative nécessaire à l'équilibre de leur investissement.

A Paris, la production de logements neufs par des promoteurs est limitée, comme l'illustre le tableau des mises en vente ci-dessous* :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Appartements mis en vente	541	1048	505	349	251	685
Maisons mises en vente	13	9	7	0	9	0
TOTAL	554	1057	512	349	260	685

* Source : ADIL 75

Hors Paris, la production massive de logements et la fixation de loyers plafonds à des niveaux inadaptés ont entraîné des dérives. A compter de 2011, la création d'une zone supplémentaire A bis sur les marchés les plus tendus, les agréments sur la zone C et la modification des plafonds de loyer sont censés y remédier.

La Loi de Finances pour 2012 porte un coup d'arrêt à l'investissement locatif. Le dispositif Scellier ne devrait pas aller au-delà de 2012. Il s'agit de l'une des mesures prises en application du plan d'équilibre des finances publiques, décidé par le gouvernement.

Dans l'Ancien : le dispositif Borloo est très mal connu des bailleurs.

Les principales conditions :

- Engagement de location de 6 ans dans le cadre d'une convention ANAH sans travaux ou de 9 ans en cas de travaux subventionnés,
- Plafonds de ressources du locataire (PLI, PLUS ou PLAI),
- Loyer maximal, fixé selon la surface habitable.

En contrepartie, le bailleur bénéficie d'une déduction sur les revenus fonciers de : 60% à 70% (plafonds de ressources PLUS ou PLAI) ou 30% (Plafonds PLI).

A Paris, les conventions sont presque exclusivement conclues en loyer intermédiaire (17,47 €/m² en zone A pour 2011), le plus souvent à l'appui d'une subvention de l'ANAH.

La contrainte de la convention constitue un frein au succès du conventionnement.

Mais ce sont surtout les niveaux de loyers, plus bas que le marché et non compensés par la déduction fiscale qui dissuadent les propriétaires. Ceux-ci préfèrent obtenir un rendement élevé et immédiat.

Trop confidentiel, le dispositif ne peut tirer les loyers vers le bas. Les loyers maîtrisés n'influent pas sur le niveau des loyers parisiens. Pour avoir un véritable impact, le dispositif devrait être modifié.

Toutefois, il ne faut pas minimiser les conventionnements ANAH qui restent un outil de la politique de la Ville, notamment pour le dispositif Louez Solidaire et Sans Risque.

Nombre de conventions sans travaux conclues de 2006 à 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (octobre)
Loyer intermédiaire	2	79	122	123	150	70
Loyer très social	-	1	2	4	3	1
Loyer social	-	-	-	-	1	-
TOTAL (558)	2	80	124	127	154	71

Les loyers de marché sont plus attractifs comme en témoigne le tableau suivant :
(Prix moyen par mètre carré des emménagements dans l'année – source OLAP)

01/01/2005	01/01/2006	01/01/2007	01/01/2008	01/01/2009	01/01/2010
17,30 €	18,10 €	18,40 €	19,50 €	20,20 €	20,80 €

A titre de comparaison, le loyer du conventionnement intermédiaire est fixé pour 2011 à 17,47 € (zone A), soit le niveau des loyers d'emménagement (nouvelles locations ou relocations) du secteur libre constatés en 2005 (17,30 €).

d) Les outils d'analyse et d'observation

Etudier le marché locatif nécessite la mise en place d'Observatoires. Plusieurs outils sont disponibles.

- **Le rapport annuel sur les loyers du Ministère en charge du Logement** est connu des acteurs du logement mais ne bénéficie sans doute pas d'une diffusion suffisamment large auprès du public. En consultation libre sur le site du ministère.

- **L'Enquête Logement de l'INSEE** permet de connaître les loyers grâce aux enquêtes logements mais les délais sont longs entre chaque production (dernière en date 2006, prochaine en 2013) mais elle contient des données précises, illustrant les types de logements, leur confort et leur qualité.

- **CLAMEUR - Connaître les loyers et Analyser les Marchés selon les Espaces Urbains et Ruraux** Association Loi 1901 dont les membres fondateurs comprennent l'ANAH, L'UNPI, UNIS et FONCIA concerne 1 456 Villes et dispose de 225 000 références contribuant à l'étude des loyers.

- **L'OLAP – Observatoire des Loyers en Agglomération Parisienne**

Association Loi 1901 qui a pour objet d'étudier les loyers de Paris et de son agglomération. Les 35.000 références de Paris mais aussi de onze agglomérations (Aix-en-Provence, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg, Toulouse), constituent un reflet très sûr des niveaux de loyers. Ces données traitées avec objectivité permettent de suivre la réalité des loyers de logements parfois enregistrés depuis longtemps.

Au cours des années, l'OLAP est devenu incontournable pour renseigner avec fiabilité sur les locations du voisinage. Faciliter l'accès à ces références permet aux propriétaires et aux locataires de se faire une juste idée de leur loyer.

L'observatoire des loyers a aussi affirmé sa mission en matière d'analyse du marché.

Les publications de l'OLAP servent d'indicateurs, l'analyse des loyers de la dernière année permet de constituer une base de données, proches de la date de conclusion des baux.

V- Proposition de la Mission

Les solutions qui consistent à bloquer les loyers ou à les plafonner ne sont pas satisfaisantes. Un blocage est susceptible d'être mal perçu des propriétaires qui pourraient renoncer à la location et préféreraient mettre leurs biens en vente ou les laisser vacants. Quant au montant plafond, il pourrait avoir pour effet de porter l'ensemble du parc vers le maximum, sans distinction selon le type de logement.

Le système d'encadrement doit être suffisamment souple pour éviter les contraintes d'un plafond, mais il faut aussi se donner les moyens de faire baisser les niveaux de loyers dans les secteurs les plus tendus.

C'est donc plutôt en termes de niveaux de loyer qu'il faut envisager le dispositif d'encadrement.

- **Une réforme législative est indispensable**

Toute modification du système actuel de fixation des loyers nécessite des mesures législatives.

Pour limiter le report sur la location meublée, les mesures d'encadrement doivent viser la location vide ou meublée.

- **La loi doit proposer des mesures simples**

Les dispositifs trop complexes ne fonctionnent pas. Sur un marché tendu, les pressions de la demande peuvent obérer les mesures, surtout si les sanctions sont inexistantes.

Il faut un mécanisme facile à utiliser, permettant au bailleur de fixer efficacement le loyer et ouvrant au locataire un recours amiable.

- **Il faut fédérer des intérêts divergents**

Le dispositif préconisé devrait être fédérateur des intérêts des propriétaires, locataires et des politiques urbaines.

Les associations représentatives des propriétaires, locataires et professionnels sont les partenaires indispensables des pouvoirs publics pour convaincre du bien fondé de stabilisateurs des loyers et pour informer les parties sur le dispositif d'encadrement.

- **Des Observatoires fiables doivent se mettre en place**

L'observation des loyers est en bonne voie pour se développer et se professionnaliser.

Outre l'étude des loyers par les acteurs du logement et les pouvoirs publics, ces bases de données participent à l'information des propriétaires et des locataires et il serait regrettable de ne pas en faire un outil de régulation du marché locatif privé.

Tous les secteurs n'ont pas besoin d'une régulation systématique des loyers. Seules les zones tendues justifient de mettre le marché « sous surveillance » et ce sont les municipalités qui sont les mieux placées pour évaluer les difficultés locales.

Lorsque la situation ne le nécessite pas, il faut alors penser à d'autres mesures d'accompagnement, comme des enquêtes à dire d'expert qui peuvent répondre à des besoins ponctuels.

Paris dispose déjà avec l'OLAP, d'un outil particulièrement efficace, d'autant plus reconnu qu'il intervient aussi dans d'autres agglomérations.

Plusieurs autres observatoires existent, laissés à l'initiative locale. La gestion des données n'est donc pas uniforme alors que leur traitement nécessiterait un cadre commun, rigoureux.

Les niveaux de loyer n'en seront que plus justes et bénéficieront d'une autorité reconnue au niveau national.

- **Le périmètre doit être établi dans le cadre de Paris Métropole**

La mission a choisi de ne pas déterminer un périmètre au sein de l'agglomération parisienne. La logique voudrait que celui-ci concerne les secteurs les plus tendus où sont constatés des niveaux anormalement élevés. La détermination du périmètre, du fait des spécificités locales, devra donner lieu à une large concertation avec les communes de la Métropole.

- **Déterminer le niveau des loyers selon le secteur et permettre de baisser les loyers**

Tout d'abord, il est important de différencier les secteurs ne subissant que peu de variations et les secteurs dits « tendus » où on constate des augmentations « anormales ».

Pour les premiers, les loyers doivent être fixés en fonction des loyers du voisinage, tels que pratiqués pour des logements comparables.

Il s'agit de réactiver les mesures d'encadrement prévues à l'article 17 a et 17 b de la loi du – juillet 1989, tout en simplifiant la mesure.

Celle-ci doit s'appliquer dans toutes les situations, à savoir les premières locations comme les relocations des logements neufs ou anciens, objet ou non de travaux.

Il s'agit d'établir des niveaux de loyer, différenciés selon les situations en s'appuyant sur les données de l'OLAP. La protection du locataire passe aussi par la Commission départementale de conciliation.

Ces références seront établies dans les conditions de l'article 19 de la loi de 1989 ce qui permettra de limiter les hausses.

Mais dans les zones tendues, il faut aller au-delà pour redonner la fluidité nécessaire au marché. Quand la situation le réclame, il faut se donner les moyens de faire baisser la pression du marché et pour cela intervenir sur les niveaux de loyer.

Dans les zones géographiques 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, fixerait le montant maximum d'évolution des loyers.

Le niveau de loyer ne pourrait être inférieur à 80% du loyer moyen constaté par les observatoires des loyers pour des logements comparables.

