

LE SECTEUR LOCATIF PRIVÉ EN EUROPE : DES TRAJECTOIRES DIFFÉRENTES, DES TENSIONS SIMILAIRES ?

CHRISTINE M. E. WHITEHEAD*

L'IMPORTANCE DU SECTEUR LOCATIF PRIVÉ EN EUROPE

149

Longtemps après la fin de la Seconde Guerre mondiale, la location privée est restée le principal mode d'occupation des logements dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Au cours des décennies qui ont suivi, la taille du secteur a diminué dans bon nombre de ces pays pour au moins trois raisons :

– les gouvernements ont fourni les ressources nécessaires à la construction d'un grand nombre de logements municipaux subventionnés (et, plus tard, de logements sociaux en général) au moins jusque dans les années 1980 ;

– l'achat de la résidence principale est devenu plus facile pour ceux qui avaient des revenus suffisants et sûrs, et la proportion de ménages ayant la possibilité d'acheter s'est accrue avec la croissance plutôt rapide des économies européennes ;

– la location privée était généralement désavantagée par rapport aux autres modes d'occupation en termes de fiscalité et de subventions, et le secteur demeurait sujet à une réglementation très stricte dans certains pays. Par conséquent, dans de nombreux pays européens, beaucoup de propriétaires bailleurs ont quitté ce secteur et la location privée est devenue le mode d'occupation le moins désirable, sauf aux yeux des

* London School of Economics. Contact : C.M.E.Whitehead@lse.ac.uk.

ménages jeunes et mobiles à la recherche d'un accès aisé au logement et de faibles coûts de transaction.

Tableau
Répartition des statuts d'occupation du logement
dans onze pays européens (ces dernières années)
(en % du parc de logements)

	Locataire du parc privé	Locataire du parc social	Propriétaire occupant	Autre
Danemark (2010)	14 %	18 %	48 %	20 %***
Angleterre (2012)	18 %	17 %	65 %	–
Finlande (2009)	16 %	14 %**	66 %	4 %
France (2006)	21 %	18 %	57 %	4 %
Allemagne (2006)	49 %	11 %	40 %	–
Irlande (2004)	9 %	12 %	79 %	–
Pays-Bas (2009)	8 %	32 %	58 %	–
Norvège (2007)	19 %	4 %	63 %	14 %***
Espagne (2008)	13 %*	–	85 %	2 %
Suède (2009)	23 %	21 %	40 %	16 %***
Suisse (2000)	58 %	3 %	35 %	4 %

* Y compris le locatif social (environ 2 %).

** Y compris le logement locatif intermédiaire (environ 2 %).

*** Logement coopératif uniquement en Suède et en Norvège ; au Danemark, y compris le logement coopératif (environ 7 %).

Source : données tirées de Whitehead *et al.* (2012), où sont disponibles les sources détaillées.

Ce tableau montre la répartition la plus récente des modes d'occupation des logements dans onze pays qui représentent plus de 80 % du parc locatif privé en Europe¹. Les données évoquent une catégorisation en trois groupes de ces pays : (1) ceux qui possèdent un secteur locatif privé d'assez petite taille (moins de 15 %) avec des secteurs locatifs sociaux de taille variable, (2) ceux dont la part du secteur locatif privé se situe entre 16 % et 25 % et qui, dans l'ensemble, ont des secteurs locatifs sociaux de taille similaire (ce groupe inclurait également l'Autriche), et (3) deux cas particuliers – l'Allemagne et la Suisse – où le secteur locatif privé prédomine et où les logements sociaux et l'accès à la propriété sont tous deux très limités.

Depuis le début des années 2000, la situation a commencé à évoluer. Les gouvernements de nombreux pays ont progressivement cherché à développer le secteur locatif privé initialement pour trois raisons : d'abord, du fait du coût du logement social pour les finances publiques et parfois de son inefficacité ; ensuite, à cause des difficultés croissantes liées au coût et aux possibilités de financement pour le secteur de

l'accession ; et enfin parce qu'il devenait nécessaire d'aider une main-d'œuvre plus mobile, souhaitant pouvoir déménager sans supporter des coûts de transaction importants. En outre, la crise financière a renforcé la conviction que la stabilité macroéconomique est améliorée par l'existence d'un secteur locatif privé stable où dominent les fonds propres plutôt que les dettes et où les risques sont plus faciles à diversifier. Dans le débat public, l'Allemagne est désormais considérée comme un modèle de bonne pratique en la matière (Tutin et Vorms, 2013).

En plus de ces raisons d'efficacité, le secteur locatif privé suscitait des inquiétudes croissantes – plaintes liées à la hausse des loyers, à la mauvaise qualité des logements et à des rapports qualité-prix insuffisants – qui ont conduit à des pressions politiques en faveur de la (ré)introduction de mesures réglementaires supplémentaires afin d'apporter aux propriétaires et aux locataires plus de clarté en matière de dépenses et de sécurité des contrats et, dans certains cas, d'avantager les locataires aux dépens des propriétaires en maintenant les loyers en dessous des prix du marché. Ces pressions ont à leur tour mené à un débat plus fondamental autour du rôle que joue la réglementation dans la capacité donnée au système de logement de produire suffisamment de locations privées.

