

**PRÉSENTATION
DU RAPPORT**

**JEUDI 28
JANVIER 2016
(PARIS)**

Plan urbanisme construction architecture (PUCA)

**BONNEVAL Loïc,
ROBERT François,
GOFFETTE-NAGOT Florence,
VERHAGE Roelof et LEMIRE-OSBORNE Oliver**

Les politiques publiques de contrôle des
loyers, comparaisons internationales et
enseignements historiques

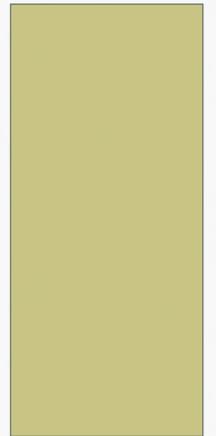
(1914-2014)



Convention n° 2200807812 programme 135

1^E PARTIE

INTRODUCTION



GENÈSE

- Résultante travaux de recherche/réflexion des chercheurs impliqués dans le projet tous spécialistes d'études urbaines
 - ANR « Immolyon » comme point de départ de cette recherche
 - BD historique sur les loyers
 - Savoir-faire : suivi longitudinal d'immeubles sur 1 ½ siècle
 - Contrôle des loyers abordé mais pas développé
- Volonté de (re)travailler cette question qui était aussi une question d'actualité (loi ALUR)
- Volonté de croiser les approches disciplinaires

QUESTIONS POSÉES

1) Genèse et évolution

- Comprendre la genèse de la mise en place du contrôle des loyers
- Étudier sur le temps long les politiques publiques de régulation des loyers en France
- Comparer avec d'autres pays

2) Effets

- Mesurer l'impact du contrôle des loyers
- Questionner les arguments les plus courants énoncés dans discours des acteurs de l'immobilier dénonçant les effets pervers

LES SOURCES

- Comptabilité d'immeubles (administrateur lyonnais)
 - BD historique sur les loyers en intégrant immeubles populaires
- Archives de l'UNPI du Rhône 1890 aux années 1980
 - Procès-verbaux, assemblées générales + *Bulletin de la chambre syndicale des propriétaires*
- Rapports et publications du BIT (rapports sur les loyers)

QUESTIONS DE DÉFINITIONS

- **Contrôle des loyers**

- Moratoire / blocage / gel / plafonnement / encadrement des loyers
...

- « **contrôle des loyers** » = Ensemble des actions des pouvoirs publics pour agir directement sur le niveau des loyers dans le secteur locatif privé (exclusion logement social)

- ... mais modes de contrôle pas homogènes variant selon :

- La période
- Le type d'action (location / relocation)
- Les objectifs visés

➔ La construction de typologies (Richard Arnott, Hans Lind, ...)
renouvèle la recherche

2^E PARTIE

CONTRÔLE DES LOYERS – PERSPECTIVES
COMPARATIVES



APPORTS ET LIMITES DE L'APPROCHE COMPARATIVE

- Absence de statistiques communes à l'échelle Européenne
- Travaux existants focalisent sur domaine du logement social (focus sur « dé-marchandisation », pas sur « régulation »)
- Le contrôle des loyers s'inscrit dans des contextes très divers

Répartition par statuts d'occupation dans huit pays en 2010 (Crook and Kemp, 2014)

	Location privée	Location sociale	Propriété occupante
Espagne	16 %*	2 %	82 %
Norvège	21 %	3 %	76 %**
Angleterre	17 %	17 %	65 %
Etats-Unis	32 %	3 %	62 %
France	25 %*	17 %	58 %
Pays-Bas	10 %	32 %	58 %
Danemark	19 %	28 %	53 %
Allemagne	47 %	14 %	39 %

* dont occupants à titre gratuit ** dont coopératives

FOCALISATION SUR L'ANGLETERRE ET L'ALLEMAGNE

Angleterre

Basculement dans les années 1980 :
D'un parc social abondant et
contrôle de loyers vers
déréglementation et accession à la
propriété

Reprise de la production de
logements locatifs privés en
deuxième moitié années 1990

Allemagne

Parc locatif privé très important,
encadrement des loyers et
protection des locataires

Niveau des loyers stable dans la
durée (mais : hausse depuis 2008)

