

L'encadrement des loyers en France : timide et modéré

Noria Derdek, Fondation Abbé Pierre

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

Marché locatif en France : les grandes tendances

58 % des ménages qui occupent leur résidence principale en sont propriétaire¹ (38 % n'ont plus de charge de remboursement², 20 % sont accédants à la propriété). 40 % sont locataires³ : 17 % dans le parc public, principalement social qui dispose de 5,3 millions de logements ; 23 % d'un bailleur privé, environ 7 millions de ménages. C'est aux préoccupations de ces derniers que l'encadrement des loyers, ici décrit, cherche à répondre.

97 % des logements locatifs appartiennent à des particuliers, 50 % à des propriétaires d'au moins 5 logements, qui détiennent 37 % des logements situés dans le centre des grandes villes⁴. 62 % des logements locatifs sont situés dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants.

Les locataires du parc privé sont dans l'ensemble moins riches que les propriétaires, mais davantage que les locataires du parc social : leur revenu moyen par unité de consommation s'élève à 18 500 € bruts en 2017 (13 000 € dans le parc social et 26 000 € pour les propriétaires occupants). Une étude un peu ancienne plaçait le revenu médian des propriétaires bailleurs largement au-dessus de tous⁵. 32 % des locataires vivent quant à eux sous le seuil de pauvreté⁶.

Le taux d'effort locatif moyen s'élevait en 2013 à 28,6 %⁷. En 2021, les aides personnelles au logement permettaient de baisser de moitié celui de leurs bénéficiaires. Mais dans le parc privé, 30 % des allocataires consacrent malgré tout plus de 40 % de leurs ressources au paiement du loyer, et 10 % d'entre eux dépassent 66 %⁸.

Les loyers du parc privé ont augmenté de 40 % entre 2000 et 2021, plus que les prix à la consommation (31 %). Le montant des charges, qui dépendent entre autres du coût de l'énergie, a augmenté de 72 % sur la même période. A l'achat, les prix progressent de 172 %.

¹ Stable depuis 2010.

² 27 % en 1982.

³ Stable depuis 1990.

⁴ France, portrait social, Insee, Edition 2021.

⁵ Le parc locatif privé et ses bailleurs en 2013, Anil, 2016.

⁶ « Le seuil de pauvreté est de 940 euros ou de 1 128 euros par mois, selon qu'il est fixé à 50 % ou à 60 % du niveau de vie médian », Observatoire des inégalités, <https://www.inegalites.fr/A-quels-niveaux-se-situent-les-seuils-de-pauvrete-en-France>.

⁷ 10 % pour les propriétaires libérés de toute charge de remboursement en 2017, 27,5 % pour les accédants à la propriété.

⁸ L'état du mal-logement en France, 28^{ème} rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, 2023.

Exemple des loyers de marché à Paris

1 pièce : entre 23 €/m² et 46 €/m²

2 pièces : entre 21 €/m² et 37 €/m²

3 pièces : entre 20 €/m² et 34 €/m²

4 pièces : entre 20 €/m² et 31 €/m²

Les baux d'habitation principale⁹ ont une durée d'au moins 3 ans lorsqu'ils sont conclus avec un bailleur personne physique et de 6 ans, avec un bailleur personne morale. Le contrat est tacitement reconduit aux mêmes conditions, sauf renouvellement proposé par l'une ou l'autre partie (en conséquence duquel la durée ne change pas), ou congé délivré par le bailleur qui souhaite vendre son logement ou le reprendre pour lui ou ses proches, ou pour un motif réel et sérieux. Les logements meublés font l'objet de durée plus courte : ils sont conclus pour un an, avec reconduction tacite ; ils peuvent l'être pour 9 mois seulement lorsqu'ils sont loués à des étudiants, sans pouvoir alors être reconduits tacitement¹⁰.

I. Le modèle de "régulation" français

Le système d'encadrement des loyers n'est pas homogène. Il est fait de mesures permanentes et temporaires, de droit commun et expérimentales, circonscrites à certaines zones géographiques et à certains logements seulement.

Derrière le terme « encadrement », deux procédés existent :

- L'encadrement de l'évolution des loyers en cours de bail, au renouvellement et à la relocation ;
- Le « plafonnement » des loyers.

Le 1^{er} étant le plus ancien et pérenne, c'est celui que je présenterai d'abord.

⁹ « La résidence principale est entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du code de la construction et de l'habitation. » La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, article 2.

¹⁰ La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, article 25-7.

A. Le cadre général de l'évolution des loyers

L'indexation en cours de bail

Les loyers peuvent être révisés chaque année en suivant l'indice de référence des loyers (IRL), qui reflète la hausse des prix à la consommation¹¹. Une clause en ce sens est prévue dans la grande majorité des contrats de location.