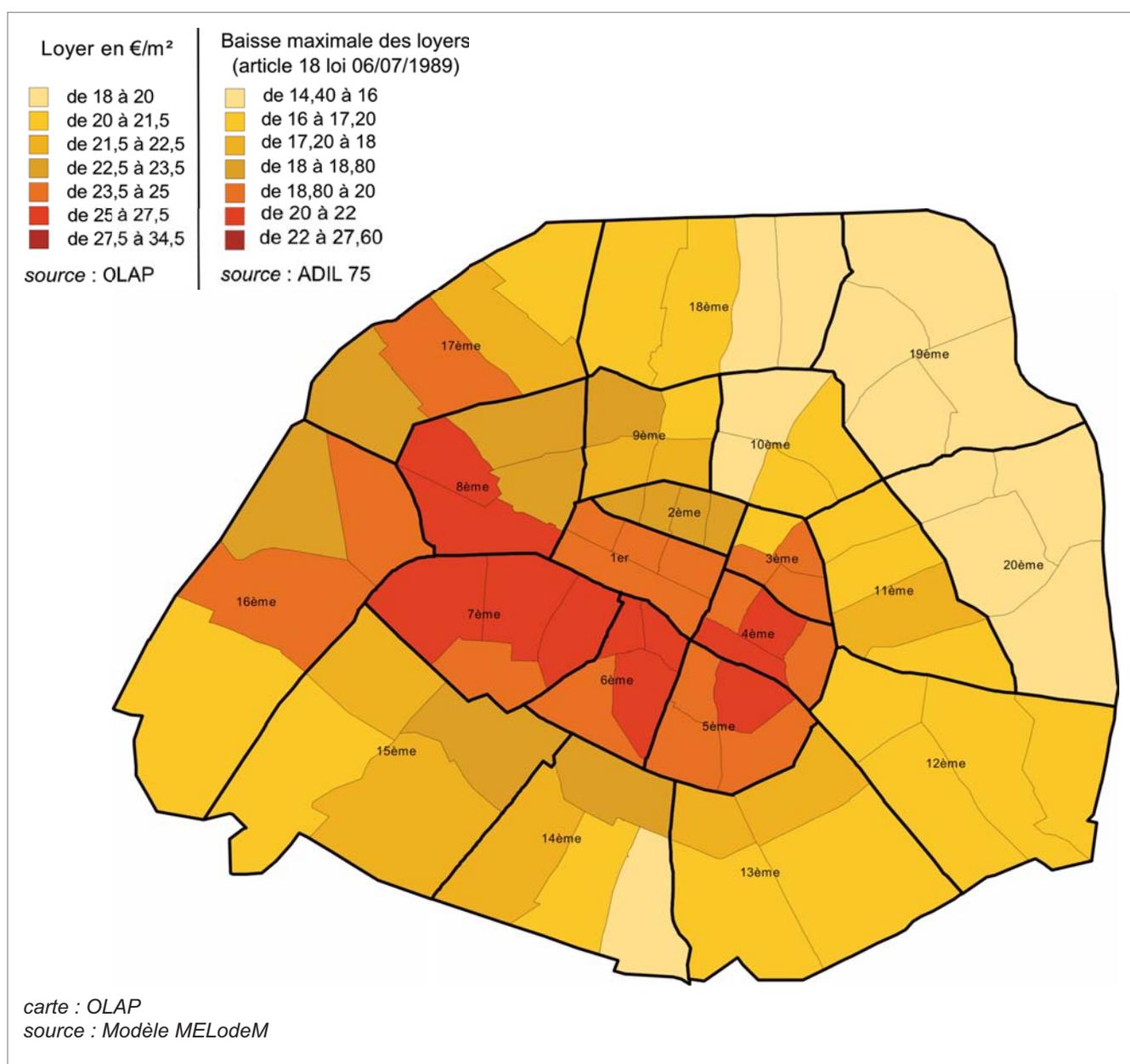
Ce décret serait applicable aux relocations ainsi qu'aux premières locations.

Des adaptations particulières seraient envisageables, notamment en cas de travaux réalisés par les bailleurs.

Ce dispositif, qui ne concernerait que les zones « tendues » aurait l'avantage de pouvoir faire baisser les loyers, dans une fourchette maximum de -20%.

Pour plus d'informations, se reporter à Proposition d'aménagement des articles 17 a, 17 b et 18 de la Loi du 6 juillet 1989), Annexe 2 p.23

Impact de la proposition (article 18 loi 06/07/1989) sur les niveaux de loyer de marché Par quartier parisien au 1er janvier 2011 pour les 3 pièces



Donner la possibilité au locataire de disposer d'un véritable recours

Malgré plusieurs textes législatifs visant à protéger les locataires, la situation de crise du logement rend vulnérable une grande partie de la population, face à des propriétaires peu scrupuleux. Pour rétablir un certain équilibre, il est proposé que le locataire puisse contester le niveau de son loyer après la signature du bail.

S'il estime son loyer surévalué, il doit pouvoir saisir la Commission de conciliation, une fois toute pression passée liée à l'obtention du logement.

La saisine de la Commission doit être obligatoire, le juge ne doit être que le dernier recours pour fixer définitivement et rétroactivement le loyer.

L'efficacité de ce recours passe aussi par un délai suffisamment long pour saisir l'instance de conciliation. Six mois de réflexion constituent un moyen efficace d'inciter le bailleur à bien évaluer le bien, surtout s'il risque de rembourser au locataire, les sommes indûment versées.

Autres pistes de réflexion

Meublés : toute mesure destinée à rééquilibrer le marché des locations soumises à la loi du 6 juillet 1989 fait reporter l'offre de logements sur le secteur du meublé. Pour éviter cet effet, la solution est de faire entrer le meublé-résidence principale dans le champ d'application de la loi de 1989.

Parallèlement, il faut exercer un contrôle rigoureux sur le développement des meublés de tourisme qui ont déjà amputé le parc des résidences principales d'au moins 20 000 logements. Les immeubles concernés devraient être conformes aux règles de sécurité incendie des établissements recevant du public. Les formalités liées au changement d'usage (déclaration en mairie) doivent aussi être respectées par les bailleurs.

Travaux d'économie d'énergie : les travaux permettant de changer l'étiquette énergie du logement doivent être pris en compte. De tels travaux constituent un enjeu prioritaire (objectifs du Plan Grenelle du Bâtiment) et justifient soit de bonifier le loyer, soit de le libérer complètement.

Logements neufs : la libre fixation du loyer peut s'envisager. Les coûts d'acquisition conduisent les propriétaires à pratiquer des loyers élevés alors que ceux qui ont amorti depuis longtemps leur acquisition n'ont pas ce besoin. Dans ce cas, les loyers du neuf doivent être exclus de la détermination des niveaux de loyer.

Pour rappel, au cours de son audition, Monsieur Filippi a émis l'idée de ne pas bloquer les loyers du neuf, les villes pouvant au travers de leur PLU, veiller à la production de logements à loyers maîtrisés.

Collectivités locales : les auditions ont permis de souligner que les mesures ne devaient être ni pérennes ni obligatoires. Elles doivent être mises en place selon les marchés locaux, principalement des grandes agglomérations. Pourquoi alors ne pas laisser aux collectivités locales concernées le soin d'actionner le dispositif quand les tensions sont trop vives ?

Dispositif Borloo ancien : le nombre de conventions sans travaux conclues avec l'ANAH est très insuffisant pour que ces logements aient une incidence sur le marché. Les propriétaires iraient davantage vers le dispositif (plafonnement du loyer, contrepartie des 30% de déduction fiscale spécifique), sans la contrainte de la convention ANAH. Par ailleurs, en appliquant les mêmes zones que celles du Scellier, Paris et la petite couronne seraient classés en zone A bis ce qui permettrait de proposer un loyer intermédiaire plus attractif, autour de 20 €/m² (contre 17,47 €/m² actuellement).

Transformation de bureaux en logements : à Paris, d'anciens bureaux, notamment dans les immeubles haussmanniens seraient encore disponibles pour être transformés en logements. Des incitations seraient utiles, on peut déjà retenir la proposition de Monsieur Philippon, Délégué Général de l'UNPI qui, au cours de son audition, a proposé que les travaux de transformation soient assujettis à la TVA à 5,5% (19,6% actuellement).

A noter aussi que jusqu'au 31 décembre 2012, les opérations de transformation de locaux non affectés à l'habitation bénéficient des avantages fiscaux du Scellier neuf.

Patrimoine des institutionnels : au cours des débats, la situation du parc des bailleurs institutionnels a été évoquée à plusieurs reprises. Dans ce secteur, les loyers dépasseraient souvent les loyers moyens habituels, non seulement ils ne réguleraient plus le marché mais ils le pousseraient aussi vers le haut. Il serait utile de lancer une concertation avec les représentants de ce secteur locatif.

A Paris plus particulièrement, leur implication dans le tissu urbain doit être mesurée et rediscutée.

Conclusion

A ceux qui estimeront les mesures proposées trop dirigistes et rigides, nous rappellerons que ces systèmes d'encadrement des loyers sont aujourd'hui appliqués dans plusieurs pays européens.

Alors pourquoi pas en France ?

Certainement parce que durant la Révolution Française, le législateur a opté pour une conception individualiste du droit de propriété, maintenant ancrée dans nos mentalités.

Nous ne pouvons nous contenter de ce simple constat.

Nos propositions sont là pour remédier à la situation actuelle, incompréhensible et parfois même insupportable pour trop de nos concitoyens.

Nos préconisations n'ont pas pour objet d'opposer caricaturalement propriétaires et locataires. Ces populations ne sont pas homogènes. Les petits propriétaires qui comptent sur leurs loyers pour vivre sont sans rapport avec les investisseurs qui eux, poursuivent une logique patrimoniale et la situation d'un jeune locataire, sans caution parentale, n'est pas, non plus, comparable avec celle d'un ménage de cadres.

L'enjeu d'une telle réglementation est bien de reconnecter les niveaux de loyer avec les revenus, sans bloquer ni l'investissement locatif ni les travaux d'amélioration. Auditionné par la mission, le responsable de la chambre des propriétaires avançait le seuil minimum de 5 % de rentabilité pour tout investissement locatif.

La législation proposée pourrait entraîner une baisse de ce seuil. Se pose alors, de façon incontournable, la question de l'encadrement des prix de vente, à notre avis, indissociable de toute politique de régulation des loyers. Un sujet qui, en tant que tel, pourra faire l'objet d'un second rapport.

ANNEXE 1 - Lettre de mission du Maire de Paris

Le Maire de Paris

Paris, le 31 MARS 2011

Monsieur le Président,

Les très fortes augmentations de loyers constatées depuis de nombreuses années à Paris, rendent compliqué l'accès des jeunes et d'une part importante des familles dans le parc locatif privé.

J'ai demandé, sans succès jusqu'alors, au Premier Ministre de faire évoluer le cadre législatif et réglementaire des rapports locatifs pour permettre d'encadrer les loyers à la relocation à Paris et dans les zones tendues.

Afin d'appuyer cette proposition d'exemples étrangers, je souhaite que vous meniez, en tant que président de la 8^{ème} commission, pour la Ville de Paris, une mission d'étude comparative sur les modalités de fixation des loyers dans divers pays européens tels que l'Allemagne, la Suisse ou aux Pays-Bas...

Vous veillerez à conduire cette mission en collaboration étroite avec M. Jean-Yves MANO, adjoint chargé du logement, en y associant les membres de la 8^{ème} commission du Conseil de Paris.

Vous vous appuyerez sur les travaux déjà menés sur ces sujets par l'ANIL et l'ADIL de Paris, ainsi que sur ceux de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.

Cette mission fera l'objet d'un rapport qui sera transmis au Conseil de Paris au plus tard le 15 septembre 2011.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Bertrand DELANOË

Monsieur René DUTREY
Conseiller de Paris
Président de la 8^{ème} Commission
Du Conseil de PARIS
HÔTEL DE VILLE

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. Avant cette date, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport d'exécution permettant d'établir la comparaison entre l'évolution des loyers des logements vacants selon qu'ils relèvent du a ou du b du présent article.~~

~~Toutefois, le Gouvernement présentera au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, un rapport d'information sur les logements vacants dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants au sens du recensement général de la population, spécifiant, entre autres, les motifs et la durée de la vacance.~~

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.

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

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.~~

Dans les zones géographiques 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 contrats renouvelés définis au C de l'article 17 ainsi que le niveau des loyers des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location définis au a) de même article. Dans ce dernier cas le niveau de loyer ne peut être inférieur à 80% du loyer moyen constaté pour des logements de caractéristiques comparables tel que constaté par les observatoires de loyers visés à l'article 16.

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.

ANNEXE 3 - Synthèse des auditions

Les auditions se sont déroulées en quatre temps.

Mardi 14 juin 2011 (1), jeudi 30 juin (2), lundi 4 juillet (3) et mercredi 5 octobre 2011 (4).