**Situations contrastées par rapport aux équilibres réglementation -
libéralisation**

ANGLETERRE

- Depuis 1945 : Contrôle puis régulation des loyers, mais déclin du secteur locatif privé
- Années 1980 (Thatcher, suite au rapport Seldon, 1972) : libéralisation, déréglementation – arrêter le contrôle de loyers pour relancer production locatif privé.
- Ne produit pas les effets prévus jusqu'à la 2^e moitié des années 1990, concomitance de deux dynamiques :
 - Cycle de l'immobilier – augmentation forte des prix immobiliers
 - Incitations fiscales à l'investissement (milieu années 1990)

ALLEMAGNE

- Plafonnement loyers dans nouveaux contrats / contrats en cours (via mécanisme du « *Mietspiegel* », qui a pour objectif de refléter le « prix du marché »)
- Forte protection locataires
- En échange : aide publique pour production logements
- Importance de l'information, mesures d'accompagnement d'investisseurs, ...

LE « MIETSPIEGEL » (INDICE DES LOYERS)

- Principes de base système Allemand :
 - Baux d'une durée illimitée
 - Augmentation loyer en cours de location limitée (20% en 3 ans)
 - Loyers libres à la relocation, mais locataire peut faire recours si loyers excèdent de 20% loyer des logements équivalents
- *Mietspiegel* = Base de données pour déterminer niveau loyers logements équivalents (dans 300 villes allemandes)
- Différences entre villes, deux types de base :
 - Simple : données fournies par associations propriétaires et locataires, publication conjointe des prix/m² par type de logement (ex. Cologne)
 - Qualifié : repose sur expertise professionnelle, basé sur comparaison données et / ou méthode hédonique (ex. Munich, Hambourg, Berlin)
- *Mietspiegel* comme lieu de négociation propriétaires – locataires, choix des méthodes d'évaluation pas neutre

OBSERVATIONS : ENTRE RÉGULATION ET LIBÉRALISATION

- Marché « libre » **Angleterre** ne produit pas effets souhaités
- Marché contrôlé en **Allemagne** va de pair avec stabilité de prix et absence de pénurie, mais :
 - 1) contrôle de loyers intégré dans dispositif complexe :
 - monitoring, information
 - encadrement juridique
 - accompagnement investisseurs
 - système de production de logements visant à éviter pénurie
 - 2) Contextes régionaux divers, système en difficulté dans zones « sous pression ».

3^E PARTIE

CONTRÔLE DES LOYERS ET EFFETS PERVERS



QUESTIONNER L'IDÉE D'EFFET PERVERS

- Unanimité ?
 - Recension et bilans
 - Différenciation des débats
- L'Apport d'Arnot
 - La distinction première/deuxième génération
 - Ne pas traiter en un bloc les régimes de 1^{ère} génération
 - Les recherches ont plus porté sur la forme des dispositifs que sur leur articulation avec des contextes
- Différencier et historiciser le discours sur l'effet pervers

CHAMP ACADÉMIQUE ET DÉBAT PUBLIC

- La rhétorique de l'effet pervers, traduction de l'opposition entre propriétaires et locataires ?
 - Contrôle des loyers comme atteinte au droit de propriété
 - Jugement moral sur les comportements des locataires (marché noir, etc.)
- La dénonciation du contrôle des loyers : une temporalité bien spécifique
 - Entre-deux-guerres et loi de 1948
 - L'Angleterre des années 1970 (le rapport d'Arthur Seldon en 1972)

UNE ÉVOLUTION REFLÉTANT CELLE DES CONTEXTES

- Des mesures malthusiennes ?
 - L'argument de l'effet sur l'investissement
 - Les effets sur la construction : une évolution des discours dans le temps
- Le déclin du secteur locatif
 - Place prise par le logement social et la propriété occupante
 - Effets négatifs vs effets d'incitation des politiques publiques privilégiant d'autres statuts résidentiels
 - La concomitance contrôle/faiblesse secteur locatif en question

LES EFFETS SUR LA DEMANDE

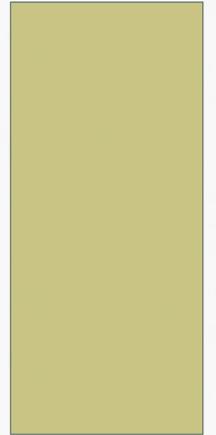
- Blocage de la mobilité résidentielle
 - « Cristallisation »
 - Distorsions : créerait un surplus de demande pour les logements à loyers stabilisés
- Des inégalités entre catégories de locataires
 - Les « have » et « have not »
 - Inégalités entre locataires en place et nouveaux arrivants