Cet indice varie chaque trimestre. Il autorisait une évolution moindre aux 1^{ers} trimestres 2019 et 2020 (+ 1,70 % et + 0,92 %), quasi-nulle au 1^{er} trimestre 2021 (+ 0,09 %), avant de remonter fortement avec l'inflation à 2,48 % en 2022, et jusqu'à 3,49 % au 3^{ème} trimestre¹².

L'évolution des loyers en cours de bail a été contenue en 2006 par le changement d'indice de référence : c'était avant l'indice du coût de construction¹³ qui s'appliquait. Ce dernier évoluait, à titre comparatif, de + 3,41 % et + 2,43 % aux 1^{ers} trimestres 2019 et 2020, + 2,94 % au 1^{er} trimestre 2021, + 6,92 % et + 8 % aux 1^{er} et 3^{ème} trimestres 2022¹⁴.

Auparavant, le bailleur pouvait procéder à un rappel sur 5 ans. Depuis 2014, cette réévaluation n'est plus rétroactive : le bailleur qui n'applique pas la clause d'indexation dans l'année est réputé y renoncer.

Plus récemment, la loi portant mesures d'urgence pour le pouvoir d'achat adoptée à l'été 2022¹⁵ limite l'évolution des loyers à 3,5 % en France métropolitaine, 2,5 % en Outre-mer et 2 % en Corse, entre le 3^{ème} trimestre 2022 et le 2^{ème} trimestre 2023, alors même que l'IRL se situerait à un niveau supérieur.

¹¹ La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, article 17-1. L'indice de référence des loyers « *publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques chaque trimestre (...) correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers.* »

¹² <https://www.anil.org/outils/indices-et-plafonds/tableau-de-lirl/>

¹³ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1402>

¹⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6675076>

¹⁵ Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, article 12.

La relocation et le renouvellement des baux dans les zones tendues

Depuis 2012, un décret¹⁶ interdit chaque année les hausses de loyer supérieures à l'IRL, hors travaux importants ou loyer manifestement sous-évalué, dans 28 agglomérations tendues¹⁷. Les logements qui n'ont pas été remis en location durant plus de 18 mois peuvent l'être à un prix libre.

Ces évolutions n'autorisent toutefois pas à franchir le plafond qui s'impose dans les territoires concernés par l'expérimentation de l'encadrement des loyers.

B. L'expérimentation du plafonnement des loyers depuis 2018¹⁸

Principe

La fixation du loyer initial est libre, mais dans une limite maximale. Le représentant de l'Etat dans le département ou la région en Ile-de-France (le préfet) fixe chaque année trois loyers de référence :

- Le loyer médian observé sur la zone qui fait l'objet de l'encadrement, dit « loyer de référence » ;
- Le loyer de référence majoré de 20 %, au-delà duquel le locataire peut demander une diminution et se voir rembourser le trop-perçu par le bailleur exposé, en outre, à une amende administrative ;
- Un loyer de référence minoré de 30 %, en deçà duquel le bailleur peut légitimement prétendre à rehausser le sien.

Les prix sont fixés au mètre carré, par catégorie de logements (typologie, non meublé ou meublé et année de construction) et par secteur géographique.

¹⁶ Décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail applicable du 1^{er} août 2022 au 31 juillet 2023, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

¹⁷ Celles où s'applique la taxe sur les logements vacants, listées dans le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

¹⁸ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), article 140.

Par exemple, à Paris, pour le secteur 1¹⁹, le plus cher²⁰ :

Secteur géographique	Nombre de pièces	Epoque de construction	Locations vides			Locations meublées			
			Loyer de référence minoré	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence minoré	Loyer de référence	Loyer de référence majoré
1	1	avant 1946	22,8	32,5	39,0	4,1	25,6	36,6	43,9
		1946-1970	23,4	33,4	40,1	4,2	26,3	37,6	45,1
		1971-1990	23,1	33,0	39,6	4,1	26,0	37,1	44,5
		après 1990	24,4	34,9	41,9	4,4	27,5	39,3	47,2
	2	avant 1946	20,2	28,9	34,7	3,6	22,8	32,5	39,0
		1946-1970	19,5	27,8	33,4	3,5	21,9	31,3	37,6
		1971-1990	19,4	27,7	33,2	3,5	21,8	31,2	37,4
		après 1990	21,4	30,6	36,7	3,8	24,1	34,4	41,3
	3	avant 1946	19,0	27,2	32,6	3,4	21,4	30,6	36,7
		1946-1970	18,5	26,4	31,7	3,3	20,8	29,7	35,6
		1971-1990	19,8	28,3	34,0	3,5	22,3	31,8	38,2
		après 1990	21,1	30,1	36,1	3,8	23,7	33,9	40,7
	4 et plus	avant 1946	20,2	28,8	34,6	3,6	22,7	32,4	38,9
		1946-1970	17,1	24,4	29,3	3,1	19,3	27,5	33,0
		1971-1990	17,6	25,1	30,1	3,1	19,7	28,2	33,8
		après 1990	21,6	30,8	37,0	3,9	24,3	34,7	41,6

On reste sur des montants qui globalement s'inscrivent dans le marché ou tout proches. L'objectif est d'interdire les loyers *abusifs*.

