

Le contrôle des loyers dans un monde régi par des logiques de marché

Christine Whitehead

London School of Economics c.m.e.whitehead@lse.ac.uk

Traduction et complément d'informations : RBDH

Contribution rédigée dans le cadre de la conférence organisée par le RBDH le 17 janvier 2023 sur la régulation des loyers

Contrôle des loyers : aperçu historique

Les premiers dispositifs de régulation ont été introduits en Europe vers 1915/1916, au moment de la Grande Guerre, où la main-d'œuvre ouvrière est réquisitionnée en masse pour faire tourner l'industrie de guerre. L'augmentation massive de la population dans certaines zones entraîne dans sa foulée, la hausse des loyers pour les nouveaux arrivants, de même que pour les populations en place. La situation inquiète et crée de vives tensions sociales à tel point qu'une réponse politique s'impose.

Les mécanismes mis en place alors correspondent à ce que l'on appelle aujourd'hui, les contrôles de première génération, soit des blocages purs et simples des loyers : aucune possibilité d'augmenter les prix en cours de bail, de même à la relocation. Les mesures sont pensées temporairement, liées à la conjoncture de guerre.

Le faible investissement locatif en temps de guerre engendre une pénurie croissante de logements. Dans les années 30, les mesures se relâchent alors, ce qui contribue à nouvelle inflation des loyers. Les contrôles seront réintroduits ou étendus en 1939 et dans la plupart des pays européens qui y recourent, prolongés (avec des corrections) sur une longue période, bien après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les mesures d'encadrement étaient très populaires à cette époque.

Les effets des contrôles de première génération sont bien documentés. La qualité des logements a diminué. Les propriétaires n'avaient pas ou peu d'intérêt à améliorer ou même à entretenir leurs biens, vu la hauteur des loyers et l'impossibilité de répercuter les coûts sur les loyers. De leur côté, les locataires n'étaient pas en mesure d'exiger des réparations et des améliorations.

Dans certains pays, les fins de bail ont servi d'occasion pour faire sortir les logements de la part du marché encadré, ce qui a entraîné une chute de la mobilité des locataires (craignant des hausses de loyer en cas de déménagement) et une sous-occupation des logements. Les logements libérés ont été vendus à des personnes prêtes à les rénover pour les occuper plutôt qu'à les louer.

Enfin, il a été constaté peu de nouveaux investissements dans le secteur locatif privé là où les contrôles ont été maintenus, d'autant que les ménages plus aisés ont pu accéder à la propriété, la demande locative émanant principalement des ménages à faibles revenus.

Aux Pays-Bas et en Allemagne, des formes de réglementation plus sophistiquées, mais aussi moins radicales que les premières ont été introduites, ce qui a incité les bailleurs à rester dans le secteur. Des pays où, dans l'après-guerre, l'accès à la propriété personnelle ne bénéficiait pas d'un traitement préférentiel.

Il est important de noter qu'après 1945, de nombreux pays européens ont construit massivement des logements locatifs sociaux, loués à des loyers inférieurs au marché, de sorte que le marché locatif privé est devenu un secteur « résiduel », destiné aux ménages qui ne pouvaient ni accéder à la propriété, ni au logement social locatif.

Dérégulation des marchés locatifs à la fin du 20^{ème} siècle

Un mouvement de dérégulation s'est opéré au fur et à mesure que les pénuries quantitatives de logements de l'après-guerre étaient surmontées à partir du début des années 1970. Le tableau ci-dessous présente les changements intervenus sur une période de trente ans, jusqu'en 2010.

Certains pays sont passés d'un contrôle strict à une absence quasi totale de contrôle, notamment l'Angleterre, la Finlande et la Norvège. D'autres, notamment les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suède, ont conservé le même système pendant quarante ans.

Toutefois, au cours de la dernière décennie, un intérêt croissant s'est manifesté, en particulier dans les centres urbains, pour la réintroduction d'un contrôle plus strict des loyers face à l'inflation des prix et les difficultés croissantes d'accès au logement (face à une production de logement social faible).

Degree of regulation in early 1980	Degree of regulation in late 2000s
High	
Spain	
Finland	
Netherlands	Netherlands
Denmark	
England	
Medium	
Sweden	Sweden
Germany	Germany
Norway	Switzerland
Switzerland	Denmark
	Spain
	France
France	Ireland
Low	
Ireland	Norway
	England
	Finland

Situation actuelle

Dans de nombreux pays d'Europe occidentale, il existe des formes de régulation. Le plus souvent, les loyers initiaux et les augmentations sont réglementées à partir d'un indice représentatif de l'évolution des coûts ou des prix. Les durées d'occupation sont garanties sur un temps relativement long.

