

Faut-il encadrer les loyers ?

GUILLAUME POUYANNE

Chez les économistes, l'encadrement des loyers fait l'unanimité contre lui, symbole d'une législation « qui fait le mal en pensant faire le bien¹ ». Alors, si vous êtes amené à aborder le sujet avec un économiste, attendez-vous à ce qu'il brandisse un crucifix et bredouille du latin en vous fixant de ses yeux exorbités... Et pourtant... Depuis quelques années, la possibilité d'encadrer les loyers, amenée par la loi ALUR, a été saisie par plusieurs grandes villes françaises, comme Paris et Lille. La mesure est en discussion ailleurs, à Bordeaux et Lyon notamment. Un changement de doctrine semble s'amorcer.

L'encadrement des loyers, qu'est-ce que c'est ?

En France, c'est la désastreuse expérience de l'entre-deux-guerres qui sert de référence. L'augmentation des loyers est contenue administrativement par rapport à leur niveau de 1914, le taux d'évolution étant fixé annuellement par l'État. Mais la forte inflation de l'après-guerre dégrade, année après année, la valeur réelle des loyers perçus par les propriétaires (le taux d'inflation étant supérieur au taux de croissance des loyers). La conséquence est double : d'abord, la chute des prix des logements, reflet de la baisse de rentabilité de l'in-

vestissement immobilier ; ensuite, la dégradation des immeubles, les propriétaires répercutant cette baisse de rentabilité sur les dépenses d'entretien. Plus grave, la construction de nouveaux logements est freinée, prise en tenailles entre la chute de la rentabilité et l'accroissement des coûts de construction dû à l'inflation : on estime qu'entre 1914 et 1938, les loyers réels ont diminué de 60 %, pendant que le coût de construction a, lui, augmenté de 40 %.

C'est cet épisode catastrophique qui va fonder la *doxa* économique : une mesure généreuse, qui visait à protéger les locataires, s'est finalement traduite par un déficit important de logements. Pour éviter une explosion brutale des loyers à la Libération, le gouvernement se voit contraint de prolonger le contrôle des loyers d'avant-guerre : la « loi de 1948 » établit administrativement un loyer de référence pour différentes catégories de logements construits avant cette date. Elle ne sera supprimée qu'en 1986.

Pourquoi encadrer les loyers ?

L'encadrement des loyers obéit à une logique sociale : permettre aux classes moyennes ou défavorisées de résider en ville. Il s'agit également de favoriser la mixité sociale, dans un contexte où la ségrégation socio-spatiale paraît s'aiguiser et fait craindre une possible « sécession » des quartiers riches. Le débat sur la mixité sociale

est particulièrement vif au début des années 2000, au moment où la périurbanisation ralentit et que s'amorce un mouvement de « retour en ville ». Un mouvement qui se traduit bien souvent par la gentrification, c'est-à-dire le remplacement progressif des classes populaires par les classes supérieures de retour au centre ; les plus pauvres sont alors contraints, poussés par la hausse des loyers, de partir en périphérie. Précisons tout de suite que l'encadrement des loyers ne concerne que le secteur locatif dit « libre », à l'exclusion des logements HLM et des produits de défiscalisation, dont le loyer est encadré de droit. En outre, le stock de logements déjà loués n'est pas concerné : l'encadrement de loyers ne vise que les nouvelles locations, c'est-à-dire uniquement le flux de logements mis sur le marché locatif suite au départ du locataire².

Si la mesure resurgit en ce début de XXI^e siècle, c'est que plusieurs indicateurs sont au rouge. D'abord, la déconnexion croissante, depuis une vingtaine d'années, entre le revenu des ménages et le niveau des loyers, ces derniers augmentant à un rythme beaucoup plus élevé que le premier. Et puis, le parc privé est la principale voie d'accès au logement pour les plus pauvres : en France, 35 % des ménages locataires sont en dessous du seuil de

1 | Le mot est de Paul Samuelson, dont le manuel, *L'Économie*, a nourri au sein plusieurs générations d'économistes après-guerre. Lors d'un sondage auprès d'économistes américains réalisé au début des années 1990, la proposition « Plafonner les loyers réduit la quantité et la qualité des logements disponibles » a été approuvée à la quasi-unanimité.

2 | Depuis 2013, un décret oblige le loyer à suivre l'évolution d'un taux de référence (l'IRL, Indice de Référence des Loyers), même en cas de changement de locataire, plafonnant de fait l'évolution des loyers. Il semble que ce décret soit largement ignoré par les bailleurs.

pauvreté (environ 667 euros par unité de consommation adulte d'un ménage hors prestations sociales), contre 30 % dans le parc HLM ! Une croissance trop rapide des loyers risquerait donc de faire naître de lourds problèmes de logement pour la partie la plus défavorisée de la population.

Avec le temps, les économistes ont complété leur opposition farouche à l'encadrement des loyers par des arguments plus subtils. La diminution du taux de rotation (les locataires du secteur « encadré » cherchant à garder leur logement même s'il n'est plus adapté à leurs besoins) provoque une mésallocation des logements : c'est le fameux exemple de la « veuve âgée » qui conserve son T4 même après le départ de ses enfants pour continuer à profiter d'un loyer encadré, et

occupe ainsi la place d'une famille. L'encadrement inciterait aussi à détourner la loi, en exigeant par exemple un dépôt de garantie non récupérable par le locataire afin de compenser la faiblesse du loyer. Enfin, on craint un « assèchement » du marché locatif urbain au profit du marché de l'accession à la propriété, les propriétaires préférant vendre leur bien plutôt que continuer à le louer.