Sont concernés les logements locatifs privés non-meublés, meublés (sauf de tourisme et résidences service) et en colocation. Pour tenir compte des meubles, le montant du loyer de référence qui les concerne prend en compte l'écart constaté avec les loyers des logements loués nus²¹. En colocation, si plusieurs contrats sont conclus (un contrat avec chaque colocataire), la somme des loyers perçus ne peut dépasser le loyer plafond²².

Sont exclus de l'encadrement, les logements sociaux ou privés conventionnés (dont les loyers sont déjà plafonnés).

Dérogation : le complément de loyer

Les bailleurs peuvent fixer un loyer qui excède le plafond si leur logement présente des caractéristiques particulières de localisation ou de confort comparé aux logements de même catégorie situés dans le même secteur géographique.

La loi n'est pas plus précise que cela. Nous disposons de très peu de décisions de justice permettant de l'explicitier. On peut toutefois en tirer les indications suivantes :

¹⁹ Comprenant le quartier des Invalides et de Notre-Dame, notamment. Il existe 14 secteurs à Paris.

²⁰ Arrêté du préfet de région Ile-de-France n° IDF2022-06-01-00009 fixant les loyers de référence à compter du 1^{er} juillet 2022.

²¹ Article 140-IV de la loi Elan.

²² Article 140-III al. 2 de la loi Elan.

- En toute logique, ces caractéristiques ne doivent pas être déjà prises en compte dans la détermination des loyers de référence (les meubles, le nombre de pièces, la proximité des transports, le quartier...);
- Peuvent justifier un complément de loyer, une terrasse ou un jardin, une hauteur sous plafond de plus de 3,30 mètres, une vue exceptionnelle sur un monument, des équipements luxueux ;
- N'a pas été reconnu comme déterminant un balcon filant, une exposition ensoleillée, des travaux de rénovation, une cuisine équipée, la proximité des transports en commun.

Légalement, ce complément de loyer est strictement interdit pour des logements dont les sanitaires sont sur le palier, qui présentent des signes d'humidité sur certains murs, un niveau de performance énergétique de classe F ou G, dont les fenêtres laissent anormalement passer l'air, qui ont un vis-à-vis à moins de 10 mètres, des infiltrations ou inondations provenant de l'extérieur du logement, des problèmes d'évacuation d'eau, une installation électrique dégradée ou une mauvaise exposition de la pièce principale²³. L'ensemble recouvre (globalement) des logements qui comportent au moins un défaut de confort et qui pourraient être considérés comme indécents²⁴.

Le complément de loyer n'est jamais implicite²⁵. Il n'est abordé comme tel que s'il est mentionné dans le bail. A défaut, la somme dépassant le plafond de loyer ne peut trouver de justification.

Application dans le temps et dans l'espace

Périmètre géographique

Cet encadrement s'applique dans les zones tendues du territoire : les zones urbaines comprenant plus de 50 000 habitants dans lesquelles sont constatées des difficultés sérieuses d'accès au logement et un déséquilibre entre l'offre et la demande (loyers, prix d'achat des logements anciens et demandes de logement par rapport aux emménagements élevés). Ces zones sont les 28 agglomérations dans lesquelles s'applique la taxe sur les logements vacants, listées par décret²⁶.

²³ Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, article 17.

²⁴ Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent.

²⁵ Encadrement Elan : le tribunal judiciaire de Paris initie le mouvement, Pierre de Plater, AJDI 2021, p. 525.

²⁶ Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Ces agglomérations peuvent mettre en œuvre l’encadrement sur tout ou partie de leur territoire : c’est une option. Mais pour l’exercer, elles doivent au préalable obtenir l’autorisation du ministre du logement : elles en font la demande dans un délai de 4 ans à compter de la publication de la loi, c’est-à-dire jusqu’en novembre 2022. Il n’est donc plus possible aujourd’hui de se porter candidat à l’encadrement.

Pour décrocher cette autorisation, quatre conditions s’ajoutent au caractère déjà tendu de leur situation au regard du logement :

- Un « *écart important* » entre le loyer moyen du parc locatif privé et celui du parc social ;
- Un loyer médian « *élevé* » ;
- Un « *faible* » taux de logements commencés comparé aux logements existants les cinq années précédentes ;
- Des perspectives de production de logements « *limitées* ».