1 - Mardi 17 juin 2011

Personnalités auditées :

- Madame Karima Delli : Députée européen
- Monsieur Gilles Ricour de Bourgies : Président de la FNAIM-IDF
- Monsieur Alex Maudet : Membre de la CNL

En présence de : Monsieur Jean-Yves Mano (Adjoint au Maire de Paris), Monsieur René Dutrey (Conseiller de Paris, Président de la 8ème Commission), Madame Sandrine Charnoz (Conseillère de Paris), Madame Brigitte Ponsard représentant Monsieur Jérôme Dubus (Conseiller de Paris), Madame Frédérique Lahaye (cabinet du Maire), Monsieur Christian Nicol (Directeur de la DLH), Monsieur Arnaud Cur-sente (cabinet de Monsieur Mano), Madame Clémentine Martin-Gousset (chargée de mission Conseil de Paris), Madame Marie-Blandine Duclap (Secrétariat général du Conseil de Paris), Monsieur Dominique Gadeix (ADIL75)

Audition de Madame Karima Delli

En tant que vice-présidente de l'Intergroupe URBAN-Logement du Parlement, Madame Delli mentionne la Charte Européenne du logement adoptée par l'Intergroupe en 2006. Il s'agit d'un texte de recommandations sur la question du logement en Europe, ainsi l'article 1er de la Charte érigeant l'accès à un logement décent et abordable en droit fondamental.

En France depuis plus de 10 ans, la hausse continue du prix des logements et l'envolée des loyers dans le parc privé creusent toujours plus le fossé avec le niveau des loyers du parc social. Là où le marché est le plus tendu (grandes agglomérations, Île-de-France, PACA) les listes de demandeurs de logements sociaux sont devenues sans fin, difficulté accrue par l'insuffisance de constructions de logements sociaux depuis les années 1970.

On déplore un double phénomène inquiétant pour la cohésion sociale :

- une distorsion du niveau des loyers entre le parc social et le parc privé, sans qu'un parc locatif privé de logements intermédiaires ne désengorge le parc social,
- un creusement des inégalités entre des bailleurs qui s'enrichissent par la hausse des loyers, et des locataires qui consacrent désormais plus d'un tiers de leurs revenus à leur logement, contre un quart en 1975.

Si le logement social devient accessible seulement aux plus pauvres, le risque est de s'éloigner de la vocation française du logement social, ouvert aux demandeurs selon des niveaux de ressources mais avec priorité aux ménages les plus pauvres.

La régulation des loyers, apparue en Europe à l'occasion de la première guerre mondiale, s'est prolongée jusqu'à la seconde guerre mondiale, dans un contexte de pénurie. En 1970, de nombreuses villes

européennes maintenaient un contrôle des loyers plus ou moins strict et parfois réservé aux anciennes habitations, héritage direct des programmes mis en place pendant la guerre.

Madame Delli émet des critiques sur la politique du « Tous Propriétaires », inégalitaire au travers du prêt à taux zéro ou du crédit d'impôts sur les intérêts des emprunts pour l'achat immobilier qui profitent surtout aux ménages les plus aisés. Le rachat des ménages de leur logement HLM contribue à réduire le parc social et les dispositifs d'investissement Robien et Scellier ne prennent pas en considération les marchés locaux.

La régulation des loyers, souhaitée par plus de 8 Français sur 10 pourrait contenir les hausses du loyer en ne dépassant pas 2 %. Actuellement, il n'y a aucune régulation concernant les baux à la relocation qui peuvent atteindre plus de 8 % à Paris et en moyenne presque 6 %.

L'encadrement des loyers serait profitable à l'Etat en évitant de financer la hausse continue des aides personnelles locatives due à l'envolée des loyers.

Il existe pourtant un précédent en France. La loi Mermaz du 6 juillet 1989 permettait un encadrement des loyers en fonction des loyers pratiqués dans les quartiers environnants pour toute relocation ou première location d'un logement, et en mettant en place un Observatoire des loyers. Les loyers ne pouvaient être fixés librement que dans trois situations :

- lorsqu'il s'agissait d'un logement récemment construit,
- lorsqu'il y a eu des travaux dans l'appartement existant contribuant à l'amélioration du confort de celui-ci,
- lorsque ces travaux ont représenté l'équivalent de plus d'un an de loyers.

Cette mesure devait s'appliquer jusqu'au 31 juillet 1997, date avant laquelle la loi rendait obligatoire la remise par le gouvernement au Parlement d'un « rapport d'exécution permettant d'établir la comparaison entre l'évolution des loyers ». Or, aucun rapport n'a été réalisé par le gouvernement Jospin à l'époque. Et la loi Mermaz a été classée sans suite.

D'un point de vue législatif, chaque Etat membre de l'Union Européenne décide de sa politique logement et l'Union s'intéresse aux problématiques du logement de façon indirecte au travers de cinq thématiques (cohésion territoriale, logement social en tant que service social d'intérêt général, lutte contre les discriminations, vieillissement démographique, économie d'énergie).

Grâce au fonds européen pour le développement régional (FEDER), l'Union Européenne finance des travaux de rénovation thermique, notamment dans le parc de logements sociaux. Cette opportunité financière a rencontré jusque-là un franc succès en France, si bien que l'enveloppe dédiée est déjà épuisée jusqu'en 2013.

Il reste utile de s'intéresser aux expériences menées dans les pays européens.

Les loyers sont particulièrement encadrés dans les pays où le parc locatif loge la plus forte proportion des ménages. C'est le cas notamment en Allemagne, en Suisse, en Suède, et dans une moindre mesure aux Pays-Bas.

L'Allemagne ne connaît pas l'envolée des loyers qui frappe bon nombre de ses voisins. Le parc locatif y est très développé (55 %) et concerne surtout le parc privé, puisque le parc social ne représente que 7 % du parc total.

L'encadrement des loyers est notamment illustré par le « le Miroir des Loyers » qui permet dans certaines grandes agglomérations de déterminer le prix du logement en fonction de la valeur d'usage et des prix pratiqués pour les logements comparables dans le quartier. La valeur d'usage est déterminante dans les négociations entre le bailleur et le locataire pour fixer le loyer. Elle tient compte de plusieurs critères : la qualité du quartier, la taille du logement, son niveau d'équipement, sa date de construction, et s'il appartient ou non au parc « social » bénéficiant d'aides publiques. Les communes publient ces listes de loyers qui servent de référence pour permettre la libre négociation entre le locataire et le propriétaire.

Si le bailleur fixe un montant dépassant de 20 % le loyer de référence, le locataire peut décider de se tourner vers le juge pour obtenir une baisse du loyer et récupérer les indus sur 3 ans au plus. Dans les zones non couvertes par un Miroir des Loyers, le locataire peut théoriquement demander au juge une expertise.

Pour les baux en cours, il est assez rare que le bail comporte une clause d'indexation. Le propriétaire peut demander au locataire une augmentation de loyer qui ne peut excéder 20 %, étalée sur 3 ans. Le locataire a alors 3 mois pour donner sa réponse, et s'il refuse, le propriétaire n'a d'autres recours que de se tourner vers le juge.

Une exception à ces règles d'augmentation des loyers existe depuis peu pour la réalisation de travaux de maîtrise de l'énergie : le bailleur peut récupérer sur le locataire 11 % du coût de l'investissement, pourcentage qui va être revu à la hausse pour accélérer la réalisation des travaux...

Aux Pays-Bas, le système repose sur un système à points qui reflète la qualité du logement et donc son niveau de loyer. Le bailleur a la charge d'indiquer la surface et le niveau d'équipement du logement, tandis qu'une Commission des loyers établit les autres critères liés à l'environnement comme la proximité des services publics tels que les transports, les écoles, etc.

Cette commission est indépendante et composée d'un président et d'un nombre égal de locataires et de bailleurs. Elle vérifie que le loyer est en adéquation avec la qualité du logement et s'occupe de régler les litiges entre bailleurs et locataires. Ces derniers peuvent porter réclamation contre l'augmentation annuelle du loyer ou contre le montant du loyer jusqu'à 6 mois après la date du début du bail.

L'inconvénient majeur est que ce système paraît assez rigide puisqu'il est déconnecté, au niveau territorial, des niveaux de l'offre et de la demande. Le loyer moyen dans le privé est d'environ 419 euros par mois et paraît nettement au-dessus du prix courant dans les régions ayant un marché de logement large...Le parc locatif est étroit à cause de cette règle.

En Suisse, la logique de la politique de régulation des loyers s'explique avant tout par le souci de la protection du locataire. Toute augmentation de loyer doit se justifier par une augmentation des coûts supportés par le propriétaire, en considérant la variation du taux hypothécaire de référence, la variation de l'indice suisse des prix à la consommation, la variation des charges d'exploitation et d'entretien et enfin les travaux à « plus-value » ou les prestations supplémentaires du bailleurs offertes au locataire. Ce dispositif vaut à la fois pour la hausse des loyers et la baisse. Le bailleur peut toutefois contester la baisse du loyer s'il estime que le rendement de l'immeuble est insuffisant ou si le loyer est jugé conforme aux loyers usuels dans la localité ou le quartier. Partout en Suisse, il existe, là aussi, des autorités de conciliation cantonales, régionales ou communales pour conseiller locataires et bailleurs et, le cas échéant, régler leurs litiges.

En Suède, le mode de fixation des loyers permet une régulation du marché privé par le secteur public. Le montant des loyers du marché privé ne peut excéder « substantiellement » celui d'un logement public équivalent dans le voisinage. Le parc public, ouvert à tous, et le parc privé sont donc directement mis en concurrence. Comme en Allemagne, les associations de locataires et de bailleurs sont puissantes et présentes dans les négociations, au côté des compagnies municipales de logement en charge du logement public. La situation est singulière en Suède où d'une part, dans les petites municipalités rurales, on dénombre énormément de logements vides, où l'entretien du parc public coûte cher, et d'autre part, des grandes agglomérations comme à Stockholm où le marché est très tendu et où il y a une véritable crise du logement. Les listes d'attente pour un logement public sont très longues car le droit au maintien dans le logement y est absolu. Émerge alors un marché locatif parallèle : étant donné la demande grandissante, les locataires n'hésitent pas à sous-louer leur logement à des loyers plus élevés. Cette politique ne peut fonctionner que si un stock suffisant de logements publics existe. Or, depuis la chute des Socio-Démocrates au pouvoir, les privatisations, les ventes de logements publics et la baisse des subventions au secteur public, remettent à mal cette politique de régulation des loyers.

Propositions de Madame Delli

- 1- Il ne s'agit pas d'établir un contrôle direct sur le niveau des loyers, dont on connaît les effets pervers. Cet encadrement comme il est établi en Allemagne, n'a pas empêché le développement du parc locatif privé qui atteint 52 % du parc total, contre 24 % en France.
- 2- Cet encadrement des loyers ne doit pas se faire de façon uniforme sur tout le territoire national. Il s'agirait par exemple d'édicter, ville par ville, secteur par secteur, des plafonds de loyer au mètre carré à ne pas dépasser. En Finlande, en Autriche, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Irlande, en Suède, aux Pays-Bas et au Danemark, c'est au niveau des collectivités locales qu'il y a régulation.
- 3- On peut s'interroger sur la pertinence d'un indice de référence des loyers défini au niveau national. Si la crise du logement et le niveau des loyers divergent si fortement en fonction des zones, pourquoi ne pas laisser aux agglomérations le pouvoir de définir leur propre indice de référence des loyers ?

