



MINISTÈRE DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES

# Évaluation du dispositif d'encadrement des loyers

Rapport n° 011570-01  
établi par

Marie-Anne BELIN

Novembre 2017



L' auteur atteste qu'aucun des éléments de son activité passée ou présente n'a affecté son impartialité dans la rédaction de ce rapport.

# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b>5</b>
<b>Liste des recommandations.....</b>	<b>7</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>8</b>
<b>1 La mise en place et le fonctionnement des observatoires locaux des loyers (OLL).....</b>	<b>9</b>
1.1 Le dispositif d'encadrement des loyers prévu par la loi Alur.....	9
1.1.1 Une faculté de création des observatoires locaux des loyers.....	9
1.1.2 Un agrément, à la demande de l'OLL, par le ministre du logement, qui emporte obligation d'encadrement des loyers.....	9
1.1.3 Des statuts avec une représentation équilibrée : bailleurs, locataires, gestionnaires.....	9
1.1.4 Un périmètre de l'encadrement sur « une zone d'urbanisation continue » au sens de l'Insee.....	9
1.1.5 Un loyer de référence fixé annuellement par le représentant de l'État dans le département dès agrément d'un OLL.....	10
1.1.6 Le maintien du dispositif de révision annuelle du loyer limité à la variation de l'indice de référence des loyers (IRL).....	10
1.2 Au total, 44 agglomérations soumises ou non à encadrement, sont couvertes par un OLL.....	10
1.3 Mais 28 sont soumises à encadrement, avec seulement 20 couvertes par un OLL dont uniquement deux sont agréés.....	11
1.4 L'encadrement des loyers n'a couvert que deux villes-centre et aucune agglomération.....	12
1.5 L'observation des loyers est nécessaire pour améliorer l'information du public et disposer d'une connaissance des marchés locatifs.....	13
1.5.1 Le financement des OLL est assuré largement par l'État mais il reste globalement modeste.....	13
1.5.2 L'intérêt du bail en ligne pour « industrialiser » la collecte de données voire diminuer son coût à terme.....	13
1.6 Le dispositif d'agrément présente des difficultés identifiées.....	15
1.6.1 Création des OLL : une difficulté à convaincre toutes les agglomérations en zones tendues de créer un OLL.....	15
1.6.2 Gouvernance : des règles statutaires nécessaires à l'agrément qui ne peuvent être adoptées par certains OLL ou qui ne satisfont pas certaines parties prenantes.....	15
1.6.3 Collecte : une difficulté à mettre en œuvre l'obligation de transmission de données par les professionnels sur la durée sans agrément des OLL.....	16
1.6.4 Méthodologie nationale : une difficulté à garantir l'homogénéité de collecte et de traitement des données sur la durée.....	18

<b>2 L'obligation de l'encadrement des loyers après agrément de l' OLL.....</b>	<b>19</b>
2.1 La quasi-impossibilité de mettre la loi en application.....	19
2.1.1 <i>L'encadrement des loyers n'a été mis en œuvre qu'à Paris intra-muros et Lille, où des OLL sont agréés.....</i>	<i>19</i>
2.1.2 <i>La subordination conduit au défaut de demande d'agrément des OLL du fait de l'opposition à l'encadrement des collectivités concernées.....</i>	<i>20</i>
2.2 L'agrément et l'encadrement ont deux objets distincts.....	20
2.2.1 <i>L'agrément vise à collecter des données cohérentes pour observer et définir des stratégies publiques à différentes échelles.....</i>	<i>20</i>
2.3 La suppression du lien d'automaticité entre agrément et encadrement fragilisera la qualité des observations sur les loyers.....	21
2.4 Deux dispositifs cumulatifs cohabitent, pour limiter l'évolution des loyers.....	22
2.4.1 <i>Une limitation annuelle des loyers sur les 28 agglomérations.....</i>	<i>22</i>
2.4.2 <i>Un encadrement sous forme de plafonnement à Paris et à Lille.....</i>	<i>22</i>
2.5 Les effets du plafonnement des loyers sont difficilement mesurables.....	22
2.5.1 <i>Une hausse moyenne des loyers ralentie à Paris, dont le lien de causalité avec l'encadrement des loyers n'est pas démontrable à cause du manque de recul.....</i>	<i>23</i>
2.5.2 <i>Une stabilité des loyers dans l'agglomération parisienne hors Paris, sans encadrement des loyers.....</i>	<i>26</i>
2.6 Les impacts perçus sur les niveaux de loyer et sur l'offre de logements du parc locatif sont limités pour l'instant.....	26
2.6.1 <i>Un léger impact de l'encadrement sur les très petits logements à Paris.....</i>	<i>26</i>
2.6.2 <i>L'encadrement pourrait contribuer à la diminution du parc locatif sans qu'on puisse quantifier le phénomène.....</i>	<i>29</i>
2.6.3 <i>L'encadrement pourrait avoir un effet sur l'accroissement du parc locatif privé.....</i>	<i>30</i>
2.6.4 <i>L'impact sur la réalisation des travaux d'entretien ou de rénovation énergétique du parc ancien n'est pas mesurable pour l'instant.....</i>	<i>32</i>
2.7 La connaissance des marchés locaux apporte un vrai éclairage aux locataires et aux bailleurs sur les marchés locaux observés.....	32
2.8 Un nombre limité et en diminution de saisines par an depuis l'installation de la commission de conciliation à Paris.....	33
2.9 Les pratiques trompeuses dans les annonces peuvent être sanctionnées.....	34
<b>3 La pertinence de la définition actuelle des zones d'application des dispositifs d'encadrement des loyers.....</b>	<b>35</b>
3.1 Simplifier et unifier les zonages des politiques du logement définissant les zones tendues en retenant le zonage A/B/C pour l'encadrement des loyers.....	35
3.1.1 <i>La loi Alur a aligné l'encadrement des loyers sur les zones où s'applique la taxe sur les logements vacants.....</i>	<i>35</i>
3.1.2 <i>Les « zones d'urbanisation continue » au sens de l'Insee ne sont pas adaptées.....</i>	<i>36</i>
3.1.3 <i>Le zonage A/B/C est plus fin que celui « TLV ».....</i>	<i>36</i>

3.2 Un zonage à rapprocher de celui des périmètres des collectivités territoriales ayant des compétences en matière de logement.....	<a href="#">37</a>
3.3 Pour rendre pertinent l'encadrement, il ne faut pas faire obligatoirement coïncider le périmètre à encadrer et celui observé.....	<a href="#">38</a>
3.3.1 Paris et les 411 autres communes d'Île-de-France concernées par l'obligation d'encadrement des loyers, n'ont pas toutes le même degré de tension.....	<a href="#">39</a>
3.4 Associer les collectivités pour faciliter l'acceptabilité de l'encadrement.....	<a href="#">39</a>
<b>4 Conclusion : la mission propose de faire évoluer le dispositif d'encadrement.....</b>	<b><a href="#">41</a></b>
4.1 Déconnecter l'agrément des OLL de l'obligation d'encadrer les loyers.....	<a href="#">41</a>
4.2 Maintenir l'agrément des OLL et la compléter par un contrôle externe pour garantir la qualité et l'homogénéité de l'observation des marchés locatifs.....	<a href="#">41</a>
4.3 Diversifier les modalités de gouvernance des OLL agréés pour permettre notamment l'agrément des agences d'urbanisme.....	<a href="#">42</a>
4.4 Distinguer le périmètre observé par l'OLL agréé et le périmètre d'encadrement.....	<a href="#">42</a>
4.5 Unifier les zonages des politiques du logement des zones tendues (logements vacants et investissement « Pinel ») et appliquer le zonage A/B/C à l'encadrement des loyers.....	<a href="#">43</a>
4.6 Faire coïncider périmètre d'observation de l'OLL et périmètre d'EPCI compétent en matière de PLH.....	<a href="#">43</a>
4.7 Au sein de l'EPCI, rendre divisible la zone d'encadrement et n'appliquer l'encadrement que sur les zones homogènes observées les plus tendues en fonction de l'observation des marchés indépendamment des limites communales.....	<a href="#">44</a>
4.8 En zones A, Abis et B1, responsabiliser les collectivités territoriales dotées de la compétence PLH par une obligation de délibération motivée portant sur l'opportunité de l'encadrement et son périmètre.....	<a href="#">44</a>
4.9 Accorder l'encadrement pour une durée de 4 ans (4 ans de suivi des baux dont une année d'évaluation) avec une évaluation du dispositif en fin de période et l'obligation d'une nouvelle délibération pour le poursuivre.....	<a href="#">45</a>
4.10 Prévoir une clarification des règles applicables pour un bon fonctionnement du marché locatif et rendue nécessaire par l'annulation des arrêtés d'encadrement des loyers.....	<a href="#">46</a>
4.11 Une autre piste à la lumière de l'observation : fonder une limitation de la hausse des loyers sur le seul dispositif IRL dont l'effet est avéré.....	<a href="#">46</a>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">49</a></b>
<b>1 Lettre de mission.....</b>	<b><a href="#">50</a></b>
<b>2 Liste des agglomérations dotées d'un observatoire local des loyers en 2017.....</b>	<b><a href="#">52</a></b>
<b>3 Le marché de Lille.....</b>	<b><a href="#">53</a></b>
<b>4 Commission de conciliation de Paris Bilan au 31 07 2017.....</b>	<b><a href="#">54</a></b>