LES EFFETS SUR L'ENTRETIEN

- Objet récurrent de la critique sur le contrôle des loyers
- Deux ressorts de l'argumentation
 - Idée que les propriétaires n'ont plus la possibilité d'entretenir
 - Idée que les propriétaires n'ont plus l'incitation à entretenir
- Effets ambigus de la rentabilité
 - La rentabilité n'incite pas systématiquement à entretenir ou améliorer les logements

4^E PARTIE

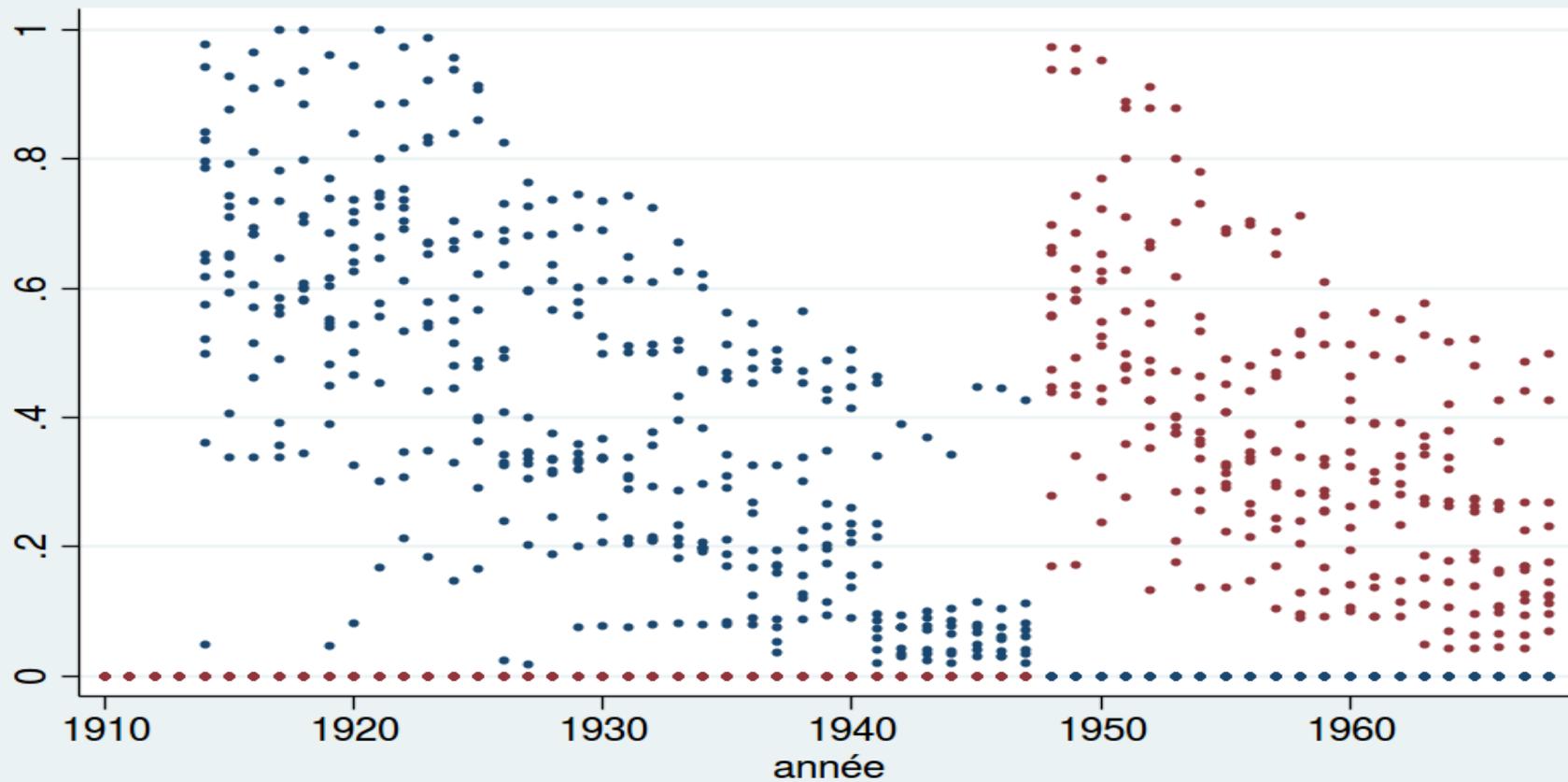
EFFETS DU CONTRÔLE DES LOYERS :
ANALYSE ÉCONOMÉTRIQUE



MÉTHODE

- Rappel : Quatre périodes de contrôle des loyers
 - * 1890-1913 : pas de contrôle
 - * 1914-1931 : moratoire de la 1ère GM et premières mesures de contrôle
 - * 1932-1947 : 2ème période de contrôle et moratoire de la 2ème GM
 - * 1948-1968 : loi de 1948 (sortie du contrôle lors de la mobilité du locataire)