L'encadrement des loyers ne saurait être l'unique solution pour résoudre la crise du logement. Un parc social suffisant et de nouvelles constructions sont nécessaires.

A court terme, on doit continuer d'agir contre les logements vacants ou leur sous-occupation et encourager la réhabilitation des logements délaissés.

La maîtrise du foncier permettrait aussi de limiter la pression démographique qui est moindre en Allemagne qu'en France. Souvent, l'augmentation des loyers est une résultante de la flambée des prix à l'achat. Maîtriser ces prix constitue le principal enjeu des politiques du logement. Cela implique de libérer davantage de foncier financièrement accessible dans les zones de tension au travers d'une véritable politique d'acquisition foncière pour contenir les hausses des prix et soutenir l'offre : les prix seraient moins volatiles et cela se répercuterait sur les loyers. Cela permettrait aussi de contenir l'étalement urbain et de favoriser la mixité sociale par la priorité donnée aux logements à loyers modérés. Dans ce sens, les maires doivent aussi utiliser plus largement l'outil de la préemption lorsqu'un bien immobilier est mis en vente. Et cela nécessite, bien entendu, un budget suffisant pour les collectivités.

Cette maîtrise du foncier pose également la question de la gouvernance qui est à revoir en France. C'est aux intercommunalités, aux agglomérations que devraient revenir la maîtrise du foncier, la planification urbaine et la mise en place de stratégies de développement urbain intégrées. Cela permettrait aussi de lutter contre le protectionnisme communal qui limite la portée de la loi SRU et la construction de logements sociaux en zone tendue.

L'encadrement des loyers n'est pas utopique. Certes, tout reste à faire, mais avec un peu de volonté

politique, nous pouvons y arriver.

Questions à Madame Delli

Madame Charnoz : Dans les pays qui encadrent les loyers, à qui appartient le parc public de logements et à qui est-il destiné ?

Madame Delli : ce sont les communes principalement qui possèdent le parc de logements sociaux mais il faut se référer à la conception du logement social défendu par les pays.

Conception généraliste du logement social : un parc ouvert à tous mais prenant en compte des catégories (ressources et plafonds de loyer). La France a établi son parc social selon ce régime.

Conception résiduelle, choisie par exemple par la Grande Bretagne et où des associations et communes réservent ce parc aux plus démunis.

Conception universelle : un parc ouvert à tous sans niveau de loyer et plafond de ressources comme en Suède.

Madame Charnoz : dans ces pays, les coûts de construction sont-ils comparables avec ceux de la France ? Les intermédiaires (administrateurs de biens et syndics) jouent-ils un rôle différent ?

Sur les coûts de construction, Madame Delli ne dispose pas de ces données mais souligne un savoir-faire en Allemagne par exemple ou les nouveaux métiers en matière notamment d'économie d'énergie sont parfaitement maîtrisés.

Concernant les professionnels, il est difficile de comparer mais Madame Delli mentionne le rôle déterminant des associations représentatives des propriétaires et des locataires.

Monsieur Mano : sans remettre en question le système locatif actuel, il est nécessaire de maîtriser le niveau des loyers mais si on se réfère à un maximum, le risque est de pousser les loyers vers cette valeur de référence.

Les logements familiaux peuvent être fixés entre 18 €/m² et 22 €/m² sans difficulté mais pour les micro-surfaces (moins 14 m²) pour lesquelles il est envisagé un plafond de 40 €/m², le risque est réel que trop de ces petites surfaces soient réévaluées par les bailleurs selon ce maximum.

Madame Delli complète et estime qu'aucune raison ne peut justifier ce système permettant de libérer le loyer à partir de 14 m².

Monsieur Nicol : En France, il existe des instances de concertation au niveau national et départemental à qui la loi Quillot du 22 juin 1982 a donné une large place, des accords locaux peuvent aussi être décidés mais les associations sont actuellement peu représentatives et les bailleurs privés (secteur VI) ne disposent pas d'une véritable représentation.

Audition de Monsieur Gilles Ricour de Bourgies

Le parc privé prend en charge une partie des besoins du secteur social. Les dispositifs d'investissement ont pour corollaire un loyer plafond au mètre carré qui pousse vers le marché vers le haut de façon artificielle sans lien avec la demande.

Pour ce qui est des micro-surfaces, le plafond de 40 €/m² incitera de façon identique, les bailleurs à s'aligner sur ce montant.

La rentabilité d'un investissement à Paris et en banlieue tourne autour de 2 % net. Le loyer généralement ne couvre pas l'emprunt. Encadrer les loyers pourrait pousser à la vente de nombreux logements et à la diminution du parc privé locatif.

Le maintien d'une rentabilité minimale est nécessaire pour inciter aussi au chantier de la rénovation thermique. L'encadrement des loyers serait donc un frein à cet objectif.

Proposition de Monsieur Ricour de Bourgies

Un statut du bailleur privé avec des contreparties fiscales plus importantes que celles prévues par le dispositif Borloo serait un moyen de répondre aux souhaits de loyer maîtrisé tout en apportant un avantage fiscal au bailleur.

La FNAIM en s'inspirant du dispositif actuel Borloo propose les adaptations suivantes :

- passer l'avantage fiscal en conventionnement intermédiaire de 30 % à 60 %,
- passer le conventionnement social et très social de 60 % à 100 % permettant, dans cette dernière hypothèse, une exonération totale d'imposition.

Le coût pour l'Etat de cette réforme législative ne serait pas important et une réforme de l'allocation logement, revue à la baisse pourrait aussi être envisagée.

Questions à Monsieur Ricour de Bourgies

Monsieur Mano demande quel serait un niveau de loyer acceptable ?

Monsieur Ricour de Bourgies estime que l'équilibre recherché par le propriétaire fixe le loyer, actuellement, à 35 €/m² par exemple pour un studio au-delà duquel un seuil psychologique est atteint par le locataire.

Monsieur Ricour de Bourgies estime que le profil de l'investisseur a changé. L'acquisition à Paris ou proche banlieue est rare, la rentabilité ne suivant pas suffisamment le coût d'investissement. On assiste à une évansion du bailleur potentiel vers d'autres objectifs et on achète pour habiter avant tout.

Monsieur Mano demande si un avantage fiscal pourrait être incitatif pour encourager la pratique d'un niveau de loyer social.

Monsieur Ricour de Bourgies estime que les bailleurs pourraient être convaincus, les professionnels ayant aussi un rôle pédagogique à jouer également.

Madame Lahaye réagit sur la proposition d'un loyer à 30 €/m² ou 35 €/m² et souligne qu'un loyer doit prendre en compte les revenus des candidats à la location et non seulement les prix du marché, lequel comprend à la fois des bailleurs qui peuvent avoir une charge d'investissement importante (par exemple 10 000 €/m²) et d'autres qui ont reçu le bien par héritage ou qui n'ont remboursé l'emprunt.

Monsieur Ricour de Bourgies insiste sur le rôle pédagogique des professionnels et sur la culture de la négociation qui est le fait des agences immobilières.

Audition de Monsieur Alex Maudet

Se loger à Paris constitue un problème pour les ménages à faibles revenus.

Les loyers du parc privé sont inaccessibles, d'autant plus, si les bailleurs cherchent à atteindre une rentabilité en retour de leur investissement très élevé. Inversement, l'objectif d'un revenu complémentaire (retraite par exemple), indépendant de la rentabilité sur investissement est moins dangereux pour la demande locative.

Actuellement les candidats à la location ne peuvent satisfaire les exigences des bailleurs et non seulement les « Rmistes » mais les ménages à revenus moyens viennent gonfler la liste des demandeurs de logements sociaux.

Propositions de Monsieur Maudet

La Loi Quillot a donné une large place à la négociation pour la fixation des loyers. Le défaut d'entente entre les différents représentants (bailleurs et locataires notamment) n'a pas permis d'aboutir à un résultat. La loi Méhaignerie a prévu un contrôle des loyers de renouvellement reposant en partie sur la Commission départementale des rapports locatifs. La loi du 6 juillet 1989 est allée plus loin en voulant encadrer les nouveaux loyers.

La loi du 6 juillet 1989 : la Commission est compétente pour donner un avis sur les loyers de renouvellement (article 17-C). Elle a aussi été compétente pour examiner les loyers de relocation. A titre expérimental, la loi Méhaignerie avait prévu que les loyers seraient bloqués à hauteur du dernier loyer acquitté par le locataire sortant. La mesure est tombée en 1997 faute de publication du rapport d'évaluation.

Il y a eu très peu de contestations sur les loyers de relocation et de saisine de la commission à ce sujet.

Actuellement, le marché ne peut loger que la demande solvable et l'encadrement des loyers est une solution.

L'une des solutions serait de viser le diffus : l'achat de logements par les bailleurs sociaux dans les copropriétés, notamment les petites surfaces (studio et deux pièces) dont les loyers sont élevés et qui répondent au besoin de célibataires.

Actuellement, le jeu des indices de révision des loyers fait que les loyers ont augmenté plus vite que les salaires. Les logements du secteur privé sont donc devenus trop chers pour les catégories intermédiaires.

Monsieur Maudet regrette l'absence de concertation avec les bailleurs privés qui n'ont jamais négocié en commission de concertation.

Questions à Monsieur Maudet

Monsieur Nicol rappelle que la commission des rapports locatifs est actuellement compétente dans le cadre du renouvellement des loyers si les parties décident de la saisir mais qu'elle ne joue aucun rôle préventif. L'extension du rôle de la commission aux loyers de mise en location et relocation nécessiterait le recours à des valeurs de référence (OLAP) auxquelles il conviendrait de se référer.

Monsieur Maudet estime que des valeurs de référence n'empêchent pas les augmentations et peuvent même pousser les loyers vers le haut.

A l'issue des auditions, Monsieur Dutrey remercie tous les participants de leur présence et rappelle que les prochaines auditions se dérouleront le 30 juin prochain.

2 - Jeudi 30 juin 2011

Personnalités auditées :

- Monsieur Benoît Filippi : Economiste
- Monsieur Romain Rancière : Economiste
- Monsieur Bernard Vorms : Directeur Général de l'ANIL
- Monsieur Bernard Colloos : Directeur des Affaires Economiques de la FNB

En présence de : Monsieur Jean-Yves Mano (Adjoint au Maire de Paris), Monsieur René Dutrey (Conseiller de Paris, Président de la 8ème Commission), Madame Sandrine Charnoz (Conseillère de Paris), Madame Brigitte Ponsard représentant Monsieur Jérôme Dubus (Conseiller de Paris), Madame Frédérique Lahaye (cabinet du Maire), Monsieur Christian Nicol (Directeur de la DLH), Monsieur Arnaud Cur sente (cabinet de Monsieur Mano), Madame Marie-Blandine Duclap (Secrétariat général du Conseil de Paris), Monsieur Dominique Gadeix (ADIL75)

Audition de Monsieur Benoît Filippi

Le problème des loyers élevés, particulièrement aigu à Paris, ne peut être traité hors de l'Île-de-France mais cette difficulté concerne aussi d'autres zones françaises.

Il y a nécessité d'une série de règles adaptées à la situation parisienne tout en étant lisibles sur d'autres territoires.

Il s'agit d'une question de fond de la société française et aussi des sociétés occidentales au cours de ces 20 dernières années et qui aboutit à un manque de logements abordables, aux expulsions et qui est très dépendant d'une transformation fondamentale du mode de régulation des marchés immobiliers (achat et revente).