<b>5 Cartes zonage TLV et zonage A/B/C.....</b>	<b><a href="#">55</a></b>
<b>6 Les EPCI compétents en PLH en Ile de France.....</b>	<b><a href="#">56</a></b>
<b>7 Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><a href="#">57</a></b>
<b>8 Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">58</a></b>

## Résumé

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) a institué un dispositif de régulation de l'évolution des loyers en cas de location ou de renouvellement du bail d'un logement dans les zones d'urbanisation de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logement. La mission s'est attachée à évaluer ce dispositif qui n'a pu l'être de manière exhaustive compte tenu de sa mise en place récente et très limitée. Toutefois certains constats portant sur son fonctionnement sont suffisamment établis pour autoriser une première évaluation des principes qui le fondent.

Le dispositif d'encadrement des loyers est controversé et suscite des oppositions locales. Certains y sont favorables considérant que le plafonnement du loyer est une protection pour les publics fragiles et un moyen de régulation du marché. D'autres considèrent qu'il est un frein à l'investissement locatif, ou sont plus fondamentalement opposés au principe même de ce type de régulation qui introduit selon eux un déséquilibre des rapports locatifs contractuels. Ces oppositions aboutissent, dans les faits, à un blocage contraire à la lettre et à l'esprit de la loi visant à mettre en place ce dispositif dans 28 agglomérations urbaines et 1151 communes. Seulement deux villes-centre ont été volontaires pour un encadrement des loyers : Paris et Lille où il vient récemment d'être annulé. Au regard de la situation constatée, une évolution sensible du dispositif est nécessaire.

L'automatisme du lien entre l'agrément des observatoires locaux des loyers (OLL) et l'obligation d'encadrer les loyers s'inscrivait dans une logique volontariste de plafonnement des augmentations de loyers sur l'ensemble des 28 agglomérations urbaines concernées. Mais elle a conduit à une situation de blocage : seulement deux OLL ont été agréés alors que sur la période vingt agglomérations se sont dotées d'un OLL en zones tendues sans demander leur agrément, pour éviter l'obligation d'encadrer les loyers sur leurs territoires. Sept agglomérations n'ont quant à elle pas souhaitées en créer. Face à cette situation, la mission recommande de mettre fin à cette automatisme.

La connaissance du marché locatif privé est une nécessité. L'agrément des OLL garantit à la fois l'obligation de transmission de données par les professionnels, l'application d'une méthodologie homogène nationale et une représentation équilibrée des acteurs dans leur gouvernance. Il doit être maintenu et encouragé, indépendamment de l'encadrement des loyers. Les OLL, dont le principe de création a été institué par la loi Alur à l'initiative des collectivités territoriales, couvrent désormais 44 agglomérations et 48 % du parc locatif privé en France. Un consensus existe entre l'État, les collectivités locales et les professionnels sur l'intérêt de disposer d'observations locales homogènes sur le parc locatif privé pour définir les politiques publiques du logement. La mission recommande donc de maintenir la procédure d'agrément en l'adaptant et en la limitant dans le temps et de l'assortir d'une évaluation à chaque renouvellement.

Les périmètres observés pour l'encadrement sont constitués de zones d'urbanisation continue au sens de l'Insee, définies par le zonage pour la taxe sur les logements vacants. Ce zonage intègre un nombre trop important de collectivités (1 151). Tantôt trop petites, tantôt au contraire trop étendues, les zones interrogent comme territoires d'application de l'encadrement. Elles présentent en outre le plus souvent une hétérogénéité de degrés de tensions des marchés locatifs. Ce zonage est moins fin que celui institué nationalement pour l'investissement locatif (A/B/C). Il est de ce fait moins adapté à l'encadrement des loyers, qui concerne pourtant également le parc

locatif privé. La situation de l'agglomération parisienne illustre d'ailleurs bien la difficulté à faire coïncider les périmètres d'encadrement, d'agrément et d'observation. La zone d'urbanisation continue est aujourd'hui indivisible, alors que les 412 communes concernées ne connaissent visiblement pas les mêmes tensions de marché. C'est d'ailleurs particulièrement vrai dans toutes les zones d'urbanisation de grande dimension. Ce constat conduit à proposer de revoir le zonage national applicable pour l'encadrement, de distinguer le périmètre d'observation d'un OLL de celui du périmètre d'encadrement et de rendre divisible ce dernier en fonction de l'observation locale des marchés, ceux-ci ne tenant pas compte des limites communales.

La territorialisation croissante de la politique du logement incite à responsabiliser les intercommunalités compétentes en matière de logement sur la nécessité d'encadrement en fonction de la tension locale des marchés. Jusqu'à présent, l'expérience montre que le dispositif d'encadrement des loyers n'est mis en œuvre que lorsqu'il recueille le soutien des collectivités concernées et qu'elles estiment que le dispositif présente un intérêt pour elles au regard de la situation du parc immobilier dans son ensemble et du parc locatif privé en particulier. Leur rôle est donc essentiel dans la mise en œuvre du dispositif. La cohérence globale de la politique locale de l'habitat (parc locatif privé, parc social, construction neuve...) relevant désormais des intercommunalités, notamment compétentes en matière de programme local de l'habitat (PLH), il paraît adéquat de s'appuyer sur leur périmètre pour l'observation des niveaux de loyer. La mission recommande en zones A, Abis et B1 de responsabiliser les collectivités territoriales dotées de la compétence PLH, par une obligation de délibérer sur l'opportunité de l'encadrement des loyers et sur son périmètre. Dans la logique de ce choix territorial, elle suggère de faire coïncider les périmètres d'observation des loyers et ceux des EPCI compétents en matière de PLH. Dans tous les cas, le représentant de l'État conservera la responsabilité, par arrêté de fixer un loyer de référence, un loyer majoré et un loyer minoré.

Pour apprécier les effets d'un encadrement des loyers, une période de stabilité des règles est nécessaire. Les effets globaux du plafonnement des loyers sont aujourd'hui difficilement mesurables et les impacts perçus limités faute de recul. Les observations pour Paris portent sur dix-huit mois et quelques mois pour Lille. Ce qui est nettement insuffisant pour en tirer un bilan. Toutefois, le marché locatif privé est mieux observé. La connaissance des marchés locaux s'accroît et apporte un éclairage utile aux locataires et propriétaires. Le constat est plus nuancé quant à l'impact de l'encadrement sur l'évolution des loyers. Une modération de la hausse est constatée, sans perturbation du fonctionnement du marché et sans toutefois que le lien de causalité avec l'encadrement ne soit clairement démontrable.

Une période d'application de l'encadrement d'au moins quatre ans est nécessaire pour mesurer les impacts, distinguer les différents facteurs (conjuncture économique, évolution du parc locatif privé, niveau d'inflation, évolution du pouvoir d'achat des ménages, effet lié à l'indexation annuelle des loyers sur l'indice IRL, politique de soutien à l'investissement immobilier, arbitrage des investisseurs entre logement et autres actifs...) qui inter-agissent sur le marché et établir une évaluation. Pendant cette période, la situation locale peut avoir évolué (nouveaux équipements, aménagements urbains, évolution du parc de logements...). L'observation peut conduire à considérer que le dispositif doit être reconduit ou supprimé et qu'il peut donc y être mis fin lorsque les conditions du marché le rendent souhaitable.