De Cambridge à Paris, deux expériences d'encadrement des loyers

Examinons tout cela à partir d'un cas d'école célèbre, le Massachusetts, qui vit, en 1995, la fin du contrôle des loyers dans plusieurs villes de l'État (dont Boston et Cambridge). La conséquence fut immédiate : une hausse importante des loyers dans le secteur

auparavant « encadré » mais aussi, et pour une plus large part, dans le secteur « libre ». Cette augmentation des prix s'accompagne d'un doublement des dépenses d'entretien et de rénovation des logements. Enfin, sans grande surprise, la rotation des locataires s'est accélérée dans le secteur auparavant encadré : certains ne pouvaient tout simplement plus assumer leurs charges de logement et ont dû partir. À Cambridge, la gentrification s'accélère. On note enfin un transfert de richesse non négligeable des locataires vers les propriétaires (environ 320 millions de dollars sur les dix ans qui ont suivi l'abrogation de l'encadrement des loyers).

Le cas parisien, même si nous manquons encore de recul (il a été en vigueur entre 2015 et 2017, et depuis 2019), est



également intéressant à étudier. Les rapports annuels de l'OLAP (Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne) permettent de nous faire une idée des conséquences d'un encadrement des loyers moderne, où le loyer de référence (loyer plafond) est déterminé à partir des loyers du marché. L'OLAP constate peu de dépassements du loyer de référence, sauf pour les petites surfaces (6 T1 sur 10) : l'encadrement des loyers est finalement bien respecté, signe qu'il est peu contraignant pour les propriétaires. L'OLAP constate également un certain « assèchement » du marché locatif. Mais cela est-il vraiment lié au fait que les propriétaires retirent leur bien de la location ? Le développement accéléré d'Airbnb, à la même période, pourrait également expliquer ce phénomène, la location saisonnière étant à l'époque plus rentable et moins contraignante que la location traditionnelle.

L'encadrement des loyers à Bordeaux, entre nécessité et idéologie

Depuis plusieurs années, Bordeaux est confrontée à une forte hausse des prix immobiliers. Les loyers, s'ils augmentent moins vite, progressent tout de même rapidement : + 10 % en 2019, selon

*Le Figaro*¹. Les difficultés à se loger pour les étudiants, les jeunes actifs, les chômeurs, l'impitoyable guerre des références par les candidats au bail, font régulièrement les titres de la presse locale. C'est pourquoi, avec le changement de mandature de 2020, la question de l'encadrement des loyers, au programme du candidat Hurmic, vient sur le devant de la scène.

Jusqu'ici, la réponse de l'autorité publique à la tension du marché était de privilégier le « choc de l'offre ». Le raisonnement est simple : une demande de logements en forte croissance tire les loyers vers le haut. Il faut donc « relâcher la tension » en augmentant l'offre de logements – en d'autres termes, il faut construire. C'est ainsi que les Bassins à flot, Euratlantique, Brazza ont vu fleurir les programmes immobiliers, où la majorité des logements sont des produits de défiscalisation. Malheureusement, le raisonnement est un peu court : on sait aujourd'hui que ce « choc de l'offre » n'a que peu d'impact sur le niveau des prix, l'offre ayant beaucoup de mal à suivre le rythme de la demande. On estime aujourd'hui que pour diminuer le loyer de 10 %, il faudrait augmenter de 10 % le parc de logements, soit environ 12 000 logements rien que pour la

ville de Bordeaux². Et ce, à demande constante...

Enfin, on ne saurait conclure sans souligner la dimension éminemment politique de ces deux réponses différentes à la tension du marché immobilier : si le « choc de l'offre » privilégie les propriétaires et les promoteurs, l'encadrement des loyers est plutôt à l'avantage des locataires. C'est une question de rapports de force entre deux catégories de population aux intérêts opposés. C'est pourquoi, lorsque le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) justifie l'encadrement des loyers par « la déconnexion croissante entre les revenus des ménages et les loyers du parc privé », l'Union Nationale des Propriétaires Immobiliers (UNPI) s'y oppose en dénonçant par la voix de son directeur, C. Demerson, « une machine à détruire l'offre locative³ ». Chacun, finalement, interprète à sa façon le bilan nuancé de l'encadrement des loyers, pour définir une position tranchée reflétant des intérêts divergents. Soyons néanmoins rassurés : cette controverse enflammée pourrait n'être qu'un feu de paille, la crise sanitaire actuelle se chargeant de déprimer les marchés immobiliers les plus tendus. —

1 | Guillaume Errard, « C'est à Bordeaux que les loyers ont le plus flambé en 2019 », *Le Figaro*, 13/01/2020. L'article s'appuie sur une étude de Locservice sur les changements de baux en 2019. Bordeaux est – de loin – la grande ville française où les loyers ont le plus augmenté.

2 | En 2019, à peine plus de 4 000 logements ont été autorisés pour la commune de Bordeaux (source : SITADEL).

3 | Sur BFMTV, le 26 janvier 2021.

POUR ALLER PLUS LOIN

- L. Bonneval, F. Robert, « Les limites de la doxa sur le contrôle des loyers », *Métropolitiques*, 2019.
<https://www.metropolitiques.eu/Les-limites-de-la-doxa-sur-le-controle-des-loyers.html>.
- R. C. Ellickson, D. Le Bris, « Les dégâts du contrôle des loyers (France 1914-1948) », *Métropolitiques*, 2019.
<https://www.metropolitiques.eu/Les-degats-du-controle-des-loyers-France-1914-1948.html>.
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLD), *Évaluation du dispositif d'encadrement des loyers*, Rapport, 2020, 20 p.