Dans cet article, nous nous penchons sur deux points essentiels : la mise en lumière de l'effet de la réglementation et de la déréglementation sur le fonctionnement du secteur locatif privé ou sur sa réduction dans différents pays, et la façon dont les gouvernements répondent désormais, en fonction de l'évolution de la demande, aux pressions pour une réglementation accrue, en particulier en ce qui concerne les augmentations des loyers.

151

*LE RÔLE DE LA RÉGLEMENTATION
DANS LA DÉTERMINATION DU RÔLE
DU SECTEUR LOCATIF PRIVÉ DANS LES DIFFÉRENTS PAYS*

Les principes

En matière de réglementation du secteur locatif privé, en particulier dans les pays anglo-saxons, pour la plupart des analyses, le contrôle des loyers provoque des distorsions du marché et génère des pertes sèches en raison des inefficiences qui en résultent (Arnott, 1995). Pour cette raison, de nombreux gouvernements ont vu la déréglementation comme une condition nécessaire au développement de l'offre locative privée.

Pourtant, la réglementation a au moins deux aspects positifs. Elle permet le contrôle des loyers et le maintien dans les lieux du locataire

en période de demande excédentaire, autrement dit, lorsque les propriétaires sont en position relative de force par rapport aux locataires, mais peuvent encore être encouragés à augmenter leur offre. Plus fondamentalement, la réglementation permet de pallier un grand nombre de défaillances du marché afin que des contrats plus performants puissent être conclus entre propriétaires et locataires. En outre, la réglementation est motivée par des questions d'équité, puisqu'elle permet de s'assurer que les locataires y trouvent leur compte. En principe, cela ne devrait pas nécessairement se faire au détriment ni des propriétaires, ni du marché du logement, si cette réglementation permet de réduire les risques et les coûts de transaction, et conduit ainsi à une meilleure allocation des ressources. Toutefois, en pratique, la majorité des systèmes réglementaires qui ont été introduits dans les périodes de tensions du marché du logement ont découragé les propriétaires d'entrer ou de rester dans le secteur.

La pratique

Les réglementations introduites dans les circonstances particulières des deux guerres mondiales font généralement partie des contrôles des loyers « de première génération ». Elles maintenaient les loyers en dessous des prix du marché, ne prévoyaient pas de dispositions adéquates pour leur augmentation en cas d'évolution de la conjoncture économique et introduisaient souvent des règles strictes en matière de droit au maintien dans les lieux, qui permettaient aux locataires de rester à vie et parfois de transmettre le bail à la génération suivante. Il n'est donc guère surprenant que les propriétaires, face à des rendements insuffisants et à des contrôles rigoureux, aient eu tout intérêt à quitter le secteur, en particulier au moment de la libération du logement, et surtout si la propriété pouvait être transférée vers un mode d'occupation plus dynamique, celui de propriétaire occupant. Lorsque ce transfert n'était pas possible, les propriétaires bailleurs ont eu tendance à réduire leurs frais d'exploitation et d'entretien, ce qui a entraîné un délabrement des immeubles.

La réponse de nombreux gouvernements européens a été de déréglementer, en général sur plusieurs décennies, et en laissant parfois en place des baux anciens qui ont encore cours aujourd'hui. L'Allemagne a été parmi les premiers pays à déréglementer (Kemp et Kofner, 2010 ; Whitehead *et al.*, 2012). Néanmoins, à l'instar d'autres pays où le secteur locatif privé est resté important, elle a rapidement introduit des formes de réglementation plus sophistiquées – appelées contrôles des loyers « de deuxième et troisième générations » : les propriétaires étaient alors libres de fixer les loyers initiaux aux niveaux du marché, mais ils ne pouvaient les augmenter qu'en fonction d'un indice bien

défini ou conformément aux coûts réels induits et/ou d'un indice représentatif de l'évolution des coûts ou des prix. Le droit au maintien dans les lieux a lui aussi été remanié afin de mettre l'accent sur la bonne exécution des contrats et de conférer aux propriétaires davantage de liberté pour récupérer leur bien dans des circonstances bien définies. Parallèlement, les locataires se sont souvent vus accorder un droit illimité au maintien dans les lieux, du moment qu'ils respectaient les conditions de leur contrat. Les caractéristiques spécifiques de chaque régime réglementaire déterminent si celui-ci est plutôt favorable aux propriétaires ou aux locataires mais, pour qu'il soit viable sur le long terme, il doit y avoir un certain équilibre entre les différentes parties prenantes afin de générer l'investissement nécessaire pour répondre à la demande.