Pour Monsieur Filippi, il est impossible d'avoir une idée de l'impact d'une régulation des loyers si on ne recadre pas l'articulation entre les différents types de marchés et notamment les 3 principaux liés à l'habitat : marché foncier, marché immobilier et marché locatif.

Le marché social est à part, pourtant il constitue une solution idéale comme outil de réparation urbaine.

Le marché du foncier :

Alors qu'on évoque souvent le coût du foncier qui explose, pour Monsieur Filippi il n'y aurait pas de coût du foncier mais une valeur du foncier, portée par la projection que la société se fait de la valorisation immobilière qui interviendra sur le sol du fait des constructions à venir.

Le PLU (Plan Local d'Urbanisme) doit devenir un outil de conduite économique des valeurs foncières et immobilières alors que la réglementation conduit au fondamentalisme de la propriété immobilière, tout propriétaire foncier ayant droit à l'espérance d'une valeur immobilière, conséquence du laisser-faire total des Villes.

La Ville se construit par les mécanismes de régulation qu'elle se donne. Il faut que les plus-values immobilières récupérées par les propriétaires privés soient réappropriées collectivement pour réparer les dégâts urbains et les conséquences de l'envolée des prix de vente sur les loyers.

Il faut certes réguler les loyers plus sévèrement que ce que prévoit la loi du 6 juillet 1989 mais sans créer "l'isola" de ce phénomène.

Propositions de Monsieur Filippi

Une taxe de solidarité urbaine permettrait de taxer les valeurs immobilières au prorata de la cherté des quartiers. Les mutations en Ile-de-France représentent 80 à 100 millions d'euro par an.

Les marchés immobiliers tendent vers une ségrégation que la taxe pourrait compenser. Il faut faire payer le fait urbain. Les marchés doivent financer le parc social.

Réguler le parc locatif privé est nécessaire pour réduire les tensions du marché.

Cette hausse des loyers est due à une absence de régulation lors des changements de locataires.

Pour une décroissance des loyers, il serait nécessaire de réaménager l'encadrement des loyers tel qu'il est prévu dans la loi du 6 juillet 1989 mais dans leur rédaction actuelle, les articles 17 a et b ne sont pas assez clairs. Ni les bailleurs ni les locataires n'ont su s'y référer.

Notamment, dans sa rédaction actuelle l'article 17-b prévoit que le loyer est bloqué au niveau du loyer précédent sauf si les loyers du voisinage sont plus élevés. Or la notion de blocage doit être évitée.

Un barème référentiel permettrait de freiner les hausses du marché mais seuls devraient être concernés les loyers du stock de logements. Cet encadrement global viserait tant les nouvelles locations que les relocations du secteur ancien.

Concernant le neuf, les loyers peuvent être pris en compte dans le cadre du PLU. L'urbanisme local peut traiter la question des loyers grâce à des quotas de loyers maîtrisés.

Le DPE peut avoir un caractère incitatif. Le loyer pourrait augmenter en fonction de l'affichage et à l'inverse, le défaut d'entretien pourrait aussi obliger le bailleur à la baisse du loyer.

Sachant que les propriétaires bailleurs sont un frein à la décision collective, les travaux de copropriété pourraient être réalisés plus facilement.

Monsieur Mano souligne que compte tenu des niveaux de prix, les acquéreurs sont peu enclins à investir dans les travaux.

Audition de Monsieur Romain Rancière

Monsieur Rancière pose le principe d'un marché du logement locatif soumis au jeu de l'offre et de la demande. Le blocage des loyers suppose un rationnement et pose le problème de l'accès au logement. Le blocage des loyers peut engendrer un marché noir. La Suède qui a mis en place un dispositif d'encadrement des loyers est soumise à un second marché de ce type qui s'est créé du fait des listes d'attente sur le secteur privé de la location. Sur ce marché, les loyers peuvent aller dans le cadre de sous-locations jusqu'au double du loyer normal.

Une régulation comme en Suède pourrait conduire à un marché locatif dual, d'un côté un marché régulé et de l'autre un marché plus opaque.

La régulation des loyers peut avoir des conséquences sur la qualité des logements, comme aux Etats-Unis où des secteurs sont régulés (Washington ou New-York) y compris de la part des bailleurs de logements à loyers non régulés qui ne sont pas incités à améliorer leurs biens dans un quartier touché par un délabrement progressif.

Monsieur Rancière ne croit pas que la plus-value latente peut compenser une rentabilité bloquée par un loyer régulé d'autant si on se situe dans une bulle immobilière qui peut être remise en cause à tout moment.

Lorsque le marché locatif est plus tendu, il constitue un rapport de forces entre locataires et bailleurs. Une asymétrie de l'information entre propriétaires et locataires (nature du propriétaire, état du logement, qualité du logement, réduction de l'offre, un pouvoir de marché lié à la recherche au bénéfice du bailleur, ignorance du bailleur sur la fiabilité du candidat) explique les difficultés à trouver un logement.

Dans ce cas, une taxation des loyers peut se justifier mais Monsieur Rancière est plutôt favorable à un encouragement fiscal de l'offre.

Propositions de Monsieur Rancière

Dans les années 60, en France, les propriétaires ont été taxés à la valeur fictive d'un loyer ce qui a pu inciter à la mise en location de manière plus efficace que la taxe sur les logements vacants.

Et également il serait possible de prévoir une taxe sur les logements vides à une valeur fictive incitant la remise en location.

Autres suggestions :

- Taxer la partie inoccupée (grands appartements occupés par peu de personnes).
- Inciter les institutionnels à détenir un patrimoine foncier

Avoir des investisseurs à long terme sur le logement

La taxation des loyers vides à hauteur d'un loyer de référence aura des effets sur le marché mais monsieur Rancière reste sceptique sur un encadrement des loyers à long terme.

Questions à Monsieur Rancière

Monsieur Mano estime que les loyers pourraient être calés sur le niveau de revenus des ménages pour réduire leur taux d'effort.

Par exemple un loyer de 25 € qui reste significatif et ne lèse pas les bailleurs peut encore être considéré comme acceptable. Toutefois le loyer des grandes surfaces doit être envisagé à un montant plus faible (entre 18 €/m² et 22 €/m²).

De telles marges doivent pouvoir éviter le risque d'un marché noir du logement.

Monsieur Rancière : il faut prendre en considération la valeur de marché des logements. Si les logements sont sous les prix, cela aura des conséquences sur la mobilité et encouragea les locataires à rester plus longtemps.

Monsieur Nicol propose de figer le loyer moyen au niveau des loyers constatés aujourd'hui et rappelle qu'un loyer fixé à un tel niveau n'aurait pas d'effet pervers sur le marché.

Madame Lahaye souligne que la mesure souhaitée doit pouvoir être d'application ponctuelle et rappelle qu'en 1948, la loi a eu pour effet initial d'augmenter sensiblement les loyers et a finalement déconnecté les loyers de la réalité. Madame Lahaye souhaiterait des solutions ajustables dans le temps et d'utilisation et compréhension simples pour les usagers.

Monsieur Mano estime qu'il n'y aurait pas d'excès à fixer un niveau de loyer raisonnable et qu'une collectivité locale joue son rôle en agissant sur un marché.

Monsieur Rancière répond que les aides au logement, tournées vers le locataire sont perdues et passent

directement dans la poche de propriétaires et propose de rediriger une partie des aides du secteur privé vers l'offre de logement social.

Monsieur Nicol rappelle les propos de Monsieur Filippi : les loyers ont connu une augmentation de 50 % en 10 ans alors que les prix de vente ont doublé au cours de cette même période. Pourtant on assiste à une solvabilisation des acquéreurs et à un équilibre sur des prix élevés à l'achat alors que sauf pour les micro surfaces, il n'y a plus de preneur (résidence principale) au delà de 20€/m² à 25 €/m². On aurait donc atteint une limite à laquelle Monsieur Filippi rappelle la nécessité d'avoir des mesures de correction de la contorsion du marché immobilier et des loyers.

Audition de Monsieur Bernard Vorms

Monsieur Vorms présente les grandes lignes de l'étude réalisée par l'ANIL sur les mesures d'encadrement des loyers en Allemagne. (février 2011, www.anil.org)

L'Allemagne fait figure d'exception en Europe puisqu'elle n'a connu ni l'augmentation des prix, ni l'envol des loyers au cours de la décennie qui a précédé la crise financière. Plusieurs explications à cette situation qu'il faut nuancer, les tensions du marché étant très inégales selon les lands :

Choix de privilégier le locatif à l'accession : l'Allemagne a le plus fort pourcentage de locataires de l'Union Européenne (55 %). La question du logement reste strictement de la compétence de chaque land. La commune agissant par délégation du gouvernement régional.

L'expérience de Cologne a été la plus intéressante à étudier. La ville connaît la plus forte tension après Munich et a été la première à mettre en place un miroir des loyers en 1973. Cologne ne compterait en 2010 que 37 % de propriétaires occupants, contre 46 % à Bonn dans le même land. Le nombre de logements locatifs détenus par des sociétés importantes, privées, publiques ou coopératives, est estimé à 150 000. 250 000 logements seraient entre les mains de petits bailleurs. Les loyers s'étageraient entre 5,60 €/m² et 9,70 €/m², avec une moyenne de 7,80 €/m² pour les nouvelles locations.

En Allemagne, 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 de pratique assez rare. Le locataire peut résilier son bail avec un préavis de trois mois. Le bail doit mentionner la surface du logement et le loyer au m².

Le loyer des nouvelles locations et des relocations est librement fixé. S'il estime que le loyer est supérieur de 20 % aux loyers pratiqués pour des logements équivalents, le locataire peut s'adresser au juge et faire la preuve qu'il n'avait pas d'offre alternative correspondant à sa recherche. Il ne s'agit pas d'une obligation, le locataire est libre d'accepter un loyer « exorbitant » en vertu de l'adage « pas de plaignant, pas de juge ». Si le juge décide de baisser le loyer, le nouveau montant se substituera de plein droit à celui qui figurait dans le bail. En cas d'action, le locataire peut récupérer les indus au maximum sur les trois dernières années. La pratique des bailleurs ayant évolué, ce type de procédure est maintenant beaucoup moins fréquent.

A noter également, 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 m² corresponde à la valeur contractuelle.

Le loyer des baux en cours peut prévoir une clause prévoyant une augmentation périodique forfaitaire ou une clause d'indexation, mais le risque de faire sortir le loyer de la fourchette prévue peut expliquer

le peu de recours à cette possibilité.

Autre possibilité : le propriétaire peut demander à son locataire sous certaines conditions 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. En cas de refus du locataire, le propriétaire doit se tourner vers le juge.

La notion de loyers comparables et les Miroirs de loyers

Le juge, saisi par le propriétaire ou le locataire, doit se déterminer en fonction des loyers pratiqués pour des logements comparables.

Pour ce faire, la loi a prévu trois moyens : le recours à un expert, la présentation de trois références de loyers de logements comparables ou les éléments fournis par une banque de données des loyers.

Faute de banque de données, l'association des propriétaires de Cologne et celle des locataires avec l'appui de la ville et d'une association d'experts immobiliers, ont créé un Miroir des loyers (Mietespiegel) qui traite de l'ensemble des logements de la ville sauf les maisons individuelles et les biens exceptionnels par la qualité ou par la taille.

Il s'agit de fourchettes de loyer (hors charges) en fonction d'un certain nombre de critères (qualité du quartier, taille du logement, niveau d'équipement, date de construction). Il est envisagé d'y intégrer, à l'avenir, les performances énergétiques.