L'Angleterre se distingue par l'absence de contrôle des loyers et par des baux de courte durée (généralement un an). Le gouvernement actuel a l'intention d'introduire une sécurité d'occupation illimitée, mais avec des exceptions significatives - par exemple lorsque le propriétaire souhaite vendre. L'Écosse a déjà introduit une sécurité d'occupation illimitée, mais là encore avec un grand nombre d'exceptions. Il y est aussi question de contrôler les augmentations de loyers dans certaines zones tendues.

Les pays dotés de systèmes d'encadrement des loyers depuis des décennies, qui ont certes évolué avec le temps, mais en conservant les principes de base, ont tendance à avoir des secteurs locatifs privés plus développés qu'ailleurs et donc une volonté plus forte de protéger les locataires. Ce sont aussi bien souvent des pays où il est plus difficile d'accéder à la propriété et où il n'y a pas assez de logements sociaux.

Certains dispositifs de régulation ne concernent pas l'ensemble du parc privé. Au Danemark, par exemple, les logements construits après 1991 ne sont pas contrôlés. Aux Pays-Bas, ce sont les logements dans les loyers sont supérieurs à environ 750€/mois.

Croissance du secteur locatif privé

Au cours de la dernière décennie – et dans certains pays européens, avant le passage à l'an 2000 – le secteur locatif privé a pris une place de plus en plus significative. Cette évolution reflète, comme déjà souligné précédemment, à la fois la difficulté croissante d'accéder à la propriété (étant donné les prix) et la faible production de nouveaux logements sociaux, voire dans certains pays, le transfert du parc social vers le secteur privé. Les loyers continuent d'augmenter et représentent un véritable problème pour les ménages les moins pourvus. Par ailleurs, la construction neuve s'est plutôt concentrée sur les segments moyens et supérieurs du marché, pas sur le logement abordable.

On assiste également à l'arrivée de nouveaux acteurs dans le secteur locatif privé (depuis le tournant de ce siècle), notamment des investisseurs institutionnels (internationaux) à la recherche de rendement à court terme, profitant des failles du système, alors que jusque-là l'investissement locatif était plutôt le fait d'acteurs locaux (particuliers ou petites sociétés) intéressés par des placements sûrs, sur le long terme.

La présence de ces investisseurs suscite de nombreuses inquiétudes dans ce qui est perçu comme une tendance à la marchandisation du logement, actif financier plutôt que bien de première nécessité. La financiarisation du logement est considérée comme une des principales causes de la hausse des loyers et de la gentrification dans de nombreuses villes européennes.

Ce phénomène est identifié comme le problème Blackstone en raison des investissements réalisés par ce fonds américain en Suède, en Allemagne au Danemark, qui a amené ces pays à renforcer la sécurité d'occupation des locataires.

Problème notable également, spécialement en Allemagne et en Suède, celui des rénovictions. Les rénovations (dont celles qui visent la performance énergétique) des logements entraînent des augmentations de loyers que les locataires en place ne peuvent plus payer (quand bien même les loyers font l'objet d'une régulation – dans un système encadré, les loyers peuvent évoluer en fonction des coûts d'investissement).

Considérations générales

Le contrôle des loyers est généralement populaire auprès des électeurs (par exemple, 65% des Londoniens l'approuvent - même si le maire n'a pas le pouvoir de l'introduire) - il s'agit donc de plus en plus d'une question politique.

La plupart des initiatives réglementaires se concentrent, au moins dans un premier temps, sur les zones tendues (où la demande en logement est importante) - bien que le système ait tendance à s'étendre aux zones où la demande est plus faible (par exemple, en Allemagne et en Irlande). Nombre d'entre elles sont lancées au niveau régional ou local, même si les gouvernements nationaux fixent souvent les règles-cadre.

Si l'encadrement des loyers est souvent mis en question pour son impact négatif sur l'offre locative, dans certaines villes, l'offre de logements diminue à cause d'un autre phénomène, celui de la croissance des locations à court terme, en particulier dans les zones touristiques. Il s'agit pour les propriétaires de contourner les règles en vigueur en matière locative, en convertissant des logements en hébergements touristiques plus rentables.

En Europe, les systèmes de sécurité sociale s'affaiblissent, de sorte que les ménages à faibles revenus ont de plus en plus de mal à s'offrir un logement adéquat. La répartition des revenus est elle aussi de plus en plus déséquilibrée, ce qui accroît le nombre de personnes ayant des difficultés à payer leur loyer.

