

UN BESOIN DE RÉGULATION

Encadrer durablement les loyers

La question de l'encadrement des loyers n'est pas nouvelle. La loi du 6 juillet 1989, qui régit aujourd'hui les rapports locatifs, prévoyait des dispositions en la matière, illustrant déjà l'acuité du problème de la hausse non régulée des loyers, qui n'a cessé d'augmenter et de s'amplifier ces dernières années.

Faute de portage politique, ces dispositions et ces tentatives succinctes de régulation ont finalement laissé place au libre jeu du marché et à ses excès. Résultat : les loyers ont augmenté deux fois plus vite que les salaires et les prix à la consommation, ce qui a provoqué un véritable décrochage entre les revenus des ménages et le coût du logement, une dérive du taux d'effort et une précarisation du parc locatif privé. Ainsi, en 2010, les locataires du parc locatif privé dépensaient en moyenne plus de 26 % de leurs revenus pour se loger, soit 8 % de plus que l'ensemble des ménages.

Face à cette situation, le Gouvernement a choisi d'agir, par étape et de manière concertée. Un décret d'urgence a été pris dès l'été 2012, mettant en œuvre au plus vite l'un des engagements pris par le président de la République durant sa campagne. Grâce à ce décret, la hausse des loyers lors d'une relocation ou lors d'un renouvellement du bail est encadrée dans les agglomérations qui connaissent une forte tension du marché locatif.

Parallèlement, le Gouvernement a lancé un travail de fond avec pour objectif la **création d'un mécanisme pérenne d'encadrement des loyers**.

Le dispositif instauré par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) est le fruit de cette réflexion et va plus loin que le décret. Tout en ayant l'ambition d'encadrer durablement les loyers, il se veut suffisamment contraignant pour être efficace et suffisamment souple pour ne pas rentrer dans une logique de prix administrés qui gèlerait le secteur de la location. La finalité recherchée consiste bien à :

- ▶ éliminer les loyers excessifs, voire abusifs, constatés dans les secteurs les plus tendus ;
- ▶ limiter le niveau des loyers et contenir fermement leur progression ;
- ▶ préserver le pouvoir d'achat des Français et faciliter l'accès au logement.

L'entrée en vigueur du dispositif se fera progressivement, à partir de la promulgation de la loi Alur et au fur et à mesure que les agglomérations concernées seront dotées d'un observatoire des loyers. **L'encadrement des loyers pourrait être effectif dans l'agglomération parisienne ainsi que dans quelques autres agglomérations dès l'automne 2014.**

À l'étranger

Dans d'autres pays européens (Allemagne, Suède), les loyers sont encadrés. Ainsi, en 2012, à Munich, ville allemande où le prix des logements est le plus haut, les loyers s'établissaient en moyenne à 9 €/m² alors qu'ils s'élevaient à 24 €/m² à Paris, près de 18 €/m² en Île-de-France, ou encore un peu plus de 14 €/m² à Nice (moyenne constatée sur l'ensemble du territoire français : 12,5 €/m² en 2011).