Quelques données sur l'importance de la réglementation

En 2010-2012, nous avons entrepris une analyse du secteur locatif privé dans onze pays afin de mieux comprendre comment les différents régimes réglementaires ont évolué depuis les années 1980, alors que les changements initiaux d'après-guerre avaient déjà été mis en œuvre, comment ces changements ont affecté le rôle ainsi que la taille du secteur, et s'il existait des messages clairs quant à la manière de garantir dans le futur un secteur performant².

153

Avec une typologie reposant sur les principaux éléments de réglementation (la détermination des loyers et de leur évolution, l'étendue du droit au maintien dans les lieux et la plus ou moins grande facilité avec laquelle les propriétaires peuvent récupérer leur bien à la fin du bail, et la capacité à faire respecter les conditions d'un contrat), nous avons pu classer les systèmes réglementaires par catégorie, en tenant compte de la façon dont ils fonctionnaient dans les années 1980, d'une part, et de celle dont ils fonctionnent aujourd'hui, d'autre part. Nous avons pu constater l'impact de ces changements sur le secteur.

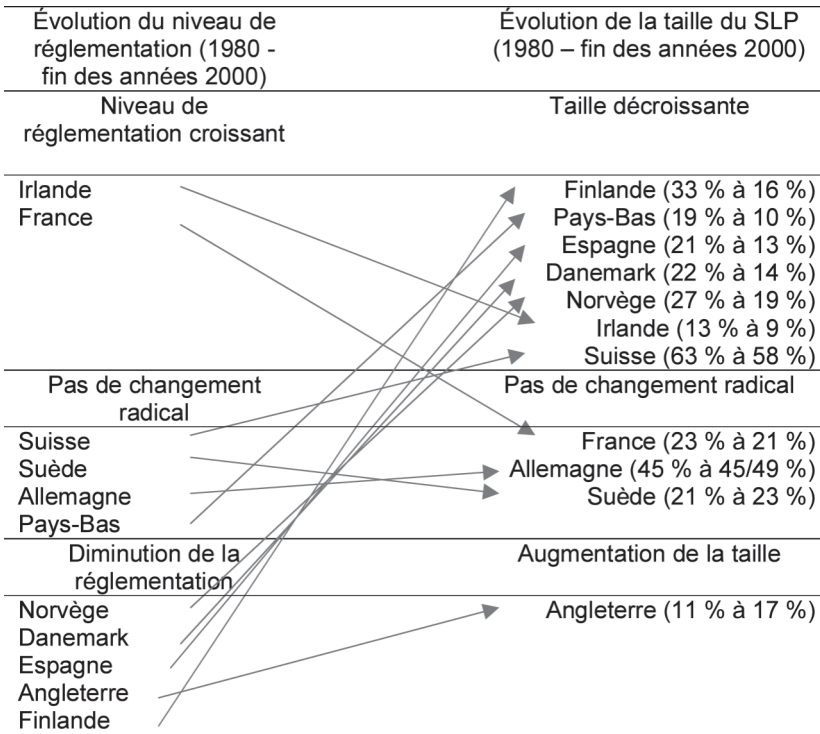
Sur les onze pays, cinq (Angleterre, Danemark, Espagne, Finlande et Pays-Bas) étaient dotés d'une réglementation élevée, cinq autres d'une réglementation moyenne à significative (Allemagne, France, Norvège, Suède et Suisse), et seulement un, la République d'Irlande, avait un niveau de réglementation faible dans les années 1980.

Au cours des trois décennies qui ont suivi, la réglementation s'est assouplie en Europe. Les régimes réglementaires ont été radicalement modifiés, surtout dans les pays qui étaient fortement réglementés en 1980. Ces changements se sont principalement produits entre la fin des années 1980 et le milieu des années 1990. Certains de ces pays ont complètement délaissé les régimes fortement réglementés pour se tourner vers des régimes très déréglementés. C'est le cas en particulier de

l'Angleterre et de la Finlande où les loyers sont désormais entièrement déterminés par le marché et où le droit au maintien dans les lieux est très limité.

Les changements ont été beaucoup plus nuancés là où les réglementations étaient d'un niveau moyen. Dans des pays tels que l'Allemagne, la Suède et la Suisse, par exemple, les modifications réglementaires ont été relativement limitées, mais elles visaient à garantir un meilleur équilibre entre propriétaires et locataires. En Irlande, des compléments de réglementation ont été introduits au début des années 2000, avec pour principal objectif d'améliorer la qualité.

Schéma
Évolution du niveau de réglementation
et conséquences sur la taille du secteur



154

SLP : secteur locatif privé.

Source : Whitehead *et al.* (2012).