## Liste des recommandations

- 1.Recommandation : Mettre fin à l’automatisme de la mise en œuvre de l’encadrement lorsqu’un observatoire local des loyers est agréé au sens de l’article 16 de la loi du 6 juillet 1989.....41**
- 2.Recommandation : Pour maintenir l’homogénéité des observations sur les loyers du parc privé, conserver l’agrément des OLL, en le limitant dans le temps et en l’assortissant d’une évaluation à chaque renouvellement.....42**
- 3.Recommandation : Modifier l’article 16 de la loi du 6 juillet 1989 en ouvrant la faculté de créer au sein d’un OLL une instance spécifique garantissant une représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires, sans obligation de modification statutaire portant sur les organes dirigeants de l’OLL.....42**
- 4.Recommandation : Ne plus faire coïncider obligatoirement les zones observées par un OLL agréé et les zones d’encadrement des loyers. Donner une place plus grande à l’observation pour déterminer les zones d’encadrement des loyers.....43**
- 5.Recommandation : Modifier l’article 17 de la loi du 6 juillet 1989 en retenant comme zones d’encadrement, les collectivités territoriales concernées par le zonage A, Abis et B1 retenu pour le dispositif d’investissement locatif.....43**
- 6.Recommandation : Faire coïncider périmètre d’observation d’un OLL et périmètre d’EPCI compétent en matière de PLH.....43**
- 7.Recommandation : Rendre divisible au sein de l’EPCI, la zone d’encadrement en l’appliquant sur les zones homogènes les plus tendues, selon un critère d’écart à la moyenne constatée sur la totalité de la zone observée indépendamment des limites communales.....44**
- 8.Recommandation : En zones A, Abis et B1, faire délibérer l’EPCI compétent, sur l’opportunité de l’encadrement et son périmètre à partir des zones homogènes en termes de niveaux de loyer définies par un OLL. Cette délibération interviendra dans les trois ans après la création d’un OLL, l’État conservant la décision de fixer les loyers de référence. En cas de refus de créer un OLL, l’État devra le mettre en place en application de l’article 16 de la loi de 1989 pour fonder les niveaux de loyers à appliquer dans l’EPCI.....45**
- 9.Recommandation : Limiter l’encadrement des niveaux de loyer à 4 ans après définition des niveaux de loyers encadrés, avec une évaluation du dispositif en fin de période menée par l’OLL agréé et une obligation d’une nouvelle délibération de l’EPCI pour poursuivre l’encadrement....45**

## Introduction

Par courrier du 28 juillet 2017, le ministre de la cohésion des territoires a sollicité le CGEDD pour conduire une évaluation du dispositif d'encadrement des loyers et remettre un rapport pour le 15 novembre. La mission a été confiée le 8 août 2017 à Mme Marie-Anne Belin, IGADD et à M. Eric Verlhac, IGADD, jusqu'au 16 octobre 2017, date à laquelle il a quitté le CGEDD.

Trois ans après le vote de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) ayant institué un dispositif de régulation de l'évolution des loyers en cas de relocation ou de renouvellement du bail dans les agglomérations où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, le ministre a souhaité pouvoir disposer d'un diagnostic portant sur :

- la mise en place et le fonctionnement des observatoires des loyers,
- les effets de la subordination de l'encadrement des loyers à l'agrément de l'observatoire du territoire concerné, tant sur la mise en œuvre de l'encadrement des loyers que sur le développement des observatoires locaux,
- la mise en œuvre de l'encadrement des loyers, concernant Paris et Lille, ses effets sur les marchés locatifs concernés,
- la pertinence de la définition actuelle des zones d'application des dispositifs d'encadrements des loyers.

La mission s'est attachée à analyser le dispositif de plafonnement des loyers introduit par les articles 16 et suivants de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs modifiés par la loi Alur du 24 mars 2014 et à comprendre les raisons qui ont conduit à une quasi-absence de sa mise en œuvre.

Elle a tout d'abord en première partie examiné les conditions de mise en place et de fonctionnement des observatoires locaux des loyers (OLL) institués par la loi. L'analyse détaille leur développement territorial, leur gouvernance, leurs sources de financement ainsi que les conditions de collecte et de traitement des observations recueillies.

En seconde partie, elle étudie les effets de la subordination de l'encadrement des loyers à l'agrément de l'observatoire du territoire concerné.

Elle analyse, dans une troisième partie, les effets de la mise en œuvre de l'encadrement des loyers sur les marchés locatifs en examinant les dispositifs cumulatifs qui coexistent, les effets sur les petits logements, la construction neuve, l'évolution du parc locatif privé, l'entretien des logements et la transparence du marché.

Dans une dernière partie, la mission examine la pertinence de la définition actuelle des zones d'application du dispositif d'encadrement des loyers, notamment au regard du périmètre des collectivités concernées, des compétences décentralisées en matière de logement. Elle illustre son propos à partir de la situation de l'agglomération parisienne pour étudier les articulations entre le périmètre de l'encadrement, le périmètre de l'agrément et celui de l'observation.

Elle conclut enfin sur neuf recommandations portant sur une évolution sensible du dispositif.

# 1 La mise en place et le fonctionnement des observatoires locaux des loyers (OLL)

## 1.1 Le dispositif d'encadrement des loyers prévu par la loi Alur

Les articles 16 et suivants de la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi du 24 mars 2014 (Alur) tendant à améliorer les rapports locatifs fixent le nouveau dispositif d'encadrement des loyers. Ils visent à limiter l'augmentation du niveau des loyers lors d'une nouvelle location ou à l'occasion du renouvellement de bail, de faire reculer les loyers excessifs qui s'étaient développés dans les années 2000 dans certaines agglomérations (plus de 40 €/m<sup>2</sup> dans certains cas, notamment pour les petits logements). Il s'inspirait d'un dispositif existant de longue date en Allemagne, le « miroir des loyers » ou *mietspiegel*. À terme, ce dispositif devait permettre d'encadrer les loyers de 2,8 millions de logements (dont 800 000 à Paris et en petite couronne), soit 40 % du parc locatif privé.

Le dispositif introduit par la loi Alur prévoit un plafonnement du loyer dans une fourchette de loyers à partir d'un loyer médian constaté par un OLL et fixé par l'État chaque année. Ce dispositif de plafonnement des loyers est venu s'ajouter à un autre dispositif mis en place en 2012 visant à limiter l'évolution annuelle des loyers (Cf. par.2.4).

### 1.1.1 Une faculté de création des observatoires locaux des loyers

Des observatoires locaux des loyers (OLL) peuvent être créés à initiative des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétents en matière d'habitat ou de l'État.

### 1.1.2 Un agrément, à la demande de l'OLL, par le ministre du logement, qui emporte obligation d'encadrement des loyers

Les OLL, sur leur demande, sont agréés par le ministre du logement après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement ou du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement sous condition de prescriptions méthodologiques émises par une instance spécifique indépendante. L'encadrement des loyers devient alors obligatoire.

### 1.1.3 Des statuts avec une représentation équilibrée : bailleurs, locataires, gestionnaires

L'agrément n'est accordé qu'aux OLL dont les statuts assurent une représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants ainsi que la présence de personnes qualifiées. L'État et les EPCI dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire sont représentés.

### 1.1.4 Un périmètre de l'encadrement sur « une zone d'urbanisation continue » au sens de l'Insee

Sont dotés d'un OLL, les zones d'urbanisation continue (au sens de l'Insee) de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre

élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

### **1.1.5 Un loyer de référence fixé annuellement par le représentant de l'État dans le département dès agrément d'un OLL**

Dans ces zones, le représentant de l'État fixe chaque année un loyer de référence, un loyer de référence majoré égal à un montant supérieur de 20 % au loyer de référence et un loyer de référence minoré égal à un montant diminué de 30 %, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique. Un complément de loyer peut être appliqué au loyer de base lorsque les caractéristiques du logement le justifient.

Les catégories de logement et les secteurs géographiques sont déterminés en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'OLL. Dans ces zones, le loyer de base des logements mis en location est fixé librement dans la limite du loyer de référence majoré. En cas de contestation, le locataire dispose d'un délai de trois mois à compter de la signature du bail pour saisir la commission départementale de conciliation.

### **1.1.6 Le maintien du dispositif de révision annuelle du loyer limité à la variation de l'indice de référence des loyers (IRL)**

En outre, si le bail prévoit une révision annuelle du loyer, celle-ci intervient chaque année. La variation qui en résulte ne peut excéder, à la hausse, la variation de l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'Insee chaque trimestre (évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers).

Le dispositif d'encadrement s'appuie sur les OLL, sur leur création effective et leur agrément ainsi que sur deux dispositifs cumulés agissant sur les niveaux de loyers :

- un plafonnement des loyers déterminé annuellement par le préfet sur la totalité de la zone tendue concernée. La liste des communes visées est fixée par décret,
- une limitation de l'évolution annuelle du loyer, à la hausse, liée à l'évolution de l'indice IRL.