PART DES LOYERS SOUMIS AU CONTRÔLE PAR IMMEUBLE



• Part loyers soumis au contrôle

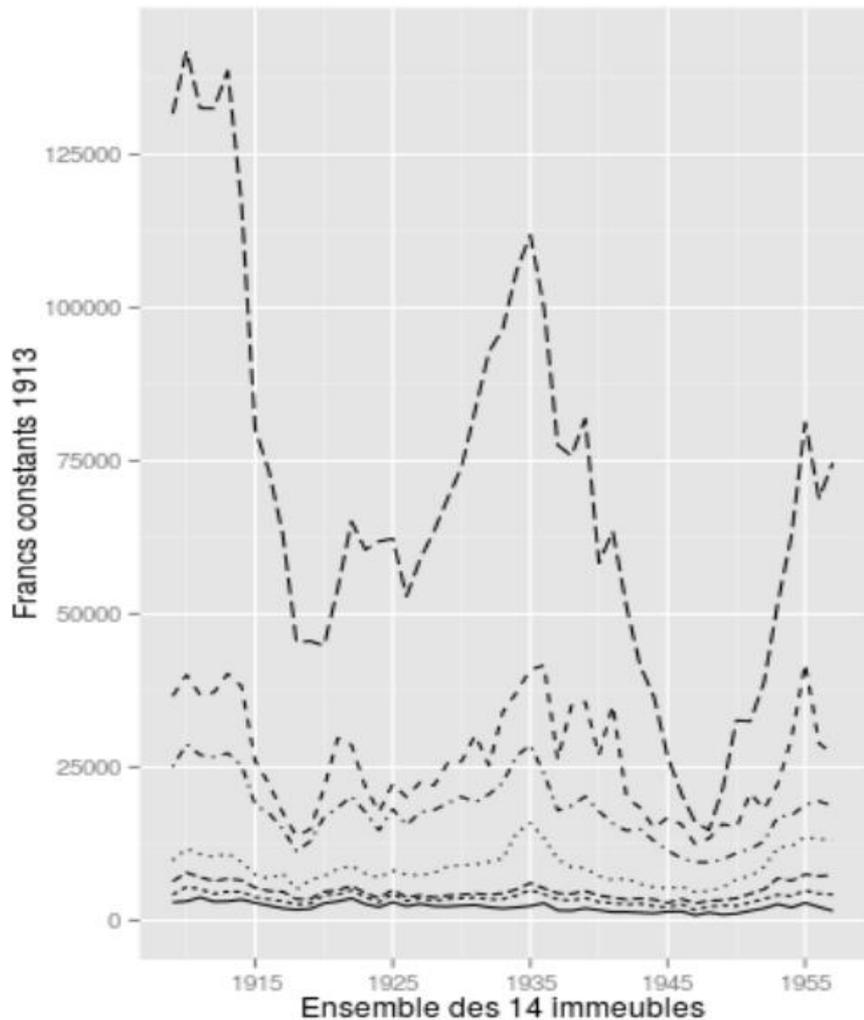
• Part loyers soumis à la loi de 1948

L'ÉVOLUTION DES LOYERS SELON LA PÉRIODE DE CONTRÔLE

Effets du contrôle sur le **taux d'évolution annuel des loyers par immeuble**

- **1914-1931 :**
 - augmenter de 10 points la part des loyers contrôlés dans l'immeuble => -2,4 points de taux d'évolution annuel
 - augmenter de 10 points la part des loyers commerciaux dans l'immeuble => +2,5 points de taux d'évolution annuel
- **1932-1947 :**
 - augmenter de 10 points la part des loyers sortis du contrôle dans l'immeuble => -2,7 points de taux d'évolution annuel
- **1948-1968 :**
 - augmenter de 10 points la part des loyers contrôlés dans l'immeuble => -3,0 points de taux d'évolution annuel
 - divergence forte des loyers contrôlés / non contrôlés après 1948