Quelques exemples de dispositifs de régulation des loyers

En Allemagne, les loyers sont déterminés depuis plusieurs décennies au travers d'un référentiel de loyers appelé « Mietspiegel » (miroir des loyers). Celui-ci sert de base (prix moyen des locations dans les différents quartiers de la ville) pour actualiser les loyers des baux existants. Depuis 2013, des règles plus strictes ont été introduites dans les villes où le marché du logement était tendu (aujourd'hui plus de 300 villes/municipalités) : le loyer initial ne peut pas dépasser le comparatif local de plus de 10%. Dans le même temps, pour les baux existants, les augmentations de loyer autorisées sur une période de trois ans (en fonction du miroir des loyers) sont passées de 20% maximum à 15% dans certaines villes. A Berlin, une nouvelle loi de 2020 dite aussi « gel des loyers » a établi une interdiction d'augmenter les loyers pendant cinq ans (sur base des loyers de 2019) mais la mesure a été jugée inconstitutionnelle par la Cour allemande et donc annulée.

La France a établi un dispositif expérimental (5 ans) de plafonnement des loyers dans des zones tendues du territoire : zones urbaines de plus de 50000 habitants où on observe un déséquilibre entre offre et demande. 28 agglomérations ont été identifiées, à charge des autorités locales de le mettre en œuvre. Paris a été la première ville à concrétiser la mesure à partir de la détermination de loyers de référence, suivie par trois autres villes en 2019 et d'autres par la suite.

Aux Pays-Bas, le secteur du logement réglementé, dans lequel le Gouvernement fixe les limites de loyer, comprend les biens dont les loyers sont inférieurs à 750 euros par mois (plus de 80% du marché locatif). Un nouveau système prévoit d'encadrer également les prix des biens immobiliers du marché intermédiaire, inférieurs à 1000 euros/mois.

En Irlande, le secteur locatif privé a été fortement déréglementé, mais il est ensuite passé à une approche selon laquelle les loyers devaient être conformes aux loyers du marché local pour des biens similaires. En 2016, des zones de pression sur les loyers (RPZ) ont été introduites pour une période de trois ans au cours de laquelle les loyers ne pouvaient augmenter que selon une formule prescrite d'un maximum de 4 % par an. Cette mesure a été prolongée mais la sécurité d'occupation reste limitée dans le temps. Entre-temps, le gouvernement a amélioré son système de collecte de données sur les loyers ce qui devrait contribuer à renforcer le dispositif.

En Espagne, la région catalane a introduit, en 2020, une loi relative au contrôle des loyers pour les baux d'habitation (proche du modèle français et allemand), en interdisant dans les zones tendues, de fixer des loyers supérieurs à un référentiel (indice catalan des loyers). Les loyers trop élevés pouvaient être contestés par les locataires. Des restitutions/baisses de loyers, ainsi que des sanctions étaient prévues. La cour constitutionnelle espagnole a invalidé la loi estimant que la compétence sur les loyers était du ressort exclusif du gouvernement national. Depuis lors, très récemment, l'Espagne s'est dotée d'un texte fondateur pour le droit au logement qui donne notamment la possibilité aux régions d'imposer un contrôle des loyers sur leur territoire en visant particulièrement les multipropriétaires (plus de 10 logements en location), associé à des réductions d'impôts importantes pour les « petits » propriétaires, de façon à les inciter à baisser les prix.

Jusqu'à présent, peu d'éléments indiquent que ces réglementations ont eu un impact négatif sur l'investissement locatif. Cela s'explique en partie par le fait que des contraintes fortes sur les loyers n'ont jamais réussi à s'appliquer (gel des loyers à Berlin annulé par exemple), mais c'est aussi et surtout parce que dans la plupart des pays concernés, les loyers de référence n'ont pas été respectés et pourtant peu contestés par les locataires.

Il apparaît également que le coût de mise en œuvre de ces dispositifs soit assez élevé, en raison de la nécessité de disposer de base de données de qualité sur lesquelles s'appuyer (référentiel de loyer à appliquer).

Conclusion

Une grande partie de l'Europe occidentale a adopté des mesures visant à contrer l'envolée des loyers ces dernières décennies. Le succès de ces initiatives dépend fortement du contexte économique. L'Allemagne par exemple a connu pendant longtemps une faible inflation et a pu maintenir des prix de l'immobilier relativement bas. Berlin s'est intéressé tardivement à la question parce que les prix ont commencé à monter au début du millénaire seulement.

La cherté des loyers est devenue un problème majeur dans toutes les villes. Les ménages à faible revenus paient des loyers inabordables pour des logements de qualité médiocre. L'arrivée d'investisseurs internationaux dans le secteur du logement avivent encore les craintes sur l'inflation des loyers et poussent à la mise en place de politiques de stabilisation des loyers plus strictes (au niveau national, régional et local).

Les initiatives actuelles sont généralement plus sophistiquées et plus modulables que dans le passé, mais elles sont susceptibles, à terme, de réduire les investissements locatifs. L'incertitude et les conséquences imprévues/involontaires à long terme continuent donc de susciter des inquiétudes.