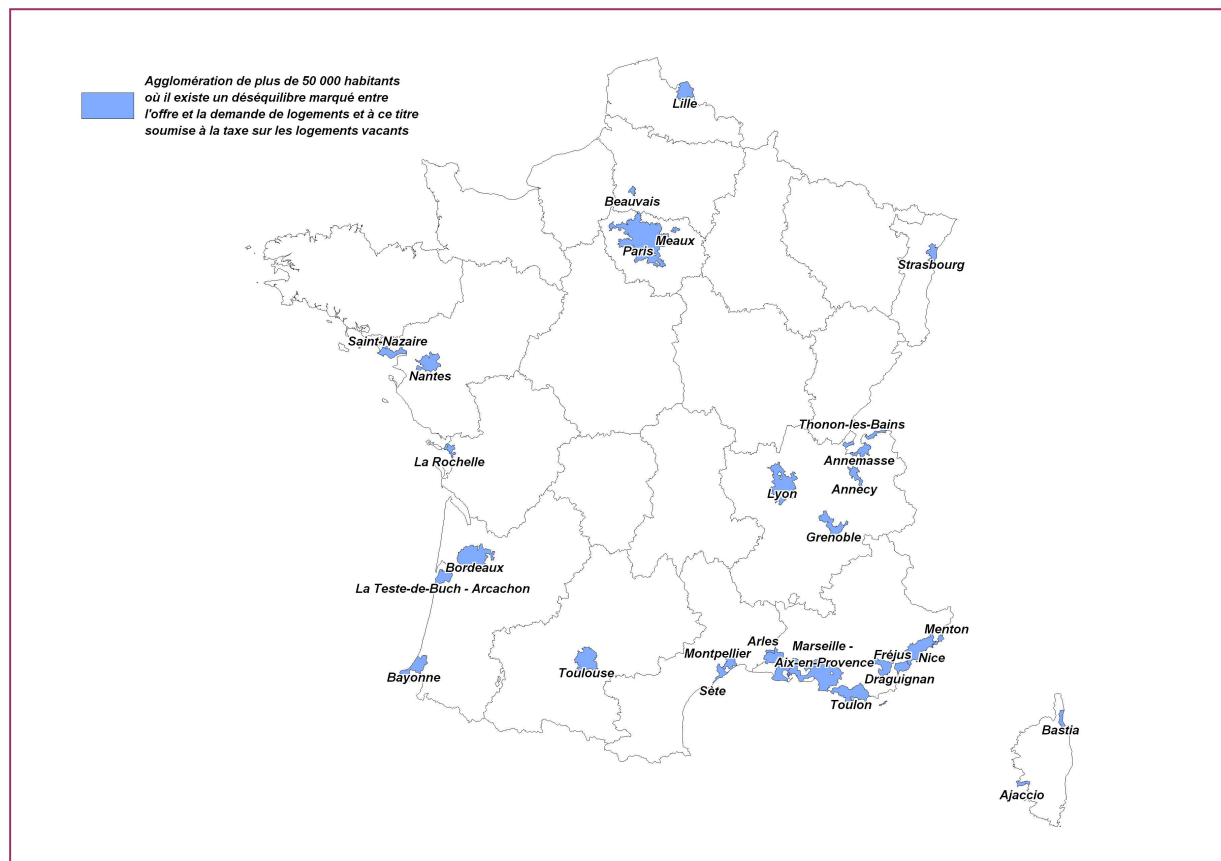
Un dispositif destiné aux zones tendues

Seront concernées par le nouveau dispositif les zones dites « tendues ». Elles correspondent aux 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (et qui sont à ce titre soumises à la taxe sur les logements vacants) : Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus,

Genève-Annemasse, Grenoble, La Rochelle, La Teste-de-Buch – Arcachon, Lille, Lyon, Marseille – Aix-en-Provence, Meaux, Menton – Monaco, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Saint-Nazaire, Sète, Strasbourg, Thonon-les-Bains, Toulon, Toulouse.

Un décret fixera la liste des communes comprises dans ces zones.

Au-delà du cadre métropolitain, le Gouvernement souhaite aussi élargir le périmètre de ce dispositif aux zones tendues d'outre-mer où les habitants subissent également de graves difficultés pour se loger.



Ces territoires devront être dotés d'un observatoire local des loyers, agréé par l'État et dont les méthodes de récolte et de traitement des données seront transparentes, impartiales, supervisées par un comité scientifique indépendant au niveau national.

Cet outil permettra d'avoir une connaissance complète et précise du montant des loyers, par catégorie de bien et par secteur géographique.

À noter que les observatoires ne tiendront pas compte uniquement des loyers à la relocation, mais qu'ils intégreront l'ensemble des loyers pratiqués sur un même territoire, c'est-à-dire à la fois le « flux » des nouveaux loyers, mais aussi le « stock » de tous les loyers, même les plus anciens qui sont par hypothèse les moins élevés.