LES DÉPENSES



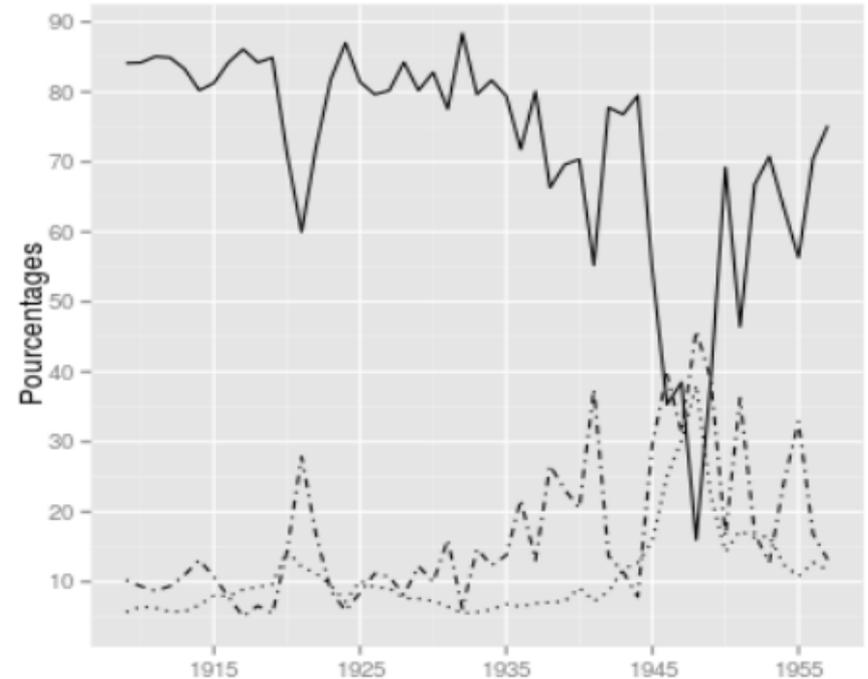
Types de dépenses enregistrées

- **Versements aux propriétaires**
- **Entrepreneurs**
- **Dépenses contraintes :**
 - Impôts
 - Gestion locative
- **Dépenses courantes :**
 - Concierge
 - Assurances
 - Abonnements

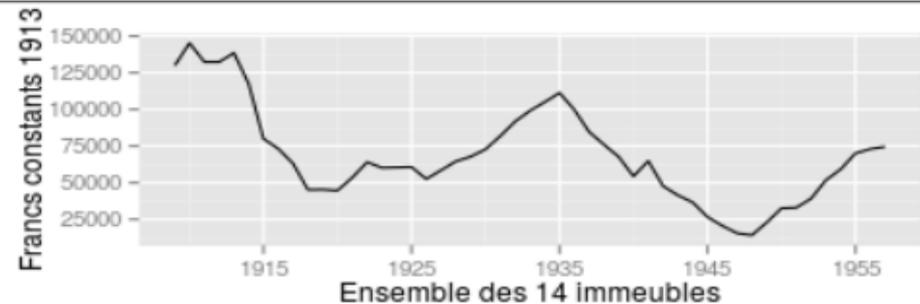
LES VERSEMENTS AUX PROPRIÉTAIRES COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT

Part sur les loyers des trois postes de dépenses

- Versements aux propriétaires
- Entrepreneurs
- Dépenses courantes



Variation des loyers totaux
au cours du temps



EFFET DU CONTRÔLE SUR LES PARTS DES TROIS POSTES DE DÉPENSES

- **Loyers commerciaux**

- quelle que soit la période, ils font augmenter la part des versements aux propriétaires et corrélativement diminuer la part des dépenses courantes et de l'entretien

- **Loyers soumis au contrôle**

- plus la diminution des loyers, du fait du contrôle, est importante, plus la **part des dépenses courantes et d'entretien augmente**
- **1914-1931** : pas d'effet significatif sur la part allouée aux dépenses d'entretien et aux versements aux propriétaires
- **1932-1947** : période de forte baisse des loyers, le contrôle **diminue la part versée aux propriétaires**, ce qui permet de préserver les dépenses d'entretien
- **1948-1968** : les loyers des **logements sortis du contrôle** font baisser la part des versements aux propriétaires et augmenter légèrement les **dépenses d'entretien, comme s'il y avait un effet de rattrapage**

POUR CONCLURE

- Rapport donne des éclairages différents et complémentaires sur des questions posées en commun.
- Finalité
 - Nourrir la réflexion sur cette politique publique
 - Resituer ces politiques dans le temps et l'espace
- → Résultats devront être confrontés à d'autres études
- Questions
 - Le contrôle des loyers a-t-il été pensé comme une régulation sociale ou économique ?
 - Comment l'action publique concilie-t-elle préoccupation sociale et économique ?