Ce sont là encore des conditions assez vagues qui doivent faire l’objet d’« *une appréciation globale* »²⁷ pour être juste.

Concernant Paris, un loyer dans le parc privé trois fois supérieur à celui du parc social, un loyer médian supérieur de 20 % à celui de l’ensemble de l’agglomération, un taux de logements commencés rapporté aux logements existants à hauteur de 2 % et des perspectives de production inférieures à 0,5 % ont largement suffi à convaincre²⁸.

Cependant, des refus ont été opposés à certaines agglomérations (Grenoble, Grigny et Grand-Orly Seine Bièvre) au motif que les prix des loyers y sont relativement stables. Si c’est le cas, ils n’en sont pas moins élevés. Ce raisonnement est regrettable car il mène à n’intervenir que tardivement et prive l’encadrement d’un possible effet préventif.

²⁷ Voir les conclusions du rapporteur public Florian Roussel, CE 10 mai 2022, n°431495, RDI, 2022, p. 320.

²⁸ CE 10 mai 2022, n°431495, valide le décret n° 2019-315 du 12 avril 2019 fixant le périmètre du territoire de la ville de Paris sur lequel est mis en place le dispositif d’encadrement des loyers. Cet arrêt considère également que l’encadrement des loyers n’est pas contraire au droit de propriété (article 1^{er} du premier protocole additionnel à la ConvEDH), dès lors qu’il présente « *un rapport raisonnable de proportionnalité avec l’exigence d’intérêt général [poursuivit]* », ni discriminatoire (article 14 de ConvEDH).

Malgré tout, l'expérimentation est petit à petit entrée en vigueur dans 26 communes entre 2020 et 2022 : à Paris en 2019, Lille, Hellemmes, Lomme en 2020, Plaine Commune²⁹ en juin 2021, Lyon et Villeurbanne en novembre 2021, Est-Ensemble³⁰ en décembre 2021, Montpellier et Bordeaux en juillet 2022. La Métropole d'Aix-Marseille a présenté sa candidature fin 2022, que l'État s'est engagé à accueillir favorablement. La demande de Bayonne est également en instance.

Application dans le temps

Cet encadrement a été créé en 2018 à titre expérimental. Prévu pour 5 ans d'abord (2018- 2023), il est ensuite prolongé jusqu'en 2026³¹.

Il s'applique sur le territoire de l'agglomération concerné à compter de la parution de l'arrêté préfectoral fixant les loyers de référence. Entre l'autorisation d'expérimenter délivrée par le ministère du logement et l'entrée en vigueur de l'encadrement, il s'est passé jusqu'ici entre 2 et 12 mois. Ces délais très variables s'expliquent sans doute par la dimension de son périmètre d'application et la maturité de l'observatoire local des loyers, impliquant une durée plus ou moins longue de recueil et de traitement des données. Il n'est pas à exclure que les diligences (et peut-être certaines réticences) locales participent à leur allongement.

L'encadrement s'applique aux nouveaux baux (première location et relocation) et au renouvellement des baux. Il ne s'applique pas aux baux en cours, même tacitement reconduits (le locataire doit engager une action en diminution au renouvellement). Les contrats ayant une durée de trois ans s'ils sont signés avec un bailleur personne physique et de six ans avec un bailleur personne morale, c'est dire que l'encadrement ne produit ses effets que très progressivement, et dans la mesure encore où les locataires ont connaissance des loyers de référence et des procédures qui s'offrent à eux pour contester leur loyer en toute sécurité.

Les actions possibles pour le locataire

A partir de l'entrée en vigueur de l'encadrement, pour les nouveaux baux conclus à un loyer supérieur au plafond, le locataire peut :

²⁹ Aubervilliers, La Courneuve, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains et Villetaneuse.

³⁰ Bagnolet, Bobigny, Bondy, Le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville.

³¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, article 85.

- Demander sa diminution dans un délai de trois ans : il saisit d'abord une commission départementale de conciliation (composée de représentants des bailleurs et des locataires), puis le juge si aucun accord n'en sort ;
- Signaler la situation au préfet qui peut mettre en demeure le bailleur de fixer un loyer conforme et de restituer le trop-perçu. S'il ne justifie pas d'une régularisation (copie du bail, justificatif de remboursement), le bailleur encourt une amende dont le montant maximum est fixé par la loi : 5 000 € pour une personne physique ; 15 000 € pour une personne morale.

Les deux procédures sont possibles : saisir le préfet n'interdit pas de saisir la commission départementale de conciliation puis le juge³². Le préfet se prononce au vu des éléments fournis par le locataire et, le plus souvent, mentionnés dans le bail (qui doit légalement contenir l'adresse du logement, le montant du loyer, le nombre de pièces et la période construction conformément au modèle réglementaire³³). Le bailleur dispose d'un mois pour répliquer.