## **1.2 Au total, 44 agglomérations soumises ou non à encadrement, sont couvertes par un OLL**

21 agglomérations soumises à encadrement ont un OLL mais également 23 agglomérations (auquel pourrait s'ajouter Douai) hors zone d'encadrement<sup>1</sup>.

31 d'entre elles ont choisi de faire porter leur OLL, par une association départementale d'information sur le Logement<sup>2</sup> (15 ADIL impliquée), ou une agence d'urbanisme<sup>3</sup> (11 agences concernées) et une agglomération par un observatoire existant (l'Observatoire des loyers de la région parisienne).

---

<sup>1</sup>Cf.annexe 2 source ANIL

<sup>2</sup>Article L 366-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup>Article L132-6 du code de l'urbanisme.

Les 44 agglomérations couvertes par des OLL représentent 48% du parc locatif privé en France.

**Tableau présentant le nombre d'observatoires locaux des loyers et d'agglomérations couvertes selon l'année de collecte (source Anil)**

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'observatoires	19	18	19	24	27
Nombre d'agglomérations observées	23 (10 exploitées)	25 (20 exploitées)	27 (25 exploitées)	36 (36 exploitées ou en cours d'exploitation)	44
% parc locatif privé couvert					48%

### **1.3 Mais 28 sont soumises à encadrement, avec seulement 20 couvertes par un OLL dont uniquement deux sont agréés**

À la suite du rapport Vorms/Baietto-Beysson de 2012, un réseau d'OLL s'est constitué sous l'impulsion du ministère. En 2013, la ministre chargée du logement a décidé de susciter la création d'un réseau d'OLL et a lié l'obligation d'encadrement des loyers et l'existence d'un observatoire agréé<sup>4</sup> dans la loi du 24 mars 2014 (Alur). En effet, la loi a rendu obligatoire la création, en zones tendues, d'OLL agréés par l'État, destinés à offrir une vision fiable du niveau des loyers pratiqués, pour permettre d'instituer leur encadrement. Elle a aligné le périmètre des zones concernées sur celui où s'applique la taxe sur les logements vacants (TLV).

L'agrément de ces observatoires est subordonné à deux conditions, l'une statutaire sur la gouvernance, l'autre technique, sur le respect d'un cahier des charges méthodologique. Sur les 28 zones d'urbanisation continue (dite « agglomération » au sens du présent rapport)<sup>5</sup> qui comprennent 1 151 communes :

- deux agglomérations soumises à encadrement des loyers sont couvertes par un OLL agréé (Olap<sup>6</sup> à Paris et l'unité urbaine parisienne) et partiellement agréé (l'ADIL<sup>7</sup> du Nord pour Lille),
- une agglomération (Grenoble) envisage l'agrément de son OLL,
- dix-sept agglomérations sont couvertes par treize OLL créés mais n'ont pas fait l'objet d'un agrément soit compte tenu du refus local d'encadrer les loyers, soit du fait d'une gouvernance inappropriée de l'OLL au regard des critères retenus par la loi Alur (Lyon, Marseille (+Arles), Bordeaux (+ Arcachon), Strasbourg,

<sup>4</sup>Les observatoires peuvent être agréés en dehors de zones tendues, comme c'est le cas pour Alençon, et dans ce cas l'encadrement n'est pas obligatoire. La note ne porte que sur les observatoires en zones tendues.

<sup>5</sup>Agglomérations d'Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus, Genève (SUI)-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.

<sup>6</sup>L'agrément a été délivré à l'Olap par le ministère chargé du logement par arrêté du 22 mars 1993. En conformité avec la loi Alur du 24 mars 2014, un nouvel agrément a été délivré à l'Olap le 22 décembre 2014 pour la commune de Paris avec une extension au reste de l'agglomération parisienne (au sens Insee selon la définition de 2010) le 29 juin 2016.

<sup>7</sup>Agréé par arrêté en date du 25 mars 2015 sur la commune de Lille.

Nantes, Montpellier (+ Sète), Toulon (+ Fréjus), Nice (+ Menton/Monaco), Toulouse, La Rochelle, Bayonne et Ajaccio),

- une agglomération (Bastia) a acté le principe de création d'un OLL,
- sept agglomérations soumises à encadrement des loyers ne devraient pas, à court terme, être dotées d'un OLL en raison de l'opposition des acteurs locaux (Beauvais, Draguignan, Meaux, Saint-Nazaire, Annecy, Thonon les Bains, Genève(SUI)/Annemasse dans le genevois français).

Cette situation, analysée dans le rapport d'information de l'Assemblée nationale du 25 janvier 2017<sup>8</sup>, découle du fait que le Gouvernement avait décidé en 2016 de soutenir la création des OLL sans les agréer, souhaitant renvoyer la mise en œuvre de l'encadrement à une décision de la collectivité concernée<sup>9</sup>. Cette position avait été exprimée par une déclaration du Premier ministre qui mettait en doute le bien fondé du dispositif voté par le législateur. Celle-ci a été annulée ensuite par le Conseil d'État sur saisine de professionnels.

#### **1.4 L'encadrement des loyers n'a couvert que deux villes-centre et aucune agglomération**

L'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) et l'Association départementale d'Information sur le Logement (ADIL) du Nord ont été agréés selon les modalités définies en application de la loi Alur<sup>10</sup>. Leur périmètre d'agrément initial n'incluait que les villes-centre de Paris et de Lille, sans le reste de l'agglomération dans laquelle elles se situent.

Dans l'agglomération parisienne, le choix a été fait de ne retenir que Paris intra-muros dans un premier temps, car c'est sur ce territoire que l'Olap disposait de données suffisamment nombreuses. L'agrément de l'Olap a été élargi à l'ensemble de l'unité urbaine de Paris le 29 juin 2016, sur demande du conseil d'administration de l'observatoire. La nouvelle majorité de la métropole de Lille, issue des élections de 2014, a, quant à elle, refusé que l'Observatoire des loyers de l'agglomération lilloise (OLal) demande son agrément sur l'ensemble de la métropole, ne souhaitant pas l'encadrement.

Des recours ont été déposés contre l'arrêté d'encadrement de Lille et ceux de Paris. Le tribunal administratif de Lille et le tribunal administratif de Paris viennent d'annuler l'encadrement des loyers estimant que l'agglomération doit être regardée dans son ensemble comme constituant une zone tendue pour l'application du dispositif d'encadrement des loyers.

---

<sup>8</sup>Rapport d'information de la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale sur la mise en application de la loi Alur, portant notamment sur l'encadrement des loyers.

<sup>9</sup>Déclaration du Premier ministre du 29 août 2014 annulée par le Conseil d'État le 15 mars 2017 pour non respect de la constitution qui prévoit que la loi et le règlement peuvent comporter pour un objet et une durée limitée des dispositions à caractère expérimental et ne permet pas au pouvoir réglementaire de procéder à une mise en œuvre de la loi à titre expérimental lorsque la loi ne l'a pas elle-même prévu.

<sup>10</sup>Décret n°2014-13 354 du 5 novembre 2014.

## **1.5 L'observation des loyers est nécessaire pour améliorer l'information du public et disposer d'une connaissance des marchés locatifs**

### **1.5.1 Le financement des OLL est assuré largement par l'État mais il reste globalement modeste**

Le financement de la mise en place et du fonctionnement des OLL est aujourd'hui très largement pris en charge par l'État (68 %) pour soutenir la mise en place et le fonctionnement des OLL, indépendamment de leur agrément. La part du financement pris en charge par des collectivités locales est de 20 %. Le solde est de l'auto-financement résultant de prestations réalisées pour divers organismes. Si on prend l'exemple de l'Olap, la part de l'État (DHUP, DRIHL) est de l'ordre de 800 K€ en 2015, la Ville de Paris, principale concernée aujourd'hui, apportant seulement 100 K€.