Il n'est pas aisé de cerner la corrélation entre l'évolution du cadre réglementaire et celle de la taille du secteur. Ce schéma illustre les évolutions dans ces deux domaines au cours de la période de trente ans

visée par notre analyse. La déréglementation y apparaît comme prédominante. Là où les niveaux de réglementation ont été relevés, ils ne l'ont été que légèrement, mais il y a un groupe de quatre pays où le système est resté globalement inchangé (même s'il y a eu une déréglementation pour les biens les plus chers aux Pays-Bas) ; trois de ces pays ont vu leur secteur demeurer relativement stable.

Une diminution de la réglementation n'est généralement pas associée à une augmentation de la taille du secteur locatif privé. Cela est sans doute principalement dû au fait que, dans le cadre d'une réglementation forte, les propriétaires ne peuvent pas quitter facilement le secteur. Après la déréglementation, ils ont pu tirer profit d'autres possibilités, comme celle de vendre à des propriétaires occupants. Ainsi, là où une croissance du secteur locatif privé a été observée dans un environnement déréglementé, celle-ci n'est pas la conséquence immédiate de la déréglementation, d'autres facteurs ayant également joué un rôle.

L'Angleterre illustre parfaitement ce constat : la taille du secteur n'a augmenté que très lentement après une initiative majeure de déréglementation en 1988. Ce n'est que lorsque des prêts immobiliers destinés à financer l'investissement locatif (*buy to let mortgages* ; une initiative du secteur bancaire) ont été introduits à la fin des années 1990 que la taille du secteur a commencé à croître, puisque les personnes physiques ont été en mesure d'emprunter pour acheter des logements à louer dans des conditions raisonnables. À l'origine, la croissance de la demande locative provenait principalement des ménages les plus jeunes, mais, depuis le début du siècle et en particulier depuis la crise financière mondiale, c'est la demande générale de location privée qui a augmenté en réponse à une capacité d'acquisition détériorée et aux risques financiers associés à l'accession à la propriété. Cependant, il convient de noter que le développement du secteur locatif privé est également lié à des pénuries croissantes dans le secteur social ; le secteur locatif privé hébergeant les ménages les plus pauvres grâce aux aides au logement liées aux revenus.

La perspective est différente en Irlande où le renforcement de la réglementation s'est accompagné d'un transfert des responsabilités du secteur social vers le secteur privé. Même si l'on constate encore un déclin sur le schéma (reflétant les données de trois décennies), on sait que le secteur locatif privé s'est développé au cours des dernières années, par suite des graves crises macroéconomiques et immobilières que le pays a connues depuis 2008.

Les secteurs locatifs privés de grande envergure sont concentrés dans les pays où l'investissement locatif est depuis longtemps soutenu par l'État au moyen d'avantages fiscaux qui ont accru son attractivité par rapport à d'autres options comme l'accession à la propriété. L'Allema-

gne et la Suisse en sont les principaux exemples parmi les pays étudiés. Dans ces pays, les régimes réglementaires protègent généralement les locataires contre des hausses de loyer imprévues, mais ils ont aussi mis en place des mécanismes bien définis pour faire exécuter les contrats et permettre que les loyers puissent suivre la hausse des coûts des bailleurs.

Le message le plus évident est peut-être que la stabilité de la taille du secteur est étroitement liée à celle du système réglementaire, mais ce système doit, d'une part, permettre aux propriétaires d'obtenir des rendements raisonnables lorsqu'ils restent dans le secteur et, d'autre part, conférer aux locataires une sécurité suffisante en termes à la fois de loyer et de droit au maintien dans les lieux.

Dans l'ensemble, la taille du secteur locatif privé dans chaque pays dépend de bien d'autres facteurs qu'une réglementation stable. Elle dépend au moins autant, voire plus, de l'attractivité et de l'accessibilité relatives des différents statuts d'occupation ainsi que des autres choix d'investissement possibles.

LE SECTEUR LOCATIF PRIVÉ DEPUIS LA CRISE FINANCIÈRE

156

Au cours de ces dernières années, un certain nombre de pays européens ont cherché à modifier leur politique en matière de locatif privée afin de mieux répondre aux attentes de ceux qui se retrouvent exclus de l'accession à la propriété par suite de la dégradation de leur capacité d'achat et de la restriction de l'accès au crédit. Un objectif spécifique a été d'attirer les investisseurs institutionnels dans le secteur afin de répondre aux besoins des ménages susceptibles d'y rester sur le long terme. Cette politique est liée à l'objectif plus général d'accroître l'investissement global dans le logement, l'offre en la matière ne s'étant généralement pas remise de la crise financière, alors qu'avec la reprise, la demande commence à augmenter. Là encore, les politiques s'orientent vers un encouragement des investissements en fonds propres dans de nouveaux logements locatifs privés situés dans les principales zones urbaines. Plus généralement, le but est de rassurer davantage les propriétaires et les locataires de sorte que la location privée soit perçue comme adaptée aux ménages à revenus moyens et, par conséquent, comme un bon investissement en fonds propres reposant seulement sur les loyers.