Un réseau en cours de déploiement

En décembre 2012, **une première phase de mise en place a été engagée** sur 19 sites pilotes, répartis sur l'ensemble du territoire et qui vont permettre d'observer un parc d'environ 2,6 millions de logements, soit près de 40 % du parc locatif privé.

Ces expérimentations s'appuient sur certains dispositifs locaux d'observation des loyers déjà existants, issus d'initiatives locales impulsées par des agences départementales d'information sur le logement (Adil) qui auront accès notamment aux données de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), des agences d'urbanisme, des services déconcentrés de l'État.

Chacun de ces observatoires est le fruit d'une collaboration d'acteurs multiples : collectivités locales, Adil, agences d'urbanisme, fédérations et syndicats de l'immobilier, acteurs du logement social, caisses des allocations familiales, associations représentant les locataires, etc. **La loi prévoit l'obligation, pour les professionnels de l'immobilier, de communiquer leurs données à l'observatoire des loyers.**

Une instruction sera adressée aux préfets de région au cours du premier semestre 2014 pour **généraliser ce dispositif aux 28 agglomérations concernées par l'encadrement des loyers.**

Un mécanisme stable, fondé sur le loyer de référence

À partir des données représentatives des loyers pratiqués produites par les observatoires des loyers, le préfet de département (le préfet de région en Île-de-France) prend chaque année un arrêté qui fixe, **pour chaque catégorie de logement et par quartier**, trois indicateurs :

- ▶ un **loyer de référence** fixé, par m², à partir du loyer médian observé pour la catégorie de bien (T1, T2, T3, etc.) et le quartier concernés (attention, le loyer médian n'est pas le loyer moyen, voir encadré ci-dessous) ;
- ▶ un **loyer de référence majoré** fixé, par m², à 20 % au-dessus du loyer de référence et correspond au seuil au-delà duquel les loyers seront considérés anormalement élevés ;
- ▶ un **loyer de référence minoré** fixé, par m², à 30% en dessous du niveau du loyer de référence. Il correspond au seuil en-dessous duquel les loyers peuvent être considérés comme manifestement sous-évalués au regard du marché.

Dès l'entrée en vigueur du dispositif, dans les 28 agglomérations concernées, le loyer hors charges au mètre carré, qui détermine le montant du loyer fixé dans le contrat pour les nouvelles locations ou les relocations, ne peut excéder le niveau du loyer de référence majoré, correspondant aux caractéristiques du logement (surface et quartier).

En dessous du niveau du loyer de référence majoré, le loyer reste fixé librement. Les différences de prix, reflétant l'état et les caractéristiques du bien, perdurent dans la fourchette de fixation libre des prix.

Toutes ces données sont mises à la disposition du public. Dans le contrat de location (voir page 13), sont stipulés le niveau du loyer de référence, celui du loyer de référence majoré, ainsi que le dernier loyer appliqué au locataire précédent, de façon à favoriser la plus grande transparence.

Le loyer médian, une valeur sûre

Loyer moyen/loyer médian

Le loyer moyen calcule la moyenne des prix des loyers (somme de tous les loyers divisée par le nombre de loyers considérés). Le loyer médian est celui qui divise en deux groupes égaux en nombre les loyers considérés : la première moitié est inférieure au médian, la seconde supérieure.

Prenons un immeuble de 10 logements. Si le loyer médian est de 20 €/m², cela signifie que cinq logements affichent un loyer supérieur à 20 €/m² et que les cinq autres ont un loyer moins cher. Dans cet immeuble, le loyer moyen pourrait être de 25 €/m², si certains loyers sont élevés, ou de 15 €/m² si certains loyers sont très peu onéreux.

Pourquoi avoir choisi le loyer médian ?