L'observation des loyers est nécessaire pour améliorer l'information du public, disposer d'une connaissance du marché locatif précise, complète et homogène sur différentes parties du territoire national, et pouvoir cibler plus finement les politiques conduites dans le domaine du logement. Elle intéresse les collectivités locales dans la conduite de leurs politiques de l'habitat, notamment au travers de leur PLH, ce qui pourrait sans doute justifier de leur part une prise en charge plus significative. De manière plus générale, la Cour des comptes, dans ses observations du 23 juin 2017<sup>11</sup> concernant l'Olap souligne la modestie des moyens consacrés à l'observation des loyers au regard de son importance dans les politiques du logement. Ces travaux soulignent que « la faiblesse de la connaissance des marchés locatifs et des loyers empêche de mesurer précisément les effets des politiques menées, qu'il s'agisse de la définition des zonages, des aides personnelles au logement, des priorités du logement social, des aides à l'investissement locatif, etc. »

### **1.5.2 L'intérêt du bail en ligne pour « industrialiser » la collecte de données voire diminuer son coût à terme**

Dans le cadre de la stratégie logement dont les principaux axes ont été présentés par le gouvernement en septembre 2017, le principe de la création d'un bail en ligne a été annoncé. Son objectif principal est de concourir à l'amélioration de la relation locative en simplifiant les démarches. Le bail en ligne peut également constituer une source nouvelle de données sur le parc locatif privé au bénéfice des OLL. C'est sous cet angle que la mission a abordé ce projet sans s'attacher aux modalités de mise en place et de suivi du modèle type.

La perspective de la mise en place d'un bail en ligne, renseigné par les bailleurs, pourrait permettre le traitement statistique d'un volume de données plus importantes dans des conditions qui restent à définir. Pour que le bail en ligne puisse permettre la collecte de données sur les niveaux de loyer, il doit remplir au moins deux conditions :

- Le modèle de bail doit comporter des informations répondant aux obligations fixées par les textes pour l'encadrement des loyers (tel que notamment le nombre de pièces principales et l'époque de construction de l'immeuble). Ces informations figurent déjà dans le contrat type de location en vigueur<sup>12</sup> aussi bien pour les logements nus que meublés. Cette première condition est donc remplie,

---

<sup>11</sup>Contrôle de gestion de l'Olap du 23 juin 2017

<sup>12</sup>Décret n° 2015-587 du 29 mai 2015 relatif aux contrats types de location de logement à usage de résidence principale (annexes 1 et 2).

- Le bail en ligne doit en outre prendre appui sur un système d'exploitation permettant le déversement des données auprès des OLL, dans les conditions de confidentialité statistiques et juridiques liées à la nature contractuelle du bail. L'autorité en charge de l'exploitation des baux devra disposer des droits nécessaires lui permettant d'extraire de ces baux les seules données utiles aux OLL. En tout état de cause, la mise en place de ce dispositif ne sera pas immédiat et ne produira pas d'économies de fonctionnement à court terme.

Aujourd'hui, la collecte des données se fait en partie par des enquêtes directes auprès des ménages, nécessaires pour affiner les données provenant des différentes sources disponibles<sup>13</sup>. Les données transmises par celles-ci ne sont pas toujours renseignées au sens qu'imposent les textes<sup>14</sup>. C'est le cas notamment des données de la Cnaf, où l'âge de l'immeuble n'est pas renseigné, ou pour les gestionnaires de logement, qui s'intéressent à la perception des loyers mais pas toujours à l'ensemble des caractéristiques du logement (type de surface, nombre de pièces notamment). Par ailleurs, la mise en place de l'encadrement conduit à des exigences méthodologiques plus grandes pour traiter les données, génératrices de coûts supplémentaires. Par exemple, à Paris, les prescriptions méthodologiques ont été renforcées dans la mesure où le calcul des médianes de loyers a non seulement une valeur statistique mais surtout il entraîne de lourdes conséquences pratiques.

Le comité scientifique mis en place par la loi Alur<sup>15</sup> a ainsi imposé de développer des techniques sophistiquées pour limiter les aléas statistiques, enrichir l'information d'éléments relatifs à la dispersion des données et limiter la diffusion de résultats aux seules valeurs jugées significatives. Le coût de collecte de données est d'autant plus élevé qu'il nécessite sur le périmètre concerné de déterminer les zones homogènes en termes de niveaux de loyer<sup>16</sup> en nombre important (quatorze zones géographiques regroupant des quartiers aux données homogènes par exemple à Paris) pour refléter la diversité des marchés locaux. Or, selon les sources, les données collectées ne comportent pas toujours les mêmes informations. Les dispositions légales et réglementaires elles-mêmes listent des données obligatoires différentes à fournir<sup>17</sup>. Les professionnels ne disposent que de données correspondant à leurs besoins propres. Leur demander de fournir d'autres données que celles nécessaires à l'exercice de leurs missions impliquerait leur accord pour étendre le champ de leur collecte.

---

<sup>13</sup>L'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 précise que le représentant de l'État fixe chaque année un loyer de référence exprimé par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique déterminés en fonction de la structuration du marché locatif constaté par l'OLL. Ceci implique donc un volume de collecte important.

<sup>14</sup>Prix au m<sup>2</sup> de surface habitable, catégorie de logement, secteur géographique, nombre de pièces principales, époque de construction.

<sup>15</sup>L'article 16 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi Alur a instauré une instance scientifique indépendante, dit « comité scientifique de l'observation des loyers » instauré le 14 décembre 2012. Placé auprès du ministre chargé du logement, cinq experts ont été nommés par arrêté du 10 novembre 2014 pour un mandat de trois ans renouvelable (échéance le 10 novembre 2017). Ce comité a défini des prescriptions méthodologiques que les OLL agréés doivent respecter.

<sup>16</sup>Article 17 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi Alur et son décret N°2015-650 du 10 juin 2015 (article 2 sur les secteurs géographiques délimitant des zones homogènes).

<sup>17</sup>Dans la transmission des informations annuelles des OLL à l'Anil figurent plus d'une trentaine de critères qualifiant le logement et son occupation qui ne sont pas tous demandés ni aux professionnels, ni à la Cnaf. En outre, la liste des données demandées à ceux-ci n'est pas libellée de manière identique (exemple : surface habitable ou surface totale, loyer avec ou sans charges...) ou ne comporte pas les mêmes éléments (ainsi l'époque de construction, qui entre dans les critères pour fixer le niveau de loyer encadré, n'est pas listée dans les données obligatoires à transmettre par les professionnels ou la Cnaf).



Il ne semble pas réaliste d'imposer un format unique de fourniture de données. Cela ne présente pas d'inconvénients majeurs pour l'observation locale mais peut fragiliser un dispositif d'encadrement imposant l'exploitation de données fines. On peut noter, par exemple que l'observation du niveau des loyers des logements meublés, prévue par la loi, reste insuffisamment fine dans la mesure où les données disponibles sont faibles (ainsi Clameur<sup>18</sup> n'observe et ne transmet que les données concernant les logements loués nus).

## **1.6 Le dispositif d'agrément présente des difficultés identifiées**

### **1.6.1 Création des OLL : une difficulté à convaincre toutes les agglomérations en zones tendues de créer un OLL**

Alors qu'il est incontestable que le genevois français fait l'objet de tension au sens de l'article 17 de la loi de 1989 modifiée par la loi Alur, cette zone comme six autres (cf par. 1.3) ne disposent pas d'OLL. Ces agglomérations ne s'engageront dans une connaissance de leur marché avec l'appui d'un OLL que si les observations faites ont un objet plus vaste que celui de l'encadrement (par exemple l'élaboration d'un PLH) et qu'elles n'ont pas pour objet d'entraîner de manière automatique la mise en place du dispositif d'encadrement. Elles doivent y voir une utilité au regard de leur stratégie locale et de leur compétence en matière d'habitat.

L'évolution du dispositif mis en place par la loi devra tenir compte de cette réalité pour favoriser le développement des OLL prioritairement sur ces zones tendues, notamment en rendant de fait obligatoire la création d'un OLL pour fonder la stratégie et la mise en œuvre d'un PLH.

### **1.6.2 Gouvernance : des règles statutaires nécessaires à l'agrément qui ne peuvent être adoptées par certains OLL ou qui ne satisfont pas certaines parties prenantes**

Aux termes de la loi, « l'agrément n'est accordé qu'aux observatoires dont les statuts assurent la représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants, ainsi que la présence de personnes qualifiées<sup>19</sup>. L'État et les EPCI dotés d'un PLH exécutoire sont représentés au sein des organes dirigeants ». L'observatoire doit être constitué sous forme d'association ou de groupement d'intérêt public (GIP).<sup>20</sup> La loi a prévu un agrément à titre transitoire pour les OLL dont les statuts n'étaient pas conformes, qui s'est achevé le 31 décembre 2015.