Aujourd'hui, tous les pays européens, à l'exception peut-être des Pays-Bas (où le secteur est de petite taille et sur le déclin), comptent une majorité de propriétaires personnes physiques et peu d'investisseurs institutionnels (Kochan et Scanlon, 2011). Néanmoins, il semblerait que de nombreuses institutions soient à la recherche d'investissements

immobiliers peu risqués en Europe. C'est pourquoi plusieurs États cherchent à tout prix à les inciter à investir dans de nouveaux logements locatifs privés de qualité et bien gérés destinés aux ménages les plus aisés dans les principales zones urbaines. Dans notre rapport *Building the Rented Sector in Scotland* (Whitehead et Scanlon, 2013), nous nous sommes penchés sur les obstacles à l'investissement locatif privé et avons particulièrement exploré ce que recherchent les investisseurs institutionnels lorsqu'ils décident ou non d'investir.

Les données suggèrent que les institutions sont à la recherche de trois principales caractéristiques :

- premièrement, elles veulent des investissements à long terme de type « service d'intérêt public » (*utility*), c'est-à-dire des investissements avec des rendements quasi certains, peu risqués et liés à un indice (qui, de façon implicite, doivent éliminer les risques d'une inflation imprévue ou de coûts additionnels) en adéquation avec leurs engagements. Cela suggère que les politiques de stabilisation des loyers – comme celle qui permet la détermination des loyers par le marché en début de bail (y compris en fixant un loyer supérieur à celui des logements comparables afin de tenir compte des risques futurs), puis de les augmenter conformément à un indice de sorte que les hausses des loyers suivent le marché – constitueraient une incitation positive à l'investissement ;

- deuxièmement, elles veulent des assurances concernant les systèmes réglementaires des pays dans lesquels elles souhaitent s'engager sur le long terme. Toute proposition de modification du système réglementaire crée des incertitudes et réduit donc l'aspect *utility* de l'investissement ;

- troisièmement, elles recherchent des logements en adéquation avec la demande de locatif privé et permettent une gestion efficace et de bonne qualité.

De nombreux observateurs soutiennent que c'est l'Allemagne qui répond le mieux à cet ensemble d'exigences (même si l'investissement institutionnel n'est pas la norme dans ce pays) et, pour cette raison, préconisent de mettre en œuvre une forme de stabilisation des loyers.

Cependant, dans le même temps, les pressions politiques en vue de renforcer la réglementation en matière de loyers se sont accrues dans de nombreux pays en réponse aux fortes augmentations des loyers, comparées à celles des revenus, dans les régions confrontées à des pénuries de logements – notamment dans les capitales et les grandes zones métropolitaines où la reprise économique a tendance à se concentrer. Des mesures ont déjà été prises en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, qui auraient pour résultat de déconnecter de plus en plus les loyers des niveaux du marché. Étant donné que ces programmes

politiques sont contradictoires, il convient d'examiner plus en détail la façon dont fonctionne la réglementation du secteur locatif privé dans ces trois pays.

Allemagne

Les locataires et les propriétaires allemands s'attendent à ce que les logements soient loués sur le long terme et soient considérés comme étant le véritable domicile du locataire (Kemp et Kofner, 2010 ; Crook et Kemp, 2014). Les logements sont loués « nus » – autrement dit, ils ne sont pas meublés – et la cuisine n'est généralement pas équipée ; le locataire est supposé l'acheter et l'installer lui-même. Cela influe évidemment sur les motivations du locataire à rester dans le même logement.

Les ménages allemands déménagent relativement peu souvent. Une enquête de 2007 a montré que seuls 10 % des ménages allemands avaient déménagé au cours des deux années précédentes, contre environ 15 % des Britanniques et 22 % des Américains (André, 2010). « Les augmentations des loyers en cours de bail étant réglementées de façon plus stricte que les loyers des nouveaux contrats, les loyers payés par les locataires occupant leur logement de longue date ont tendance à être nettement inférieurs aux prix du marché. » (Whitehead *et al.*, 2012, p. 143). Il convient peut-être de rappeler que c'est également le cas sur les marchés fonctionnant sans mécanismes d'indexation – les loyers des baux en cours en Angleterre ont en moyenne augmenté de moins de 1 % par an au niveau global et de moins de 2 % à Londres et, bien souvent, ils n'augmentent pas à intervalles réguliers.

L'une des raisons pour lesquelles le système réglementaire a si bien fonctionné en Allemagne est que les prix des logements ont chuté en termes réels et souvent en termes courants au cours des vingt dernières années. La pression générale s'est donc plutôt exercée sur la diminution des loyers. Cependant, depuis 2007 en particulier, cette situation a évolué dans quelques grandes villes. Les prix et la proportion de propriétaires occupants ont augmenté et le marché locatif commence à s'engorger dans les zones tendues ; les listes d'attente pour les biens à louer sont telles que les candidats peuvent être amenés à faire des offres pour des dizaines de logements (avec un nombre considérable de documents à fournir). Certaines données montrent également que les nouveaux investissements ne suivent pas le rythme de la demande.