Entre juillet 2019 et juillet 2022, à Paris, 16 amendes seulement ont été dressées, allant de 300 à 8 365 €.

Le préfet peut déléguer ses prérogatives aux présidents des agglomérations qui mettent en œuvre l'expérimentation. C'est ainsi que la mairie de Paris est compétente, depuis le 1^{er} janvier 2023, pour intervenir en soutien des locataires, avec la volonté affichée de le faire mieux que la préfecture. Elle a créé un outil numérique de signalement afin de faciliter leurs démarches³⁴ (d'autres villes également).

Le délai de contestation du complément de loyer est étrangement différent et surtout extrêmement court : un recours amiable doit être engagé dans les 3 mois suivant la signature du bail ; en l'absence de conciliation, le juge doit être saisi dans les 3 mois qui suivent.

Une action en diminution est possible au renouvellement du bail pour les baux en cours au moment de l'entrée en vigueur de loi. Pour ne pas voir son contrat reconduit aux mêmes

³² « Le prononcé de l'amende ne fait pas obstacle à ce que le locataire engage une action en diminution de loyer. » Article 140-VII de la loi Elan.

³³ Décret n° 2015-587 du 29 mai 2015 relatif aux contrats types de location de logement à usage de résidence principale.

³⁴ <https://encadrementloyers.apps.paris.fr/signalement/jsp/site/Portal.jsp?page=forms> : « La procédure de signalement proposée ici prévoit la transmission, par la Ville de Lille, de l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement de l'infraction auprès des services du Préfet ».

conditions, le locataire doit faire une proposition de loyer au bailleur, saisir la commission de conciliation en cas de désaccord, puis le juge si besoin, avant la fin du bail³⁵.

Entre juillet 2019 et juillet 2022, la commission départementale de conciliation de Paris a été saisie 454 fois. Sur 353 dossiers instruits, 286 ont donné raison au locataire.

C. L'encadrement des passoires énergétiques

Aux deux mécanismes présentés ci-dessus s'ajoute, depuis 2022, le blocage pur et simple du loyer des passoires énergétiques (les logements de la classe F ou G de performance énergétique) : ils ne peuvent augmenter, à aucun moment et pour aucune raison.³⁶

D. Observation des loyers et information des locataires

L'encadrement a contribué à rendre les loyers plus transparents et renforcé l'information du locataire.

Mentions obligatoires

Le contrat de location précise³⁷ le loyer de référence et le loyer de référence majoré, qui correspondent à la catégorie du logement loué. A défaut, le locataire dispose d'un mois pour en faire la demande à son bailleur, puis saisir le juge le cas échéant³⁸.

Le contrat doit également mentionner le montant et la date de versement du dernier loyer appliqué au précédent locataire, ceci pour permettre de vérifier qu'il n'évolue pas plus fortement que l'IRL. La nature et le montant des travaux effectués dans le logement depuis la fin du dernier contrat de location ou depuis le dernier renouvellement du bail sont précisés, pour justifier d'éventuelles dérogations.

Depuis 2022, les annonces immobilières, y compris celles provenant des particuliers, doivent mentionner le loyer-plafond.

³⁵ Article 140-VI de la loi Elan.

³⁶ Si le bailleur indexe le loyer malgré l'interdiction, le locataire peut s'adresser à la commission départementale compétente pour demander la baisse de son loyer et le remboursement du trop-perçu, puis au juge, si la conciliation n'aboutit pas.

³⁷ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, article 3.

³⁸ Article 140-V.

Les agglomérations expérimentatrices ont créé des interfaces permettant de connaître rapidement les loyers de référence de son logement, que l'on soit locataire ou propriétaire³⁹.

Comment sont fixés les loyers de référence ?

34 observatoires locaux couvrent 55 agglomérations⁴⁰, un tiers de la population française et la moitié des loyers du parc privé. Le dispositif d'encadrement des loyers a donc produit un effort d'observation et de transparence qui dépasse les territoires de l'expérimentation.

Les professionnels de l'immobilier intervenant dans la location et les bailleurs possédant 50 logements et plus ont l'obligation de transmettre leurs données (localisation, caractéristiques, loyer...).

La collecte suit un processus méthodologique⁴¹ validé par un comité scientifique composé de 5 experts indépendants, compétents en matière de statistiques et d'économie du logement. Les données sont traitées nationalement, par l'Association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) pour les homogénéiser⁴².

Ces observatoires étaient prévus dans la loi avant l'encadrement des loyers tel que nous le connaissons aujourd'hui. Leur création était une possibilité. Mais en 2014, seul l'OLAP était agréé. D'autres observations avaient lieu à certains endroits, mais les données recueillies n'étaient pas homogènes. Neuf nouveaux observatoires étaient encore agréés l'année dernière. Un site internet donne accès aux rapports annuels de chacun⁴³.