---

<sup>18</sup>L'association CLAMEUR se compose de : 5 membres fondateurs : Plurience - Foncia - SNPI - UNIS - UNPI ; 28 membres associés : Advenis - Apagl – Billon immobilier – Bouygues Immobilier - Century 21 – Citya-Belvia Immobilier - CM-CIC Gestion Immobilière - Constructa – Crédit Foncier immobilier - Dauchez - FFB - FNAIM du Grand Paris – Foncière Logement - FPI - Gecina - Groupama Immobilier - ICF Habitat – Immo de France SA - Loiselet & Daigremont - MAIF - Nexity - Oralia - Seloger - Sergic - Groupe SNI - Sogeprom - Soliha – Square Habitat (Crédit Agricole) ; et d'utilisateurs associés.

<sup>19</sup>Article 16 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi Alur : les OLL sont agréés par le ministre du logement [...] l'agrément n'est accordé qu'aux observatoires dont les statuts assurent la représentation équilibrée [...] sous conditions du respect des prescriptions méthodologiques émises par une instance indépendante [...]

<sup>20</sup>Article 16 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi Alur,

Les observatoires de loyers créés en zone tendue (Olap<sup>21</sup>, ADIL, agences d'urbanisme) ont des statuts d'associations loi 1901. La mise en place de cette représentation équilibrée voulue par la loi soulève des difficultés de mise en œuvre. Les agences d'urbanisme, actives dans de nombreuses grandes agglomérations (Lyon, Nantes, Bordeaux, Toulouse...) ne répondent pas aux conditions fixées par la loi Alur pour être agréées, bien qu'elles aient développé une réelle compétence technique, compte tenu de leur gouvernance. Elles représentent toutefois la moitié des OLL mis en place en zones tendues<sup>22</sup>.

La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et la FNAU<sup>23</sup> étudient une option compatible avec la loi Alur sur la composition de la gouvernance, qui consisterait à créer ex-nihilo un OLL pouvant sans contrainte mobiliser les ressources humaines et techniques des agences sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). Cette forme est prévue par la loi, à l'initiative de l'État. Sa mise en œuvre reste à préciser avec la Direction générale des finances publiques. Cette solution donnerait une autonomie de gouvernance à l'OLL tout en préservant la possibilité des agences d'urbanisme de participer à la gouvernance. Elle présente toutefois des écueils selon la FNAU (assujettissement de la participation financière versée par l'observatoire à la TVA et difficulté éventuelle à pouvoir bénéficier de la dispense de procédure de publicité et de mise en concurrence dans les relations contractuelles entre l'agence et ses membres). À défaut de cette solution, une modification législative sera nécessaire dès lors que l'agrément serait conservé. Elle pourrait consister à remplacer l'obligation actuelle d'inscription de la représentation équilibrée dans les statuts de l'OLL par une obligation inscrite dans la loi, d'instaurer au sein de l'organisme une instance spécifique garantissant cette représentation équilibrée (par exemple, un comité technique).

Par ailleurs, certains professionnels immobiliers estiment que leur représentation est insuffisante au regard de leur poids dans le secteur locatif et dans la fourniture de données, comparativement à la place accordée aux usagers. Enfin, certains experts s'interrogent sur l'absence de représentants de l'Insee dans les OLL, compte tenu du fait que l'observation statistique a vocation à servir, dans les zones tendues, à la fixation des niveaux de loyers encadrés, et sur l'ensemble du territoire à servir la politique publique nationale du logement.

### **1.6.3 Collecte : une difficulté à mettre en œuvre l'obligation de transmission de données par les professionnels sur la durée sans agrément des OLL**

Si un certain consensus existe entre l'État, les collectivités locales et les professionnels sur l'intérêt de disposer d'informations homogènes, la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi Alur a rendu obligatoire dans son article 5-II la transmission par les professionnels « des informations relatives aux logements et aux contrats de location aux observatoires locaux des loyers compétents tels que définis à l'article 16 ». La nature des informations et les conditions dans lesquelles elles sont

---

<sup>21</sup>L'Olap dispose de six collègues et la Cour des comptes lors de son contrôle de gestion suggère que la DHUP participe au conseil d'administration au regard des moyens financiers de fonctionnement qu'elle apporte.

<sup>22</sup>Les agences d'urbanisme constituées uniquement de collectivités territoriales pour lesquelles elles travaillent, ne peuvent intégrer d'autres personnes distinctes des collectivités sauf à perdre leur statut in-house qui les dispense de procédure de publicité et de mise en concurrence dans les relations contractuelles entre l'agence et ses membres, mais aussi leur non assujettissement à la TVA.

<sup>23</sup>Fédération nationale des agences d'urbanisme.

transmises sont définies par décret<sup>24</sup>. Il s'agit de la transmission par fichier informatique des catégories d'informations suivantes :

- identifiant du logement interne au système d'information du professionnel ;
- localisation du logement ;
- caractéristiques principales du logement ;
- informations relatives au loyer ;
- date d'entrée du locataire dans le logement.

Cette transmission n'est obligatoire que si l'OLL est agréé<sup>25</sup>. À ce jour cela ne concerne que quatre OLL, dont seulement deux en zone tendue, ce qui fait peser un risque qu'à terme ces données ne soient plus transmises.

La suppression éventuelle de la procédure d'agrément, et de cette obligation de transmission de données, pourrait conduire certains professionnels, à privilégier leurs propres observatoires. Ceux-ci ne peuvent toutefois pas remplacer les OLL dans la mesure où ils ne prennent pas en compte l'ensemble du marché locatif, en particulier celui géré en direct par les particuliers qui est majoritaire. Ils s'appuient en outre sur une méthodologie différente de celle des OLL agréés.

Les professionnels soulignent que la transmission de leurs données se fait à leurs frais exclusifs. Cette gratuité introduit le risque d'une dépendance de l'OLL à ses fournisseurs qui pourraient considérer que cette prestation est trop coûteuse pour eux au regard de l'intérêt qu'ils y trouvent et du coût de leurs propres observatoires d'où dont ils tirent les données qu'ils fournissent<sup>26</sup>. La profession étant très atomisée, il est en outre peu probable que les professionnels non fédérés par un outil et des moyens adaptés s'engagent dans une transmission systématique de leurs données.

Ils ne sont pas de plus toujours enclins à partager leurs données, y compris lorsqu'ils y sont tenus, une fois l'OLL agréé compte tenu de leur opposition à l'encadrement. Clameur y contribue toutefois sur le périmètre d'agrément de l'Olap en Île-de-France alors que la FNAIM<sup>27</sup>, souhaitant marquer son opposition s'y refuse, tout en pouvant y contribuer au niveau local. Pour pallier le risque de ne plus disposer des sources professionnelles pour les OLL non agréés ou s'il était envisagé de supprimer la procédure d'agrément, il y aurait lieu de modifier l'article 4 du décret du 1<sup>er</sup> août 2014 afin que la transmission obligatoire des données par les professionnels vise tous les OLL et pas seulement les observatoires agréés.

La collecte d'informations à partir de sources diversifiées, notamment celles provenant du secteur privé, reste donc complexe même avec le caractère obligatoire des transmissions.

---

<sup>24</sup>Décret n°2014-890 du 1<sup>er</sup> août 2014.

<sup>25</sup>Article 4 du décret n°2014-890 du 1<sup>er</sup> août 2014 pris en application de l'article 5-II de la loi Alur.

<sup>26</sup>C'est le cas, par exemple de l'observatoire Clameur, qui a traité en 2016 450 000 baux, soit 25 % du marché locatif métropolitain.

<sup>27</sup>La Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM) comporte deux niveaux : une entité nationale (le siège) située à Paris et une union de syndicats professionnels en région (les Chambres). Elle est présente sur tout le territoire, au travers de ses 21 Chambres régionales et 64 Chambres départementales.

#### **1.6.4 Méthodologie nationale : une difficulté à garantir l'homogénéité de collecte et de traitement des données sur la durée.**

La loi reste peu précise sur les conditions de maintien de l'agrément et de contrôle du respect de la méthodologie appliquée sur la durée. Pour sa part, la Cour de Comptes relève que la mise en œuvre de cette méthodologie ne fait pas l'objet d'un contrôle externe, sauf dans le cas de l'Olap qui bénéficie d'un étalonnage par le conseil national de l'information statistique (Cnis). Pour garantir la pérennité de la qualité et du traitement des données diffusées par le réseau des observatoires créés, la DHUP réfléchit à la mise en place d'un contrôle scientifique externe a posteriori (un étalonnage par le Cnis étant peu réaliste en raison de son coût et de sa lourdeur). Comme indiqué supra, la méthodologie pourrait être allégée et son contrôle facilité, si la finalité de l'encadrement venait à disparaître.