Récemment, il y a eu de fortes pressions politiques afin de resserrer la réglementation des loyers dans certaines villes où ils augmentent rapidement (Fitzsimons, 2014 ; Scanlon et Whitehead, 2014). Les hausses générales sont déjà plafonnées à 20 % par période de trois ans, mais, en avril 2013, la loi a été modifiée pour permettre aux villes

d'instaurer des plafonds locaux plus bas, de 15 % par période de trois ans. Cette mesure a été mise en œuvre en Bavière en mai 2013 et a constitué un volet important des débats au sein de la coalition, préalablement à l'élection de 2013. Elle devrait être mise en œuvre à Berlin, Hambourg, ainsi que dans d'autres villes où les loyers connaissent également de rapides augmentations.

Une étude du marché de l'immobilier allemand, réalisée par l'Institut IW de Cologne et publiée à l'automne 2013, a signalé que les plafonds risquaient d'aggraver le déséquilibre entre l'offre et la demande en refrénant l'appétit des investisseurs et en ralentissant la construction de nouveaux immeubles de logements. Ce message a fait écho à celui de la banque centrale allemande qui mettait en garde contre les tentatives d'en contenir le développement en recourant au contrôle des loyers.

Pays-Bas

Aujourd'hui, la location privée aux Pays-Bas ne représente plus que 8 % du parc et la part du secteur diminue régulièrement. Une grande partie de ce parc est détenue par des sociétés privées très anciennes à la recherche de revenus réguliers, mais qui, désormais, cherchent également parfois à générer des liquidités pour leurs « fonds de pension » personnels en vendant dans le cadre de l'accession à la propriété. Très peu d'éléments attestent de nouveaux investissements et il incombe donc au secteur social de répondre à la demande. Néanmoins, en raison de coupes dans le secteur public et de taxes accrues pour les bailleurs, le secteur social est actuellement moins à même de produire des logements.

159

Les logements locatifs sociaux et privés sont soumis à la même réglementation en matière de loyers et de baux. Ces derniers sont généralement illimités et engagent le nouveau propriétaire si le bien est vendu. Les locataires ne peuvent être expulsés que s'ils manquent à leurs obligations ou si le propriétaire désire utiliser le logement pour lui-même. La grande majorité des loyers ne sont pas déterminés par le marché, mais sur la base d'un système de « points », les logements avec 142 points ou moins dans chaque secteur étant soumis à réglementation. En 2014, le montant maximum d'un loyer réglementé était de 700 euros par mois, indépendamment de la taille ou de l'emplacement du logement (Fitzsimons, 2013 ; Haffner *et al.*, 2014).

Il est depuis longtemps reconnu que les résultats du système de points ne correspondent pas nécessairement à ceux du marché ; on sait notamment qu'il existe de très grandes disparités entre les loyers réglementés et les loyers déterminés par le marché dans les zones où la demande est forte et les coûts élevés. Cela a conduit à l'émergence de

marchés noirs dans certaines zones : on y pratique les dessous-de-table et certains locataires payant un loyer réglementé sous-louent leur logement afin de dégager de gros profits.

Au cours des dernières années, la politique publique a mis en œuvre un ajustement progressif vers la déréglementation en encourageant les investissements afin d'amener les logements au-dessus de la limite des 142 points, ce qui permet aux propriétaires de fixer librement le loyer. Le secteur locatif « libre » a atteint 5 % du parc locatif privé en 2004, l'objectif étant que 25 % des loyers soient déréglementés au cours des cinq années suivantes. Cet objectif a néanmoins été abandonné par le gouvernement qui a accédé au pouvoir en 2007. En 2011, le système a été modifié afin d'accorder des points supplémentaires aux logements situés dans dix zones tendues, ce qui a permis aux propriétaires d'appliquer des loyers plus élevés aux nouvelles locations. De nombreux logements sont ainsi sortis du cadre de la réglementation au moment où ils se sont retrouvés vacants. Actuellement, environ 30 % des logements locatifs privés ont des loyers déréglementés (Whitehead *et al.*, 2012).

Au sein du secteur réglementé, les loyers ne peuvent être augmentés que selon un pourcentage annoncé chaque année par un décret gouvernemental. Depuis 2008, ce pourcentage a été maintenu au niveau de l'inflation ; les propriétaires ont néanmoins été autorisés pendant deux ans à imposer des augmentations plus fortes aux locataires les plus aisés. Mais les pressions politiques vont désormais davantage dans le sens du contrôle, de sorte que le gouvernement néerlandais a accepté que la limite des 700 euros soit maintenue pendant trois ans. Techniquement, il s'agit d'une mesure supplémentaire qui vise à encourager le transfert des logements vers le secteur déréglementé. En pratique, il s'agit plutôt d'une réponse politique à l'austérité. Dans ce contexte, et même si les logements de meilleure qualité ne sont pas soumis au contrôle des loyers, il n'est guère surprenant que des changements constants dans un système déjà lourdement restrictif refrènent les ardeurs des propriétaires à entrer sur le marché.