II. Difficultés

Faux départ

L'encadrement a beaucoup souffert des hésitations et du scepticisme gouvernementaux et locaux.

³⁹ <http://www.referenceloyer.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/> pour l'Ile-de-France ; <https://demarches.toodego.com/logement/encadrement-des-loyers/> pour Lyon et Villeurbanne.

⁴⁰ Au 1^{er} juillet 2022. <https://www.observatoires-des-loyers.org/64/observatoires-des-loyers/le-reseau-des-observatoires-locaux-des-loyers.htm>

⁴¹ <https://www.observatoires-des-loyers.org/17/a-propos-des-donnees/comment-sont-produites-les-donnees-sur-le-niveau-des-loyers.htm>

⁴² Décret n° 2014-1334 du 5 novembre 2014 relatif aux observatoires locaux des loyers, aux modalités de communication et de diffusion de leurs données et à la création du Comité scientifique de l'observation des loyers.

⁴³ <https://www.observatoires-des-loyers.org/>

Il n'a pas été assumé ni porté après sa première adoption par la loi « Alur » du 24 mars 2014⁴⁴, qui prévoyait le même dispositif d'encadrement des loyers présenté ici mais instauré de manière pérenne et s'appliquant automatiquement dans toutes les zones tendues.

Le premier ministre d'alors, Manuel Valls, déclare dans un discours portant sur les mesures de relance du secteur du logement et prononcé le 29 août 2014⁴⁵ :

*« Tous les acteurs le disent : les conditions techniques ne sont pas réunies, et ne le seront pas avant des mois, voire des années. C'est notamment le cas pour la collecte des données des loyers. Cette situation complexe génère trop d'incertitude pour les investisseurs. Le dispositif sera donc appliqué à titre expérimental à Paris. Il ne sera pas étendu aux autres agglomérations concernées tant qu'un bilan sur sa mise en œuvre n'aura pas été réalisé »*⁴⁶.

Les recours engagés par les fédérations de propriétaires et d'agents immobiliers menant à l'annulation des arrêtés préfectoraux à Paris⁴⁷ et Lille⁴⁸ en 2017, confirmée en appel⁴⁹, n'ont rien arrangé. Le juge administratif leur reprochait de ne couvrir qu'une partie seulement de leur agglomération, celle en effet pour laquelle les données des observatoires locaux étaient suffisamment complètes et consolidées pour fournir des loyers de référence fiables et représentatifs. Ce n'est qu'en cassation, en 2019, que le procédé est validé⁵⁰, et le 21 juillet 2021 que l'arrêté de Paris est jugé parfaitement légal. Entre-temps (2017-2019), l'annulation produisait ses effets, l'encadrement n'était plus appliqué, et le dispositif transformé en expérimentation par la loi « Elan » du 23 novembre 2018⁵¹.

Ces péripéties ont fait perdre beaucoup de crédit au dispositif. Une saga au résultat profondément décevant si on le compare à l'ambition de départ.

Aujourd'hui, durant ses premières années de mise en place, on en souligne surtout les défauts : la mise en œuvre rend compte des imperfections du texte et des failles du dispositif.

⁴⁴ Loi « Alur » du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁴⁵<https://www.vie-publique.fr/discours/192248-declaration-de-m-manuel-valls-premier-ministre-sur-les-mesures-de-rel>

⁴⁶ Cette déclaration est annulée trois ans plus tard par le Conseil d'Etat, le Premier ministre n'ayant pas le pouvoir « de procéder à une mise en œuvre de la loi à titre expérimental lorsque la loi ne l'a pas elle-même prévu », CE, 15 mars 2017, n°391654.

⁴⁷ TA Paris, 28 novembre 2017, n°1511828.

⁴⁸ TA Lille, 17 octobre 2017, n°1610304.

⁴⁹ CAA Paris, 26 juin 2018, n°17PA03805.

⁵⁰ CE, 5 juin 2019, n°423696.

⁵¹ Loi « Elan » du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, article 140.

Flou et complexité limitent la portée de l'encadrement

Le cumul des dispositifs et l'exception des mesures les rendent difficile à lire, à saisir et à appliquer. On l'a vu, les actions du locataire sont enfermées dans des procédures et des délais multiples, délicats à tenir, et dépend largement de l'information, voire de l'accompagnement, dont il dispose. En outre, la définition des territoires éligibles ne permet pas d'intervenir avant que la situation, déjà fragile, ne dérape complètement. La non-définition du complément de loyer montre l'ascendant que conserve le droit de propriété sur le droit au logement et laisse une porte ouverte aux abus que l'encadrement prétend justement supprimer.