Si une même méthodologie de collecte et de traitement des données s'impose aux OLL agréés de par la loi<sup>28</sup>, les autres OLL créés suivent également, de fait, la même méthodologie imposée contractuellement dans les conventions de financement conclues avec l'État (au niveau régional)<sup>29</sup>. Tous les OLL intervenant en et hors zones tendues, soutenus par le ministère, respectent donc la méthodologie nationale mise en place<sup>30</sup>, malgré une gouvernance différente. Cet équilibre contractuel, qui garantit une méthodologie unique, ne pourra cependant être préservé que si l'État continue de participer au financement des OLL.

---

<sup>28</sup>Article 16 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi Alur précise que les OLL sont agréés sous condition du respect de prescriptions méthodologiques émises par une instance scientifique.

<sup>29</sup>Dans tous les cas, la convention stipule bien le respect des règles émises par le comité scientifique.

<sup>30</sup>La qualité et la validité des résultats ont été garantis par les prescriptions méthodologiques définies par le « comité scientifique de l'observation des loyers » instauré par la loi Alur.

## 2 L'obligation de l'encadrement des loyers après agrément de l'OLL

### 2.1 La quasi-impossibilité de mettre la loi en application

#### 2.1.1 L'encadrement des loyers n'a été mis en œuvre qu'à Paris intra-muros et Lille<sup>31</sup>, où des OLL sont agréés

Depuis 2012, compte tenu de l'intérêt de la collecte des informations au-delà du sujet de l'encadrement des loyers, le nombre d'OLL s'accroît régulièrement (cf.par.1.2), y compris dans des zones non tendues où l'encadrement n'est pas prévu. En revanche, la mise place d'un encadrement des loyers est un échec sur les 28 zones et leurs 1151 communes, faute d'avoir obtenu l'adhésion des acteurs locaux, publics ou privés, sur un tel dispositif.

Si les professionnels et les associations ne contestent pas l'intérêt d'informations partagées sur le marché local du logement, le principe de l'encadrement des loyers est controversé. Certains y sont favorables, comme la CLCV<sup>32</sup> et l'association « Bail à part-tremplin pour le logement » qui considèrent que le plafonnement du loyer est une protection des publics fragiles. D'autres y sont opposés, comme la FNAIM et l'UNIS<sup>33</sup>, qui estiment que le plafonnement est un frein à l'investissement ou comme l'UNPI<sup>34</sup> opposée « au contrôle des loyers et au déséquilibre des rapports locatifs contractuels alors qu'elle constate un accroissement du coût de gestion des copropriétés ». La Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI)<sup>35</sup> souligne « le manque de pragmatisme de la politique du logement, trop souvent guidée par l'idéologie comme le montre, notamment l'exemple de l'encadrement des loyers ».

De nombreux recours ont été d'ailleurs déposés à l'encontre du décret du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement<sup>36</sup> et à l'encontre de chaque arrêté préfectoral fixant les loyers de référence (2015, 2016, 2017) à Paris et

---

<sup>31</sup>Par décision du 27 septembre 2017, le tribunal administratif de Lille vient d'annuler l'arrêté du préfet du Nord du 16 décembre 2016 fixant les loyers de référence dans la commune de Lille sur requête de l'UNPI, de l'UNIS et de la FNAIM dont les requêtes en ce qui les concerne, ont été rejetées). Par décision du 14 novembre 2017, le tribunal administratif de Paris vient d'annuler les arrêtés du préfet 25 juin 2015, du 20 juin 2016 et du 21 juin 2017 du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris fixant les loyers de référence dans la commune de Paris sur requête de l'UNPI.

<sup>32</sup>La CLCV (Consommation, logement et cadre de vie) est une association nationale qui défend exclusivement les intérêts spécifiques des consommateurs et des usagers. Elle fédère un réseau de près de 360 associations locales et compte 31 000 adhérents.

<sup>33</sup>L'Union des Syndicats de l'Immobilier est une organisation proche des consommateurs au service de ses membres professionnels de l'immobilier gérants d'immeubles, agents immobiliers, syndics de copropriété, marchands de biens et experts immobiliers.

<sup>34</sup>L'Union nationale des propriétaires immobilier est une fédération fonctionnant sous le régime associatif loi 1901. Elle compte 120 associations de propriétaires avec une implantation partout en France et une représentation européenne dans toutes les instances qui traitent du logement, Elle regroupe des propriétaires, copropriétaires, nu-propriétaires, usufruitiers, usagers et locataires d'immeubles.

<sup>35</sup>FPI-L'immobilier au cœur/ Plaidoyer pour une nouvelle donne dans la politique du logement en France 2017.

<sup>36</sup>Par décision N°392538 du 9 décembre 2016, le Conseil d'État a rejeté les requêtes de la chambre nationale des propriétaires, de la chambre du Grand Paris, de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), de l'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) et du Syndicat national des professionnels de l'immobilier (SNPI) visant à annuler le décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers et modifiant l'annexe à l'article R.366-5 du code de la construction et de l'habitation.

à Lille (2017). Le tribunal administratif de Lille a donné raison à l'UNPI en annulant l'encadrement des loyers à Lille le 27 septembre 2017. Le tribunal administratif de Paris a fait de même pour l'encadrement des loyers à Paris le 14 novembre 2017.

### **2.1.2 La subordination conduit au défaut de demande d'agrément des OLL du fait de l'opposition à l'encadrement des collectivités concernées**

Le rejet de l'encadrement par les acteurs locaux a incité ceux-ci à une grande prudence les conduisant à ne pas demander d'agrément de leurs observatoires, alors même que sur la période la progression de la création d'observatoire (non agréés) a été forte (cf.par.1.2). La loi n'avait pas anticipé cet effet collatéral et n'offre pas d'alternative pour surmonter ce blocage. Cette politique publique, dont la mise en œuvre est partagée avec les collectivités locales implique de trouver des dispositifs consensuels.

## **2.2 L'agrément et l'encadrement ont deux objets distincts**

### **2.2.1 L'agrément vise à collecter des données cohérentes pour observer et définir des stratégies publiques à différentes échelles**

Il présente un intérêt en soi.

- Il permet à l'État de s'assurer du respect d'une méthodologie nationale de collecte et de traitement sur la durée,
- Il impose une représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires au sein des organes délibérants des OLL ainsi que celle de l'État, des EPCI dotés d'un PLH et de personnalités qualifiées,
- Il rend obligatoire la transmission de leurs données par les professionnels et la Cnaf<sup>37</sup> aux OLL ou à l'Anil, les OLL devant transmettre à l'Anil leurs données collectées et complétées,
- Il donne également aux OLL la faculté de procéder eux-mêmes ou de faire procéder par l'Anil au « traitement des données nécessaires à l'élaboration de résultats statistiques représentatifs »<sup>38</sup>.

Il a donc bien une finalité différente de celle de l'encadrement. Mais, aujourd'hui, l'agrément entraîne l'automatisme de la mise en œuvre du dispositif d'encadrement des loyers sur la zone considérée.<sup>39</sup>

Or, l'amélioration de la connaissance des marchés par la collecte des données présente un caractère d'intérêt général, partagé par tous les acteurs, qui a peu à voir avec un système de régulation. Elle vise à fonder des stratégies globales sur le logement et pas uniquement à servir l'un des outils parmi d'autres de régulation du

<sup>37</sup>Article 16 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi Alur qui lie agrément et transmission par la CNAF d'informations sur les loyers payés par les allocataires.

<sup>38</sup>Article 3 du décret 2014-1334 du 5 novembre 2014.

<sup>39</sup>Le représentant de l'État doit fixer chaque année, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au m<sup>2</sup> de surface habitable, par catégorie de logements et par secteurs géographiques. Chaque loyer de référence est calculé à partir des niveaux de loyers constatés par l'OLL.

marché. Dans la pratique, on constate que sur les quatre OLL agréés, deux le sont en zone non tendue (Alençon et Rennes), ce qui démontre bien l'utilité perçue par les acteurs de terrain, de l'agrément sans vocation à encadrer les loyers.

Rien n'oblige donc à lier agrément des OLL et mise en œuvre de l'encadrement, même s'il est évident que l'encadrement des loyers doit reposer sur une observation fine du marché, tel que le dispositif d'agrément le garantit. La Cour des Comptes<sup>40</sup> estime d'ailleurs, sur cette question, souhaitable de bien distinguer la fonction d'observation des loyers des OLL, de celle de l'éventuelle utilisation des données pour un encadrement.

La question du maintien ou non de l'agrément pour garantir la qualité de la collecte et du traitement des données est donc distincte de celle de l'obligation d'encadrer lorsque l'agrément est délivré.