Les chiffres retenus résultent de dires d'experts, fondés sur un grand nombre de données et d'une négociation entre les partenaires du Miroir plus que sur un travail statistique sophistiqué.

Les objectifs des représentants des locataires (contenir la hausse ou d'enregistrer les baisses) et des propriétaires (justifier la hausse) sont contenus par le marché, la rotation des locataires constituant la menace première pour les propriétaires.

Les données de ce miroir sont actualisées tous les deux ans et le résultat donne lieu à une présentation lors d'une conférence de presse conjointe des associations de locataires et de propriétaires.

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 modifiés récemment, d'autres intègrent les loyers de relocation. Tout est affaire de décision locale.

La plupart des villes disposent de miroirs fondés sur la concertation comme celui de Cologne, mais d'autres ont choisi de créer des observatoires dits « qualifiés », reposant sur les statistiques d'experts.

Le rôle du juge

Sauf dans le cas où un expert intervient, le juge se référera au Miroir des Loyers. En l'absence de Miroir ou d'expertise, il pourra aussi s'appuyer sur les références fournies par les parties.

La rotation des locataires, crainte principale des propriétaires

Les deux associations, de propriétaires et de locataires, ont un quasi-monopole de fait. L'association de propriétaires revendique 24 000 membres et l'association de locataires fait état de 60 000 membres. L'association des locataires est chargée par la municipalité de l'expertise des baux de cas sociaux qui sollicitent son aide.

Toutefois, l'absence de forte tension sur le marché est pour beaucoup dans le succès de ce mode de fonctionnement. Même si le marché de Cologne est qualifié de tendu par rapport à celui d'autres villes allemandes, la situation est sans commune mesure avec ce qu'on peut observer à Paris ou dans certaines villes françaises.

La crainte majeure des bailleurs est la résiliation du bail par un locataire qui aura trouvé un logement d'un meilleur rapport qualité-prix.

Le premier enjeu consiste à limiter la rotation des locataires. Elle serait de 6 % en moyenne à Cologne, mais de 3 % au sein du parc de la GAG (la plus grosse société immobilière de Cologne) qui joue, de facto, le rôle de bailleur social.

Le financement des travaux d'amélioration énergétique du parc existant

En matière d'amélioration des performances énergétiques du parc existant, les difficultés sont particulièrement élevées dans le parc locatif et deviennent presque insurmontables lorsque ce parc est en copropriété.

La loi autorise le propriétaire à augmenter le montant du loyer de 11 % du coût de l'investissement correspondant à des travaux de maîtrise de l'énergie.

Dans ce cas, le loyer peut être supérieur à la fourchette haute du Miroir des Loyers, même si les économies de charges générées par l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments sont loin de représenter 11 % du coût des travaux.

Le propriétaire doit avertir le locataire de son intention, trois mois avant d'entreprendre des travaux ; il doit en fournir le détail et annoncer le montant de l'augmentation de loyer qui en résultera. Si le locataire refuse, le propriétaire devra là encore se tourner vers le juge.

Propositions de Monsieur Vorms

La pratique des Miroirs de Loyers et la transparence du marché qu'elle permet joue certainement un rôle positif dans l'équilibre des rapports entre locataires et propriétaires. Elle interdit de fait les loyers manifestement surévalués. Toutefois, le marché du logement allemand n'est pas comparable avec la situation parisienne beaucoup plus difficile.

Il y aurait assurément tout à gagner à disposer d'éléments de connaissance identiques sur l'ensemble du territoire français, à tout le moins dans les zones tendues.

Mais la méthode adoptée pour établir ces miroirs ne peut être transposée : une telle formule n'est praticable que parce que l'enjeu primordial du bailleur est de conserver son locataire et que l'ensemble des acteurs, notamment les associations de locataires et de propriétaires, se réunissent autour de l'objectif de stabilité des locataires, dans le contexte d'un marché dont la tension reste modérée.

Questions à monsieur Vorms

Monsieur Mano suggère la réintroduction de l'article 17 b loi 6 juillet 1989 qui obligeait à fixer le loyer en fonction du loyer précédent ou de justifier de l'augmentation par les loyers de voisinage ou l'exécution de travaux.

Monsieur Nicol rappelle que la mesure a existé entre 1989 et 1997 et ne concernait pas les nouvelles locations, seules les relocations étaient touchées par ce dispositif de blocage.

Le système de référence était à l'époque insatisfaisant mais les références actuellement disponibles auprès de l'OLAP sont suffisamment fines pour être le reflet des loyers d'un quartier et donc utilisables.

Monsieur Vorms estime que les références de loyers doivent être accessibles par le plus grand nombre et que l'information doit pouvoir circuler.

Monsieur Nicol retient l'idée qu'une mise à disposition trop large pourrait faire renoncer les bailleurs à alimenter la base de données de l'OLAP. Pour Monsieur Filippi, les anciennes mesures n'incitaient pas le locataire à engager une action s'il estimait que son loyer ne correspondait pas à celui de l'ancien locataire ou n'était pas fixé en fonction des loyers du voisinage.

Monsieur Coloos souhaite d'une part attirer l'attention sur le niveau des loyers et la réalisation de travaux qui pour être encouragés nécessitent de retirer un bon niveau de rentabilité. Les mesures trop coercitives comme un blocage seraient néfastes à l'entretien et à l'amélioration du patrimoine.

D'autre part les références à ce qui se passe à l'étranger ne peuvent à elles seules permettre de trouver une solution, les rapports locatifs constituent un tout.

Pour Monsieur Coloos, des mesures calées sur le système germanique n'auraient pas d'incidence sur le marché des relocations.

Monsieur Nicol : limiter les loyers aurait-il un incidence sur les travaux ?

Monsieur Coloos estime que le système allemand reste une énigme et les arguments des techniciens allemands ne seraient pas pertinents. Le marché n'est guère apaisé, comme à Berlin où les prix seraient en train de se relever.

Monsieur Mano souhaite une régulation du marché pour faciliter le logement des Parisiens et éviter le déplacement des populations vers des zones de plus en plus éloignées.

Monsieur Nicol veut savoir si la Fédération du Bâtiment mesure l'impact des mesures fiscales sur l'investissement locatif.

Monsieur Coloos précise que les dispositifs fiscaux et le volume des investissements neufs en fonction des dispositifs fiscaux ont un impact réel :

Au niveau national, on peut estimer à 20 000, le nombre de logements en moins en l'absence de dispositifs.

Il y aurait toujours eu environ 15 000 à 20 000 investissements supplémentaires portés par les dispositifs Besson, Méhaignerie et Périssol, et avec des régulations favorables entre 50 000 et 70 000 investisseurs, comme par exemple l'effet du Scellier, ainsi en 2010, près de 95 % de la production serait portée par le dispositif Scellier et Robien.

Le tableau suivant* illustre l'impact des dispositifs fiscaux sur la vente par les promoteurs, avec dispositif fiscal ou non de 1995 à 2010 :

	Accession	Locatif						Ensemble
		Quilès Méhaignerie	Périssol	Besson	de Robien	Scellier	Sans avantage fiscal	
1995	36 900	26 000						26 000
1996	37 000	28 700	6 900					35 600
1997	37 500	5 000	38 100					43 100
1998	38 700		55 000					55 000
1999	48 500		50 000	3 000				53 000
2000	51 200			19 000			5 000	24 000
2001	50 200			25 000			5 000	30 000
2002	50 400			30 000			5 000	35 000
2003	49 200				54 000			54 000
2004	50 200				62 000			62 000
2005	52 800				68 700			68 700
2006	59 600				66 700			66 700
2007	64 800				62 500			62 500
2008	44 400				35 000			35 000
2009	38 000				65 000		3 000	68 000
2010 (e)	42 550				69 450		3 000	72 450

* Source : FNB

Mais la définition des zones conduit à des aberrations : le Robien a induit un dysfonctionnement grave en fixant des loyers élevés, déconnectés du marché local.

Aux Etats-Unis, une autre logique a été adoptée en se référant au niveau de revenu médian des ménages.

Après le rappel des logements « à points » hollandais par Monsieur Dutrey, Monsieur Coloos les assimile aux logements calculés à la surface corrigée de la loi 1948 qui ont incité des travaux d'amélioration parfois non essentiels (équipements hygiénistes) pour augmenter les équivalents superficiels, alors que l'entretien courant était délaissé.

Propositions de Monsieur Coloos

- Il ne faudrait pas parler de blocage des loyers, plutôt de loyers de référence, d'encadrement, de régulation ou de suivi des loyers de relocation car les mots ont leur importance dans l'esprit des usagers.
- S'il doit y avoir un système de régulation, il faut que les loyers correspondent aux pratiques réelles du marché. Il faut une cartographie montrant la logique d'un système simple pour que les usagers s'y retrouvent. Au regard du marché, on pourrait alors fixer une limite acceptable.

Monsieur Dutrey clôt les interventions du jour en remerciant chacun des participants.

ANNEXE 3 - Synthèse des auditions

3 -Lundi 4 juillet 2011

Personnalité auditée :

- Madame Sabine Baïetto-Beysson : Présidente de l'OLAP, accompagnée de Madame Geneviève Prandy, Directrice de l'OLAP

En présence de : Monsieur René Dutrey (Conseiller de Paris, Président de la 8ème Commission), Monsieur Jérôme Dubus (Conseiller de Paris), Madame Frédérique Lahaye (cabinet du Maire), Monsieur Christian Nicol (Directeur de la DLH), Monsieur Arnaud Cursente (cabinet de Monsieur Mano), Madame Brigitte Ponsard (collaboratrice de M. Jérôme DUBUS), Madame Julie Sommaruga (collaboratrice du groupe PS-RG), Madame Marie-Blandine Duclap (Secrétariat général du Conseil de Paris), Monsieur Dominique Gadeix (ADIL75)

Audition de Madame Sabine Baïetto-Beysson

Madame Baïetto-Beysson rappelle tout d'abord que l'OLAP a été créée en 1987, suite à la loi du 23 décembre 1986 (loi Méhaignerie), en vue d'aplanir les litiges dans le cadre des renouvellements de baux avec réajustement du loyer, procédure prévue par la loi. Le rôle de l'OLAP a été consolidé par la loi du 6 juillet 1989. L'association assure une représentation équitable des bailleurs, locataires et gestionnaires et produit les références nécessaires pour organiser une meilleure connaissance des loyers et désengorger les tribunaux.

L'OLAP est une association loi 1901, réunissant auprès de l'Etat, la Ville de Paris, les représentants des propriétaires : l'UNPI et les bailleurs institutionnels (Fédération des Assurances, filiales de la caisse des dépôts), des locataires (CGL, CNL, CSF et CSCV), des gestionnaires (FNAIM et UNIS), l'ADIL75 et des personnes qualifiées.

L'OLAP a trois missions :

- Principalement, constituer les références de loyers pour le besoin des procédures contradictoires. La liste des communes est l'objet d'un décret (Paris et 114 communes de l'agglomération parisienne)
- Etablir une base de références statistiques (enquêtes complémentaires) des loyers de Paris et également de onze autres agglomérations.
- Réaliser des études sur les loyers pour des partenaires publics.

L'OLAP ne s'intéresse qu'aux loyers des baux soumis à la loi du 6 juillet 1989 et exclut de ses références les HLM, les meublés, les « Loi de 48 » et les résidences-services.