Effet dissuasif

Un point positif réside dans l'intervention de la puissance publique à l'appui du locataire, rare dans les rapports locatifs (en cas d'habitat indigne et de péril, essentiellement). Il dépend cependant grandement des moyens que met l'administration au service de cette prérogative et de la sévérité des sanctions. A ce titre, les montants des amendes maximales prévues par la loi sont bien trop faibles et l'absence de contrôle spontané fait dépendre l'intervention de la plainte du locataire au fait et sûr de son bon droit.

Chose établie

Le caractère temporaire du plafonnement des loyers joue assurément peu en sa faveur.

Fiabilité des données

Un dispositif qui se base sur une observation locale qui ne préexistait pas mettra un certain temps à se mettre en place si l'on veut qu'il réponde à une rigueur méthodologique qui en garantisse le sérieux, et qu'il ne soit pas (trop) contestable.

Il faut donc tenir plusieurs dimensions à la fois – politique, juridique et scientifique –, dans la durée, pour asseoir l'encadrement des loyers et en percevoir les effets.

III. Impact

En ce moment, l'évolution des loyers résulte beaucoup de la progression de l'IRL. Les loyers augmentent donc avec l'inflation récente. Sans blocage, c'est inéluctable.

Nous avons encore peu de recul sur l'expérimentation de l'encadrement. Les études les plus poussées sont réalisées à Paris, où sa mise en place est la plus ancienne. Voici ce qu'elles constatent.

Globalement, les loyers ralentissent⁵²

En 2021, les loyers ont augmenté de 0,6 % à Paris (+ 1,1 % en 2020), légèrement plus que l'IRL (+ 0,4 %). Pour les locataires en place (8 logements sur 10 en 2021 dont le bail est en cours, reconduit tacitement ou renouvelé), l'indexation sur l'IRL intervient dans 77 % des cas. C'est donc elle qui influe majoritairement sur le loyer net payé par les locataires. Pour les locataires ayant emménagé en 2021, la hausse est un peu plus forte (+ 1 %), mais en baisse régulière (jusqu'en 2021) : + 2,3 % en 2020 et + 4,1 % en 2018. Pour l'OLAP, « *on peut voir dans ce résultat l'effet modérateur de l'encadrement des loyers de nouveau appliqué depuis le 1er juillet 2019, difficile à isoler cependant de l'effet de la crise sanitaire sur le marché de la location avec en particulier les moindres locations aux étudiants.* »⁵³

La 2^{ème} édition du baromètre de la Fondation Abbé Pierre de l'encadrement des loyers, qui a analysé plus de 10 000 annonces de mise en location entre août 2021 et août 2022, montre une légère amélioration de son respect à Paris⁵⁴ : on passe de 35 % l'année précédente à 31 % d'annonces mentionnant des loyers non-conformes au loyer de référence. Plus petits sont les logements, plus ils sont nombreux à dépasser le plafond : 68 % pour les moins de 20 m².

L'OLAP tire un bilan similaire⁵⁵. L'encadrement concerne 138 000 contrats signés en 2021, 37 % du parc locatif privé non meublé. 30 % des locations d'une pièce se sont conclues au-dessus du loyer plafond, 23 % pour les 2 pièces, 21 % pour les 3 pièces et 22 % pour les quatre pièces et plus. Pour les logements de moins de 20 m², la limite supérieure est franchie 6 fois sur 10.

Le dépassement peut être légal s'il s'agit d'un complément de loyer, dont le montant moyen n'est pas négligeable : 161 €, 12 % du loyer (192 € selon la 2^{ème} édition du baromètre de la Fondation Abbé Pierre).

L'OLAP voit dans ces résultats un « *effet incontestable, bien que modeste, de l'encadrement des loyers* » et conclut que si l'encadrement s'était appliqué à l'ensemble du parc locatif privé parisien en 2021, le loyer mensuel moyen début 2022 aurait baissé de 16 € (- 1,4 %).

⁵² Evolution en 2021 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne, OLAP, août 2022.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ 2^{ème} baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers, Fondation Abbé Pierre et Ville de Paris, octobre 2022. Lorsqu'un bailleur dépasse le plafond, il n'est pas nécessairement dans l'illégalité si un complément de loyer est appliqué et justifié.

⁵⁵ L'encadrement des loyers à Paris en 2021 : un effet modérateur réel mais limité, OLAP, décembre 2022.

La surface : principal facteur de contrainte (et de dépassement)

Une étude de 2020⁵⁶ estime que l'encadrement des loyers à Paris a permis la baisse de 5 % du nombre de logements loués au-dessus des plafonds.