France

La taille relative du secteur locatif privé en France est demeurée assez stable depuis les années 1980. Ce phénomène est peut-être une conséquence des diverses mesures d'incitations fiscales qui ont été proposées aux bailleurs personnes physiques. Mis à part les logements encore soumis à la loi de 1948, la qualité moyenne du parc locatif privé s'est nettement améliorée au fil du temps grâce aux crédits, aux subventions et aux incitations fiscales qui ont encouragé les bailleurs privés à moderniser et rénover leurs biens.

Les loyers du secteur privé sont significativement plus élevés que ceux du secteur social. En 2009, le loyer annuel moyen pour un logement sur le marché libre était de 6 300 euros, contre 4 000 euros dans le secteur social (Dol et Haffner, 2010). Des préoccupations croissantes face aux augmentations rapides des loyers à Paris et dans un certain nombre d'autres grandes villes ont suscité des appels à la réintroduction d'une certaine forme de contrôle des loyers.

En 2012, le gouvernement a limité la hausse des loyers – pour les nouvelles locations dans 38 zones tendues – à celle de l'indice de référence légal (indice de référence des loyers – IRL), sauf dans le cas où des travaux significatifs ont été entrepris (auquel cas l'augmentation n'était pas limitée). Cette mesure a été reprise en 2014 par la loi ALUR (pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) (ANIL, 2014). Une innovation majeure de cette loi était de réglementer le niveau des loyers dans les zones dites « tendues », alors que les précédents décrets se concentraient sur l'évolution des loyers. La loi ALUR prévoyait qu'une fourchette de niveaux admissibles des loyers serait définie par la loi et les augmentations des loyers maximales autorisées régies par décret. Dans ces zones, les loyers des nouvelles locations seraient plafonnés à 20 % au-dessus du loyer médian par mètre carré appliqué dans le voisinage, lequel serait évalué tous les ans en fonction des données fournies par un « observatoire local des loyers ». Les loyers des baux existants qui dépasseraient cette limite seraient ramenés au niveau précité lors de leur renouvellement.

161

S'agissant de l'encadrement des loyers, après le récent remaniement ministériel, le Premier ministre a déclaré que les conditions techniques de la mise en œuvre de ce dispositif ne sont pas réunies, sauf à Paris où il sera réalisé à titre expérimental (*Le Monde*, 30 et 31 août 2014).

La loi plafonne également les frais d'agence, interdit de limiter l'accès à des listes de biens à louer aux personnes payant des frais et réduit le nombre de documents que les futurs locataires sont tenus de fournir.

L'autre élément important de la loi ALUR est la mise en place d'une garantie des loyers, payée à la fois par le propriétaire et le locataire, qui doit dédommager le propriétaire en cas de loyers impayés et donc, en principe, réduire les risques. Si un locataire fait défaut, le propriétaire ne sera plus obligé de le poursuivre en justice et n'aura qu'à faire appel au fonds pour être remboursé. Ce fonds remboursera directement le propriétaire, avant même d'examiner la réclamation. Si le locataire fait défaut en raison d'une perte d'emploi, d'une maladie ou d'un manque de revenus, il verra son loyer allégé ; s'il s'agit de négligences ou d'abus, il sera poursuivi.

Cette mesure a essuyé de nombreuses critiques, notamment en raison du caractère illimité du système de garantie et des coûts liés à sa mise en œuvre (Vorms, 2013). Il semble bien que cette garantie des loyers ne concernera en définitive que certains locataires. Le Premier ministre a en effet déclaré qu'elle serait « recentrée sur les jeunes salariés avec l'appui des partenaires sociaux au sein d'Action logement » et pourrait également s'étendre aux « personnes en situation précaire ».

Au moment où nous rédigeons cet article, le changement de gouvernement a donc remis en question l'introduction de ces deux éléments très importants de la loi ALUR.

Nous observons dans ces trois pays un glissement vers des contrôles plus stricts des niveaux des loyers, au moment même où les tensions sur le marché appellent à un accroissement de l'investissement. Il reste à voir si ces objectifs contradictoires peuvent être simultanément atteints. L'expérience passée donne à penser que si les contrôles venaient à durer ou n'étaient pas modifiés pour permettre des ajustements afin d'assurer des flux de loyers sécurisés sur le long terme et qui suivraient le rythme des rendements des autres investissements, il en résulterait des bénéfices pour les locataires en place et des coûts très importants pour les locataires potentiels à la recherche de logements adéquats à louer dans des zones où la demande est croissante.