Le loyer moyen est plus volatile. Reprenons l'exemple de l'immeuble de dix logements. Il suffit que quelques-uns des 10 loyers augmentent fortement pour que le loyer moyen augmente.

Le loyer médian dispose d'une inertie plus forte : il ne bouge que si un des cinq loyers inférieurs à 20 €/m² dépasse cette valeur médiane de 20 €/m². Ainsi, les loyers peuvent tous augmenter de valeur : du moment que cinq des dix loyers demeurent inférieurs à 20 €/m², le loyer médian ne connaîtra aucune augmentation.

Le complément de loyer

Pour certains logements présentant des **caractéristiques particulières** dont sont dépourvus les **logements voisins du même type**, le contrat de location peut déroger au plafond du loyer de référence majoré par l'ajout d'**un complément**.

Ce complément de loyer devra être justifié au cas par cas dans le bail. Les conditions et modalités d'application de ce complément seront précisées par un décret.

S'il le juge injustifié, le locataire peut contester ce complément de loyer. Cette démarche comprend d'abord une phase amiable devant la commission départementale de conciliation, qui rend son avis sous deux mois. En cas d'échec de la conciliation, le locataire peut saisir le juge, qui décide s'il faut ou non diminuer le loyer.

Un dispositif qui va bénéficier aux ménages aux revenus modestes et moyens

Sur tous les territoires concernés, l'entrée en vigueur de la loi impliquera une baisse du niveau des loyers les plus élevés au mètre carré. Les loyers dépassant le loyer de référence majoré seront ramenés dans la fourchette de fixation libre des loyers.

L'encadrement des loyers va donc bénéficier en priorité aux logements de petite et moyenne surfaces. Ce type de bien affiche en effet les loyers au mètre carré les plus élevés et sont bien souvent occupés par les ménages les plus modestes (qui n'ont pas les moyens de louer un logement d'une plus grande superficie).

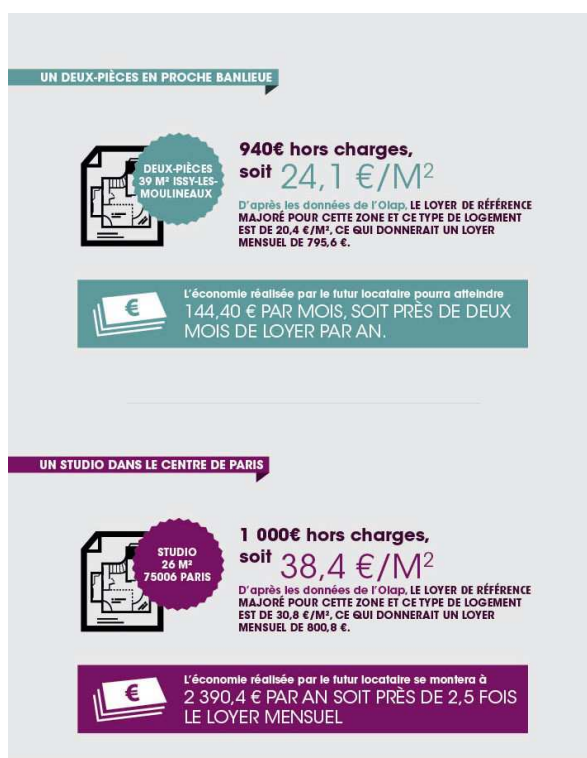
En France, les personnes aux revenus les plus modestes sont très majoritairement locataires. **Les classes moyennes et populaires seront donc les premières bénéficiaires de ce dispositif.**

Agglomération parisienne : plus d'un quart des loyers pourra baisser

Il est possible de calculer l'impact que le mécanisme aurait s'il était dès à présent appliqué dans l'agglomération parisienne, qui bénéficie déjà de la base de données de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap).

D'après les données de l'Olap, **un quart des biens mis en location en 2012 en région parisienne** affichent un loyer au mètre carré qui se situera au-dessus du niveau du loyer de référence majoré que fixera le préfet.