Sa base de données porte sur environ un million de logements dont 390 000 à Paris, chiffre identique pour la petite couronne et 210 000 en grande couronne.

15 % de ces logements appartiennent à des bailleurs personnes morales, 50 % sont gérés en direct par des bailleurs privés, le solde étant géré par des professionnels.

Les données sont affinées au regard de quatre-vingts quartiers de Paris, en fonction du type d'immeuble et de propriétaire. Depuis peu, le niveau de DPE est aussi pris en compte.

Les logements sont l'objet d'un suivi dans le temps pour comparer l'évolution des loyers d'une année sur l'autre. La durée d'occupation est prise en compte puisque la procédure de renouvellement exige

de produire des références de plus de 3 ans et de moins de 3 ans.

Le suivi des logements permet d'étudier l'incidence du maintien durable des locataires (loyers variant selon l'IRL) et les sauts de loyers, suite à renouvellement du bail ou à relocation.

La collecte des données se fait auprès des gestionnaires, bailleurs et locataires (enquêtes individuelles). Les références sont rendues anonymes par l'absence du n° de l'immeuble dans la rue, elles sont accessibles sur abonnement et disponibles pour tous les membres de l'OLAP.

Les exploitations statistiques sont l'objet d'une publication annuelle et servent à alimenter le rapport annuel sur les loyers de la DHUP, présenté chaque année par le gouvernement aux Députés et Sénateurs.

Le site Internet de l'OLAP communique les loyers de marché, c'est-à-dire ceux des locataires ayant aménagé l'année précédente.

On remarque des distorsions importantes par quartiers et types de logement, notamment à Paris, alors qu'en banlieue les écarts sont moins marqués.

L'OLAP entreprend actuellement d'affiner ses données. La médiane des loyers s'établit entre 20 €/m² et 21 €/m² mais des logements sont au-dessous de 13 €/m² quand d'autres dépassent 30 €. Les critères relatifs aux quartiers, types d'immeuble, logement, confort...peuvent être affinés.

L'OLAP note une progression des loyers significative mais très en deçà des prix de vente des logements. Sur les dix dernières années, les loyers parisiens ont augmenté de 50 % alors que les prix de vente ont été multipliés par deux et demi. Le marché locatif est marqué par plus d'inertie (peu de mobilité) alors qu'on observe un repositionnement des accédants (arrondissements périphériques, petite et grande couronne).

Depuis janvier 2011, on peut noter sur l'agglomération parisienne, une progression des loyers du parc locatif privé de +1,8 % au m² alors que l'IRL reste inférieur à 1.

En Province, les loyers ont varié de + 0,9%.

A Paris, la progression est de +3,2 % expliquée par des sauts à la relocation dont la moyenne est de près de 9 % (8,9 %). En Province, la progression moyenne suite à relocation est de moins de 2 % ce qui traduit des baisses de loyer à la relocation.

Cette progression montre les décrochages entre les loyers de marché et les loyers des locataires en place qui suivent l'IRL.

La valeur moyenne des locations conclues en 2010 est de 22,6 €/m² contre 21,8 € en 2009, soit une progression de 3,7%.

D'une année sur l'autre, le loyer de location évolue de 3,7% alors que sur un même logement, la hausse de loyer suite à relocation est de 9% (8,9%).

Dans le 1er cas on a un effet de rattrapage par rapport au loyer antérieur alors que dans le 2ème cas, il s'agit de ramener la valeur moyenne du loyer en 2010 à la valeur moyenne 2009, soit 3,9 %.

Madame Prandy fait observer que les loyers des locataires « sortants » sont inférieurs au loyer de marché et la rotation du parc dans Paris est de 20 %, ce qui est très faible par rapport à la taille des logements pour un parc constitué pour les deux-tiers de petits logements où la rotation en principe devrait être entre 30 et 40 %. Les loyers restent ainsi très en deçà du marché et le rattrapage, suite au départ du locataire, est d'autant plus important.

Questions à Madame Baïetto-Beysson

Monsieur Dubus observe que les 9 % de progression ne sont portés que par 20 % du parc.

Madame Baïetto rappelle aussi qu'il y a 20 ans, l'écart entre les logements occupés depuis plus de 10 ans et la moyenne des loyers de marché était de 70 %. Cet écart s'est beaucoup resserré par le jeu des nouvelles locations et de la rotation du parc et serait maintenant d'environ 35 %.

A l'époque, les blocages de loyers ont contré la liberté totale des bailleurs de fixer les loyers.

Monsieur Nicol souligne que ces 9 % correspondent à une réalité. Quand il y a changement de locataire, le loyer augmente de 9 %, tirant le marché vers le haut.

Pour *Monsieur Dubus*, les loyers peuvent être inférieurs au marché ou réajustés en raison de travaux ou suite à un besoin de rattraper le marché. La variation de 9 % peut être expliquée objectivement.

Monsieur Cursente rappelle que les nouveaux loyers par chaînage entraînent une augmentation des nouveaux loyers. Cette augmentation des loyers est de plus de 50 % en 10 ans. L'effet du loyer de marché qui évolue plus vite que le niveau de vie est dû au déséquilibre de l'offre et de la demande.

C'est ce qui se passe au moment du changement de locataire qui explique la hausse des loyers à Paris.

Monsieur Cursente précise aussi que l'objectif principal est de s'intéresser aux niveaux de loyer auxquels la demande ne peut répondre. La Mission ne s'interdit pas de faire des propositions d'encadrement sur les relocations et aussi sur les premières locations. Ce sont environ 70 000 relocations qui sont concernés sur 380 000 logements loués alors que la nouvelle mise sur le marché de logements est de moins de 10 %, c'est donc la relocation qui reste le sujet le plus préoccupant.

Monsieur Dutrey insiste sur l'obligation de reconnecter les loyers au niveau des salaires.

Monsieur Cursente observe actuellement chez certains bailleurs institutionnels des propositions de locations à 28 €/m² (par exemple dans le 15^{ème} arrondissement) ce qui est au-delà du marché.

Madame Baïetto : Il faut nuancer les moyennes selon des quantités de critères. L'OLAP peut envisager d'affiner les moyennes par type de logement pour cerner les disparités. L'OLAP n'a pas encore étudié les logements qui se situent au-dessus du marché. La modélisation a ses limites, des logements atypiques sont très au-delà de la moyenne constatée de 22 €/m².

La qualité des logements doit aussi être prise en compte.

Madame Prandy note que des logements sortent régulièrement du parc locatif privé, ceux-ci sont le plus souvent de qualité moindre. En revanche, de nouveaux logements arrivent sur le marché après des travaux et donc les entrants sont en principe de meilleure qualité que les logements sortants...

Monsieur Cursente : l'appareil statistique de l'OLAP est-il actuellement suffisant pour envisager un encadrement des loyers, sur le modèle des références prises en compte dans le cadre d'un Miroir des loyers allemands ?

Madame Baïetto estime qu'accroître la taille de l'échantillon aurait un coût mais il doit être possible sans peser sur l'échantillon d'affiner les critères, mais des analyses doivent être menées plus sérieusement

avant tout engagement.

Monsieur Nicol : parmi les critères, le fait que l'OLAP recueille désormais les informations relatives au DPE est très intéressant si on veut que la qualité énergétique des logements devienne à l'avenir un élément de fixation des loyers.

Madame Baietto : le système ne pourra pas être trop affiné, le quartier et la taille des logements sont des critères déterminants à 80 %.

D'autres facteurs sont déjà mesurés et peuvent être complétés mais à être trop précis, le panel se réduirait ce qui pourrait vider les références de toute signification.

La capacité d'interprétation des parties et le pouvoir d'appréciation du juge peuvent aussi contribuer à déterminer les niveaux de loyer de référence.

Monsieur Dutrey remercie Madame Baietto-Beysson et Madame Prandy de leurs interventions et met un terme à la réunion de la Commission.

4 - Mercredi 5 octobre 2011

Personnalités auditées :

- Monsieur Paul Philippot, Délégué général de l'UNPI
- Monsieur Michel Mouillart, Economiste

En présence de : Monsieur René Dutrey (Conseiller de Paris, Président de la 8ème Commission), Madame Brigitte Ponsard représentant Monsieur Jérôme Dubus (Conseiller de Paris), Madame Frédérique Lahaye (cabinet du Maire), Monsieur Christian Nicol (Directeur de la DLH), Monsieur Dan Steinfeld (cabinet de Monsieur Mano), Madame Clémentine Martin-Gousset (chargée de mission Conseil de Paris), Madame Julie Sommaruga (collaboratrice du groupe PS-RG), Madame Marie-Blancine Duclap (Secrétariat général du Conseil de Paris), Monsieur Dominique Gadeix (ADIL75).

Audition de Monsieur Paul Philippot

Monsieur Philippot rappelle que l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 prévoyait déjà des mesures d'encadrement des loyers pour les premières locations et les relocations. Ces mesures trop complexes n'ont pas fonctionné. Pour l'UNPI, elles déstabilisaient l'économie des contrats en permettant aux locataires de contester rétroactivement leur loyer. Ces dispositions sont toujours mentionnées dans la loi mais d'autres solutions sont possibles :

- Par exemple, il existe les conventionnements ANAH sans travaux. Ils permettent d'obtenir une réduction fiscale sur les loyers, conditionnée par un loyer plafond à ne pas dépasser. Cette mesure fonctionne mal. L'obligation de conclure une convention avec l'ANAH ne s'explique pas quand n'y a pas de travaux. Il s'agit d'un système complexe qui n'incite pas les bailleurs à le choisir. Des incitations fiscales existaient précédemment sans l'exigence d'une telle convention. Autre difficulté, les loyers à respecter, même au niveau le plus élevé (Borloo intermédiaire), le plafond de 17,47 €/m² est insuffisant pour ne pas aller vers les loyers du marché. Revoir ce dispositif reviendrait à le rendre plus attractif et à faciliter la mise sur le marché de loyers intermédiaires.

- Le stock de bureaux parisiens peut aussi être mobilisé en faveur de l'offre de logements. Une étude d'Immogroup Consulting estime que le stock francilien de bureaux inadaptés à une activité professionnelle pourrait représenter un potentiel de 70.000 logements, cela vise notamment d'anciens locaux dans des immeubles haussmanniens de la capitale. Les travaux d'aménagement de ces surfaces pourraient être facilités en réduisant le coût de TVA, encore à 19,6 % alors que la TVA pour des travaux dans un logement existant est à 5,5 %.

L'UNPI est peu favorable aux futures mesures sur les micro-surfaces qui risquent de pousser ces loyers vers le plafond annoncé entre 30 €/m² et 40 €/m². Pour ce qui est du dispositif parisien « Louez Solidaire et Sans Risques » (dispositif d'intermédiation locative) dont l'UNPI est partenaire, il est dommage que les bailleurs ne puissent choisir l'occupant qui est proposé par l'association, locataire en titre.

D'après *Monsieur Philippot*, la plupart des propriétaires se calent sur des loyers au dessous du marché, préférant miser sur la stabilité locative, mais actuellement l'immobilier est une valeur refuge et les nouveaux investisseurs souhaitent une rentabilité fonction du marché de l'accession.

Questions à Monsieur Philippot

Monsieur Dutrey demande si le réaménagement serait suffisant pour réguler le marché et quel serait un loyer acceptable.