162

CONCLUSION

Dans l'ensemble, les gouvernements ont une approche à la fois plus graduelle et plus holistique que ce qu'ont tendance à laisser entendre les observateurs. Ainsi, les pays où les secteurs locatifs privés sont les plus importants, constatant la nécessité d'un changement, sont enclins à se tourner vers le secteur locatif privé pour trouver des solutions, alors que les pays qui mettent l'accent sur d'autres modes d'occupation auront tendance à se tourner d'abord vers ces autres modes pour résoudre les problèmes émergents. Ce faisant, les gouvernements recourent plus volontiers aux divers instruments dont ils disposent déjà. Ainsi, les changements de réglementation s'accompagnent souvent de changements en matière de fiscalité, de subventions ou de rôle de l'offre directe. Par exemple, les propriétaires peuvent se voir proposer des incitations fiscales à l'investissement locatif privé au moment de l'introduction d'une réglementation qui leur permettrait de quitter plus facilement le secteur. Un autre exemple est le projet de système de garantie français, qui était perçu comme un moyen de compenser les risques pour les propriétaires – même si cette mesure semblait constituer un engagement illimité pour le gouvernement. On a vu d'ailleurs que sa réalisation devait en fait être très circonscrite.

L'environnement d'après-crise financière a changé les règles du jeu en matière de location privée (Scanlon et Whitehead, 2014). Ainsi, les pays qui considéraient autrefois que ce secteur n'avait qu'une importance limitée ont commencé à placer au premier plan de leur politique du logement les mesures visant à y soutenir l'investissement. C'est dans ce contexte que la stabilisation des loyers est également en cours de négociation en Angleterre et, dans une moindre mesure, en Irlande, où la réglementation en matière de loyers reste pour l'instant minimale, mais où les arguments pour que soit assuré un flux de loyers stable afin d'encourager les investisseurs institutionnels sont de plus en plus entendus.

Les problèmes que pose ce type d'approche sont néanmoins bien reflétés dans les trois exemples de contrôles renforcés abordés *supra*. Plus les loyers augmentent, plus il y a d'incitations politiques à contrôler – mais cela, à son tour, peut enrayer le flux des nouveaux investissements, dégradant les conditions pour les locataires potentiels. Cela semble être le cas même dans les pays qui ont connu des cadres réglementaires stables et des systèmes locatifs fonctionnant bien sur l'ensemble des trente dernières années.

NOTES

1. Bon nombre de pays exclus de l'analyse sont des pays d'Europe méridionale ou orientale, où la propriété occupant prédomine.
2. Les détails sont disponibles dans Whitehead *et al.* (2012).

BIBLIOGRAPHIE

- ANDRÉ C. (2010), « A Bird's Eye View of OECD Housing Markets », OECD, Economic Department, *Working Paper*, n° 746.
- ANIL (2014), *Loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR)*, www.anil.org/fileadmin/ANIL/Habitat_Actualite/habitat_actualite_alur.pdf.
- ARNOTT R. (1995), « Time for Revisionism on Rent Control? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 1, pp. 99-120.
- ARNOTT R. (2003), « Tenancy Rent Control », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, pp. 89-121.
- CROOK T. et KEMP P. (2014), *Private Rental Housing: Comparative Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar.
- DOL K. et HAFNER M. (2010), *Housing Statistics in the European Union*, The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, septembre.
- FITZSIMONS J. (2013), « The Dutch Private Rental Sector: a Holistic Review », Realdania, *Working Paper*, www.bvc.dk/SiteCollectionDocuments/Analyser/The%20Dutch%20Private%20Rental%20Sector%20Review_3.pdf.

- FITZSIMONS J. (2014), « The German Private Rental Sector: a Holistic Approach », Realdania, *Working Paper*, www.bvc.dk/SiteCollectionDocuments/Analyser/The_German_Private_Rented_Sector_web.pdf.
- HAFFNER M., VAN DER VEEN M. et BOUNJOUH H. (2014), *National Report for the Netherlands*, Delft, University of Technology.
- KEMP P. et KOFNER S. (2010), « Contrasting Varieties of Private Renting: England and Germany », *International Journal of Housing Policy*, vol. 10, n° 4, pp. 379-398.
- KOCHAN B. et SCANLON K. (éd.) (2011), *Towards a Sustainable Private Rented Sector — The Lessons from other Countries*, London Stock Exchange.
- SCANLON K. et WHITEHEAD C. (2014), *Rent Stabilisation: Principles and International Experience*, London, London Borough of Camden.
- TUTIN C. et VORMS B. (2013), « French Housing Markets after the Subprime Crisis: from Exuberance to Resilience », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 27, n° 2.
- VORMS B. (2013), « Pour réussir la garantie des risques locatifs, il faut la cibler », www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2013/garantie_risques_locatifs.pdf.
- WHITEHEAD C., MONK S., MARKKANEN S. et SCANLON K. (2012), *The Private Rented Sector in the New Century-A Comparative Approach*, Realdania.
- WHITEHEAD C. et SCANLON K. (2013), *Building the Rented Sector in Scotland*, Edinburgh, Homes for Scotland.