Ainsi, on peut estimer qu'**en Île-de-France, un locataire sur quatre emménageant au moment de l'entrée en vigueur du dispositif verra le loyer abaissé** et ramené dans la fourchette.



Mécanisme de recours pour le locataire en cas de loyer trop élevé

Si le loyer (hors charges et hors éventuel complément de loyer) fixé au moment de la mise en location est supérieur au niveau du loyer de référence majoré, **le locataire peut, dans les trois mois suivant la signature du bail, engager une action en diminution de ce loyer.**

Dans le cas du renouvellement d'un bail en cours, si le locataire habite un logement situé dans une zone concernée par le dispositif et dont le loyer (hors complément de loyer) est supérieur au loyer de référence majoré, il peut entreprendre **un recours en diminution du loyer.**

Ces démarches comprennent, en premier lieu, une phase amiable, formalisée devant la commission départementale de conciliation, qui rend son avis sous deux mois à compter de la saisine. En cas d'échec de la phase amiable, la demande du locataire peut être portée devant le juge qui détermine, le cas échéant, la diminution du loyer.

Contenir fermement la progression des loyers

Le mécanisme instauré par la loi Alur ne fige pas le montant des loyers, il va permettre de contenir strictement leur évolution à la hausse pour que celle-ci progresse au même rythme que les revenus des locataires.

Le Gouvernement prend chaque année un décret limitant à l'indice de référence des loyers (IRL) les hausses de loyer à la relocation et au renouvellement du bail dans les zones les plus tendues. À la relocation ou au renouvellement du bail, un bailleur peut **revoir son loyer à l'IRL, sous réserve que ce nouveau loyer reste inférieur au loyer de référence majoré.** La révision annuelle du loyer en cours de bail, limitée à l'IRL, intervient dans les mêmes conditions que celles prévues initialement dans la loi de 1989.

Ainsi, pour les logements dont le loyer est inférieur au loyer de référence majoré, il n'est pas possible d'augmenter fortement le loyer pour le mettre au niveau du plafond. Cette disposition est d'autant plus efficace que la loi prévoit que le loyer de l'ancien locataire figure dans le nouveau bail (voir page 13).

Seule exception, visant à permettre l'entretien du parc locatif : une majoration de loyer peut intervenir, avec l'accord des deux parties, via une clause spécifique ou un avenant au contrat, en prévision ou à la suite de travaux d'amélioration. Les conditions de cette majoration sont précisées dans le décret régissant les hausses de loyer applicables à la relocation et au renouvellement du bail.

Le dispositif global permettra donc aux loyers d'évoluer, mais grâce à la stabilité du loyer de référence, fixé à partir du loyer médian, l'augmentation restera contenue.

Mécanisme de recours pour le propriétaire en cas de loyer très bas

Afin de ne pas pénaliser les bailleurs qui n'auraient pas revalorisé le niveau de loyer au fil des années, il est prévu une possibilité d'introduire un recours visant une réévaluation du loyer au-delà de l'IRL à condition que le loyer soit inférieur au loyer de référence minoré.

Dans ce cas, le propriétaire doit exprimer son souhait de voir évoluer le loyer à son cocontractant **au moins six mois avant la date de renouvellement du bail.** Il devra justifier les raisons rendant à ses yeux légitime la réévaluation. Une possibilité d'étalement de la hausse est prévue pour le locataire.

Ces démarches comprennent nécessairement, en premier lieu, une phase amiable. Le locataire peut contester cette demande d'augmentation devant la commission départementale de conciliation, qui rend son avis sous deux mois à compter de la saisine, et

ensuite, le cas échéant, devant le juge, en produisant des références démontrant que son loyer n'est pas sous-évalué compte tenu de caractéristiques spécifiques ou de l'état du logement.

Le montant du loyer résultant de la réévaluation ne pourra pas être supérieur au loyer de référence minoré.