Monsieur Philippot redit qu'il faudrait revoir le fonctionnement du Borloo. Il faut relever les plafonds de loyer et simplifier les démarches pour l'obtention du bonus fiscal.

Un loyer de 20 €/m² serait suffisant, le différentiel avec les loyers du marché étant compensé par la déduction spécifique.

Madame Lahaye est d'accord sur l'obstacle que représente la contrainte de la convention ANAH.

Monsieur Nicol insiste sur le conventionnement tel qu'il est proposé à Paris. La plupart des conventionnements sont conclus dans le cadre du dispositif Louez Solidaire qui permet de bénéficier d'une déduction fiscale spécifique de 60% tout en pratiquant un loyer intermédiaire. La mesure fiscale sert donc de levier et contribue au succès de Louez Solidaire.

Monsieur Philippot revient aussi sur le parc des institutionnels (question abordée lors de précédentes auditions). Faire revenir les institutionnels sur le marché fait aussi partie des pistes proposées par l'UNPI.

Monsieur Dutrey souligne l'intérêt de plusieurs propositions de l'UNPI (réaménagement du conventionnement, transformation des bureaux...) et remercie Monsieur Philippot de son intervention.

Audition de Michel Mouillart

Monsieur Mouillart émet des doutes sur la réalité de l'augmentation des loyers fréquemment évoquée de 50 % en 10 ans. Les loyers de marché depuis 1998 ont augmenté de 3,4 % par an ce qui équivaut en masse à une variation de 38 %. Il s'agit bien entendu d'une augmentation rapide, au même rythme que les revenus disponibles des ménages et qui représenterait 1,2 % de plus que la variation des prix à la consommation.

À Paris, l'augmentation dans le cas de la relocation, ne serait pas aussi rapide que pour les loyers de marché. Il faut savoir que 40% des logements sont reloués après des travaux d'entretien courant, 33 % de ces locations sont l'objet de travaux de mise aux normes et le reste est reloué en l'état.

Sur 12 ans, pour les logements reloués sans travaux, la variation du loyer serait inférieure de 0,1% aux loyers de marché (après une durée moyenne d'occupation de 6 ans à Paris contre 3 à 4 ans ailleurs). Ces biens étaient déjà supérieurs à la moyenne des loyers de marché avant d'être reloués.

En présence de travaux courants, le différentiel à la relocation de 6% reste encore inférieur aux loyers de marché (25,9 €/m²), soit un loyer de relocation d'environ 23,1 €/m².

Les augmentations les plus élevées (10 %) sont constatées lors des mises aux normes mais elles sont toujours inférieures à celle des loyers de marché.

Les biens reloués après 1 an de location constituent 9 % du marché. Les relocations intervenues entre 1 an et 3 ans correspondent à 37 % des baux signés et entre 6 ans et 9 ans à 10 %. Sur l'ensemble du parc, on reste 5 à 6 ans dans un logement du secteur privé parisien contre 3,5 ans en France entière.

Autres données : 95 % des loyers de marché sont fixés entre 9 €/m² et 36 €/m² dont un quart entre 9 €/m² et 18 €/m² et un autre quart entre 24 €/m² et 36 €/m². Quand on veut vérifier l'évolution des loyers, on compare tous les baux d'une année à ceux signés l'année précédente, en pondérant selon les ar-

rondissements ou quartiers et le type de logement. L'évolution constatée est de 3,4 % par an sur les 12 dernières années ce qui est plus faible que ce qui peut être dit.

Questions à Monsieur Mouillart

Monsieur Nicol se dit d'accord sur le constat d'une évolution plus proche de 37 % que de 50 % mais tous les ans le décret d'encadrement des loyers est pris parce que la hausse des loyers parisiens est plus forte qu'en province. Ce qui pose problème, c'est le niveau des loyers, plus que leur évolution.

Madame Lahaye souhaite connaître l'impact des revenus sur les variations de loyers.

Monsieur Mouillart rappelle d'abord le marché locatif en France et évalue le loyer de marché à 12,4 € dans toutes les grandes métropoles d'équilibre régional comme Brest, Strasbourg, Lille, Lyon, Bordeaux..., hors la 1ère et la 2ème couronne d'Ile-de-France (16 €) et à Paris (22 €), soit le double des villes moyennes.

Il souligne aussi que ce n'est pas à Paris que les loyers ont augmenté le plus vite sur les 10 dernières années. Par exemple, des villes comme Lille et Brest ont connu une progression plus rapide.

Monsieur Mouillart explique que les ménages qui sont sur le marché locatif sont à des niveaux de revenus de plus en plus forts. Le niveau des revenus des ménages qui se présentent sur le marché est en adéquation avec les niveaux de loyers.

Ceux qui se présentent sur le marché illustrent le principe du fonctionnement du marché. Il est difficile d'habiter Paris comme le montre le taux de mobilité d'environ 18 % contre un peu plus de 28 % en France entière.

Monsieur Mouillart n'est pas favorable à un plafonnement des loyers de marché, compte tenu des niveaux de loyers actuels, certaines catégories seront de toute façon évincées.

Pour *Monsieur Steinfeld*, au vu de ce constat de non encadrement des loyers, il faut que le parc parisien puisse accueillir les populations intermédiaires et qu'il dispose d'une offre diversifiée.

Madame Lahaye demande quel serait l'effet d'un plafond. Par sécurité les bailleurs continueront-ils à choisir les candidats les plus aisés ?

Pour *Monsieur Mouillart*, un mouvement général amorcé au 19ème siècle, à Paris comme en province, déplace les ménages populaires vers l'extérieur (voir Brest ou Nantes). Le phénomène est plus marqué à Paris, ville convoitée qui attire administrations et activités.

Le marché locatif privé, s'il est plafonné, sera déconnecté des autres alors qu'il est fonction des autres marchés (transactions et logement social).

Monsieur Mouillart insiste sur le déséquilibre quantitatif de logements, cette insuffisance d'offres, déjà connue depuis de nombreuses années, est la cause majeure de la situation actuelle.

Des dispositifs d'exception comme le plafonnement des loyers peuvent créer des mécanismes d'exclusion. Dès lors que la ville continuera à être convoitée, celui qui obtiendra un logement, sera celui qui aura versé le droit d'entrée le plus élevé.

Monsieur Steinfeld répond que dans le cadre d'une nouvelle législation des mesures pourraient être prévues contre ceux qui contreviendraient aux règles de fixation des loyers.

Après avoir remercié Monsieur Mouillart ainsi que toutes les personnes présentes, Monsieur Dutrey clôt la réunion de la Commission.

ANNEXE 4 - Observations du groupe Centre et Indépendants

Monsieur Jérôme Dubus, représentant le groupe Centre et Indépendants a participé aux travaux de la mission. Sans rejeter l'idée d'un encadrement des loyers, il reste soucieux de ses effets collatéraux sur le fonctionnement du marché locatif.

Le groupe Centre et indépendants est d'accord sur la nécessité de recourir au législateur et souligne que le rapport pourra alimenter la proposition de loi déposée au Sénat, en juin dernier, par le groupe socialiste et en discussion au mois de décembre.

La régulation des loyers est avant tout conditionnée par le contexte exceptionnel de Paris, "situation anormale du marché locatif".

Se basant sur le communiqué de l'OLAP en juillet 2011, Monsieur Dubus retient une modération globale du marché parisien qui s'accompagne cependant toujours, dans de nombreux cas, de rattrapage lors des relocations avec une progression plus forte à Paris, mais qui peut s'expliquer aussi par une durée plus longue des baux.

Source : *CLAMEUR*

La situation toute particulière du marché parisien sur les loyers résulte principalement d'une déconnexion, aggravée depuis une décennie entre l'offre et la demande, dont l'OLAP précise les causes structurelles, qu'il n'est pas inutile de rappeler ici.

" Deux tendances de fond se distinguent :

- dans le parc ancien, les transferts vers le parc social ou la propriété occupante ne sont que partiellement compensés par des mouvements inverses,
- la faiblesse de la construction neuve dans le parc privé ne permet qu'une progression insuffisante du parc malgré le succès certain rencontré par les dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement locatif dont les effets se font sentir en grande couronne et dans certaines communes de petite couronne."

La hausse parisienne est donc le résultat sur une ville à l'attractivité intense, de la conjonction d'un foncier en raréfaction et d'une diminution du locatif privé à laquelle la municipalité participe, ainsi que des conséquences de la réglementation locale en matière d'urbanisme (dont un COS diminué à 3).

Sur le principe d'un encadrement

De manière générale, cette proposition conforte la pratique française de faire abstraction de l'ensemble de la chaîne du logement et d'ignorer par exemple l'économie de la construction, pour édicter une norme dont les effets ne sont pas tous mesurés.

Ainsi l'impact de cette mesure - qui si elle était adoptée se conjuguerait à la hausse de la fiscalité locale décidée par la Municipalité parisienne et aux incertitudes pesant sur la fiscalité immobilière - doit être mesuré au regard :

- d'un désinvestissement locatif, étant précisé que le niveau atteint par les prix immobiliers parisiens a entraîné de facto une baisse du rendement locatif.

Nous relevons en outre que le délai pour saisir la commission de conciliation après signature du bail, serait porté à six mois. Nous estimons que cette possibilité rétroactive longue peut décourager de potentiels bailleurs, outre la complexité d'établir des loyers de référence, réellement conformes aux loyers constatés dans voisinage, mais aussi à la réalité des logements.

- d'un effet de rétention des biens ou a contrario leur mise en vente, hypothèse qui conduirait à réduire le parc locatif privé et à "mettre en péril la diversité sociale de nos villes". A Paris, le processus de bipolarisation est déjà fortement engagé.
- du risque de détournement de la vocation initiale des logements vers des pratiques parallèles, voire illégales de location ou d'autres usages, à l'image des locations de courte durée en mode hôtelier qui se

sont tant multipliées à Paris, malgré la modification des textes municipaux et l'intensification des contrôles.

- de l'entretien du patrimoine et de l'adaptation des logements au Plan Climat avec le risque d'un moins disant locatif. Les bailleurs pourraient être moins enclins à s'engager dans des travaux à moyen et long terme. Selon l'observatoire CLAMEUR, l'effort d'amélioration s'est établi à haut niveau en 2010, contribuant à la réduction du risque de vacance prolongée sur le marché. Nous notons toutefois la possibilité "d'adaptations particulières des loyers, notamment en cas de travaux réalisés par les bailleurs" évoquée par le rapport.

De manière générale, et à la différence des affirmations de ce rapport, nous ne voyons pas dans la régulation par voie réglementaire, l'assurance d'un gain de "fluidité du marché locatif" parisien. Elle pourrait au contraire conforter son inertie. Seule une offre nouvelle diversifiée - et à Paris, elle est rationnée, sinon inexistante - peut répondre à la situation des "outsiders" du marché locatif. C'est l'absence de tensions qui explique le succès du contrôle des loyers dans les villes allemandes et la retenue de leurs loyers.

En revanche, nous soutenons la proposition tendant à améliorer le dispositif fiscal des logements conventionnés du parc privé qui, en terme de niveaux de loyers permettent à des ménages aux revenus ciblés de se loger et pourrait aussi améliorer le taux de rotation dans le parc social, particulièrement bas à Paris (moins de 4 %). Et pour l'avoir demandée par un vœu adopté à l'unanimité du Conseil de Paris, la transformation de bureaux en logements doit être appuyée aussi par une action volontariste à l'échelle de la collectivité, en parallèle à des mesures d'incitation fiscale.