Elle constate en outre que les petites surfaces étant les plus chères, l'impact de l'encadrement est plus important les concernant⁵⁷, mais « *plus faible pour les logements à moyennes pièces et quasi inexistant pour les logements à grandes pièces* ». Une surface inférieure à 18 m² fait monter le taux de logements loués au-dessus des plafonds à 44 %, si c'est un studio à 66 % (à partir de 24 m², seulement 8 % des logements dépassent les plafonds).

Ces logements de petites pièces accueillent en général des ménages aux revenus les plus bas. De fait, l'encadrement ne passe donc pas à côté d'une de ses cibles possibles (s'il est respecté).

Mais on observe aussi qu'à surface identique, le logement qui aura le moins de pièces sera soumis à un loyer médian plus élevé et pourra se louer plus cher : un logement d'une pièce de 35 m² devant respecter un loyer plafond de 31,7 €/m² (1 009,5 €) ; avec une chambre à part, ce plafond descend à 26,9 €/m² (941,5 €). Cela s'explique par la méthode de calcul des loyers de référence qui distingue le nombre de pièces, mais pas la surface.

Enfin, plus le logement est ancien, plus le taux de dépassement est important.

Nous ne disposons pas encore d'évaluation de l'effet de l'encadrement des loyers sur le nombre de logements locatifs. Le passage de la location non meublée des petites surfaces vers la location meublée, et de courte durée, ne semble pas encore corrélé à l'encadrement : il existait antérieurement. Mais il n'est pas exclu que l'encadrement puisse accentuer le phénomène, ce qui implique d'être attentif à l'existence d'une réglementation qui dissuade, voire interdit, l'évasion locative vers ce segment de l'offre. A Paris, l'offre en meublé représente tout de même déjà un quart de l'offre non meublée.

Conclusion

L'indexation des loyers en cours de bail sur l'IRL est satisfaisante lorsque son évolution est faible, plus encore lorsqu'elle s'approche de zéro. Le passage de l'indice du coût de la construction à l'indice de référence des loyers fut donc globalement une bonne chose.

⁵⁶ Encadrement des loyers à Paris : les logements à petites pièces plus contraints que les autres, Rapport détaillé, CGDD et SDES, juillet 2020.

⁵⁷ Leurs loyers diminueraient de 3 % avec l'encadrement plutôt que sans (8 % pour les petits studios).

L'interdiction de l'augmentation des loyers à la relocation, au-delà de l'indexation annuelle, produit des effets indéniables.

Néanmoins, la Fondation Abbé Pierre se contente peu d'un plafonnement des loyers optionnel et temporaire, à l'ambition très limitée et dont le mécanisme permet encore les abus, notamment grâce au complément de loyer.

Plusieurs propositions sont portées pour améliorer le dispositif :

- Le pérenniser ;
- Harmoniser son champ d'application en rendant son application automatique dans toutes les zones tendues (sans conditions supplémentaires) et optionnelle dans les zones périphériques ;
- Donner la possibilité aux agglomérations d'adapter l'encadrement dans zones les plus tendues : en limitant l'évolution des loyers à la relocation et au renouvellement en-deçà de l'IRL et/ou en abaissant le plafond (au loyer médian + 10 % au lieu de 20 %, par exemple)⁵⁸ ;
- Bloquer les loyers des logements de classe énergétique G au loyer de référence minoré et ceux de classe F au loyer médian ;
- Supprimer le complément de loyer, à défaut supprimer le délai pour le contester et le soumettre à une taxe annuelle ;
- Prévoir l'intervention du préfet dès lors qu'il constate une infraction à la législation sur les loyers, sans plainte préalable du locataire, et tripler le montant des amendes.

Ces aménagements vont de pair avec un renforcement de l'information et de l'accompagnement des locataires dans leurs recours, et du contrôle exercé par les préfetures et les agglomérations⁵⁹ (surtout sur les annonces déposées par les particuliers), comme celui exercé par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur les pratiques des agences immobilières.

⁵⁸ En 2015, l'INSEE relevait que les prix en région parisienne dépassaient de 9 % ceux de la province et qu'*environ un tiers des écarts de prix est ainsi dû au coût des loyers, supérieurs de près de 50 % pour les habitants de la région parisienne*". A l'intérieur de cette région, les écarts de loyers sont également très importants. Insee première n°1590.

⁵⁹ La ville de Paris évoquait la création d'un « logiciel traquer », qui n'a pas encore vu le jour. https://immobilier.lefigaro.fr/article/encadrement-des-loyers-bercy-et-la-ville-de-paris-renforcent-les-controles_2464e92a-5a30-11eb-8942-6cd7874fdfb3/

L'encadrement des loyers n'a pas vocation à entériner les excès passés : il n'y a pas de droit acquis aux loyers excessifs et abusifs. Il doit également permettre d'agir avant qu'un marché ne devienne trop tendu.