### **2.3 La suppression du lien d'automatisme entre agrément et encadrement fragilisera la qualité des observations sur les loyers**

En effet, son intérêt, au sens de la loi Alur, aura perdu son principal fondement. Aujourd'hui, l'agrément sert à garantir la fiabilité des méthodes utilisées (collecte, traitement, gouvernance) en vue de l'encadrement et l'obligation de transmission de données par les professionnels.

Or on constate dans la pratique que la méthode nationale est appliquée dans la grande majorité des OLL non agréés par voie de conventions (cf.par.1.6.4). Mais, celles-ci, négociées au cas par cas, n'emportent pas l'obligation légale de fourniture par les professionnels de leurs données locales.

Sur la durée, si l'on veut disposer d'un traitement national, compte tenu de la dispersion géographique et des gouvernances spécifiques des OLL, il y aura lieu de maintenir une procédure qui garantisse l'homogénéité de collecte et de traitement des données et d'introduire un dispositif de contrôle sur la durée. C'est pourquoi, la procédure d'agrément pourrait être conservée tout en lui donnant une vocation principale de connaissance nationale des marchés du logement et de contribution aux politiques locales de l'habitat. Son utilité reste entière dans la perspective de la mise en œuvre éventuelle d'un encadrement des loyers.

Dans un souci de simplification, la procédure d'agrément pourrait être remplacée par la poursuite du dispositif purement contractuel conclu entre l'État (régional) et les OLL, au travers des conventions pour l'observation locale des loyers qui existent déjà pour les OLL non agréés. Cette solution présente toutefois un caractère plus aléatoire dans la durée et le risque de variantes dans le contenu des conventions qui compromettrait l'homogénéité du dispositif.

---

<sup>40</sup> Mission de contrôle de l'Olap du 23 juin 2017.

## **2.4 Deux dispositifs cumulatifs cohabitent, pour limiter l'évolution des loyers**

### **2.4.1 Une limitation annuelle des loyers sur les 28 agglomérations**

Un premier dispositif annuel, applicable depuis l'été 2012, pris en application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989, interdit par voie de décret<sup>41</sup> toute hausse des loyers supérieure à la variation annuelle de l'Indice de référence des loyers (IRL) en cas de renouvellement du bail ou de nouvelle location. Il s'applique sur les 28 zones tendues (TLV)<sup>42</sup> pour les logements nus et meublés. Les effets de ce dispositif sont facilement mesurables et contrôlables depuis que la loi impose de faire figurer dans tout nouveau bail le montant du loyer antérieur. C'est un outil qui s'est révélé puissant pour maîtriser l'évolution des loyers, compte tenu de son niveau bas d'évolution sur la période. Il est considéré pertinent par les professionnels et parfois même suffisant à lui seul. Sa sensibilité à la situation économique entraîne toutefois une variabilité potentielle à la hausse comme à la baisse. En 2015, sa variation a été quasi nulle et même négative au 4<sup>ème</sup> trimestre (-0,01 %). Plutôt stable en 2016 (0,3 % sur la période), il est reparti à la hausse en 2017. Sur les trois premiers trimestres, son augmentation est de 2,16 %.

### **2.4.2 Un encadrement sous forme de plafonnement à Paris et à Lille**

Le second dispositif annuel, l'encadrement des loyers objet du présent rapport décrit au paragraphe 1.1 ci-dessus, s'ajoute au premier et est applicable seulement à Paris depuis le 1<sup>er</sup> août 2015 et à Lille depuis le 1<sup>er</sup> février 2017<sup>43</sup>. Il prévoit le plafonnement du loyer à partir de la fixation d'un loyer de référence par l'État, arrêté chaque année en application des articles 17 et 17-2 de la loi du 6 juillet 1989 tels qu'issus de la loi Alur. Les contrats de location meublée sont aussi soumis au décret annuel d'encadrement.

Ce dispositif d'encadrement est complexe à mettre en œuvre. La mesure statistique reflète incomplètement la réalité du marché dans toute sa finesse. D'une année sur l'autre l'observation ne porte pas sur les mêmes logements mais sur les nouvelles mises en location. Les données collectées ont un caractère aléatoire et ne sont pas toujours suffisantes en nombre pour être exploitées (c'est le cas par exemple des arrondissements centraux de Paris).

Son impact sur le marché, en termes de niveau de loyer et d'évolution du parc, est difficile à isoler des causes multiples qui influencent l'évolution des loyers.

## **2.5 Les effets du plafonnement des loyers sont difficilement mesurables**

Pour mesurer précisément l'impact de l'encadrement des loyers, il convient d'avoir un recul suffisant pour apprécier les évolutions des loyers et leurs origines multiples : conjoncture économique, effet lié à l'indexation sur l'IRL, impact de l'évolution du parc locatif, évolution du pouvoir d'achat des ménages, arbitrages des investisseurs entre logement locatif et actifs économiques...

---

<sup>41</sup>Décret n°2017-1198 du 27 juillet 2017 pris en application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989.

<sup>42</sup>Décret n°2013-392 du 10 mai 2013.

<sup>43</sup>Le dispositif ne s'applique pas aux logements HLM, aux logements conventionnés APL, aux logements soumis à la loi de 1948 et aux locations saisonnières.



Au vu de ses investigations, la mission considère que quatre ans sont nécessaires, à compter du premier arrêté d'encadrement, pour pouvoir vraiment apprécier les effets du plafonnement. Au préalable, les OLL agréés ont en outre besoin de deux années pour déterminer « les secteurs géographiques délimitant des zones homogènes en termes de niveau de loyers constatés sur le marché locatif »<sup>44</sup>.

Aujourd'hui, dans les deux seuls cas observables, le temps de recul par rapport à l'instauration de l'encadrement est insuffisant pour en apprécier les effets : un an et demi de collecte de données analysées à Paris, et aucune analyse faite pour l'instant à Lille. Par ailleurs le périmètre d'application s'est limité à deux communes au lieu des 1151 situées en zone tendue, prévues dans les textes. Enfin, la conjoncture économique sur la période d'observation a plutôt tiré à la baisse l'évolution des loyers, rendant difficile les interprétations.

Au niveau national, une première analyse des données collectées par les OLL a été faite par l'Anil et le ministère chargé du logement, avec l'Olap, les ADIL et les agences d'urbanisme, sur la base des résultats 2015 de seize OLL en dehors et en zones tendues<sup>45</sup>. À ce stade, aucune évaluation du dispositif d'encadrement n'y est faite, mais il est souligné, dans certaines agglomérations, les prix élevés des logements d'une pièce, nettement plus chers que le reste du marché, sans doute liés à la pression de demande étudiante. La moitié des studios serait occupée par des étudiants dans le périmètre des OLL pris en compte (Paris non inclus).

### **2.5.1 Une hausse moyenne des loyers ralentie à Paris, dont le lien de causalité avec l'encadrement des loyers n'est pas démontrable à cause du manque de recul**

Les éléments nécessaires à une première analyse du dispositif en place à Paris portent sur la période de la mi-2015 à la fin 2016<sup>46</sup>. Le parc locatif privé comporte 380 000 logements.

En 2015, l'encadrement des loyers s'est appliqué sur cinq mois et a porté uniquement sur les baux de nouveaux emménagés, ceux portant sur les baux à renouveler disposant d'un délai avant application de l'encadrement. Le champ d'application des logements a porté sur 34 700 logements.

En 2016, le champ d'application des logements soumis à encadrement des loyers a porté sur 153 000 logements, 237 000 d'entre eux disposant de baux en cours n'étant pas concernés. Les 153 000 baux se sont décomposés en 80 000 baux ayant évolué au titre des nouveaux emménagements et 73 000 au titre des renouvellements de baux arrivant à échéance).

Les résultats présentés reposent sur 1951 observations en 2016 et seulement 430 sur cinq mois en 2015, panel représentatif de logements identifiés par l'Olap. Leur interprétation est à prendre avec une certaine prudence compte tenu du nombre limité de baux observés et du fait que les logements observés d'une année sur l'autre ne sont pas tous les mêmes. Ces observations n'incluent pas les logements meublés, l'Olap ne disposant pas de toutes les variables permettant de l'observer (situation du

---

<sup>44</sup>Article 2 du décret 2015-650 du 10 juin 2015.

<sup>45</sup>Décembre 2016 Territoires et loyers : premières analyses thématiques. Observatoiresdesloyers.org.

<sup>46</sup>Période correspondant aux deux bilans annuels disponibles de l'Olap.

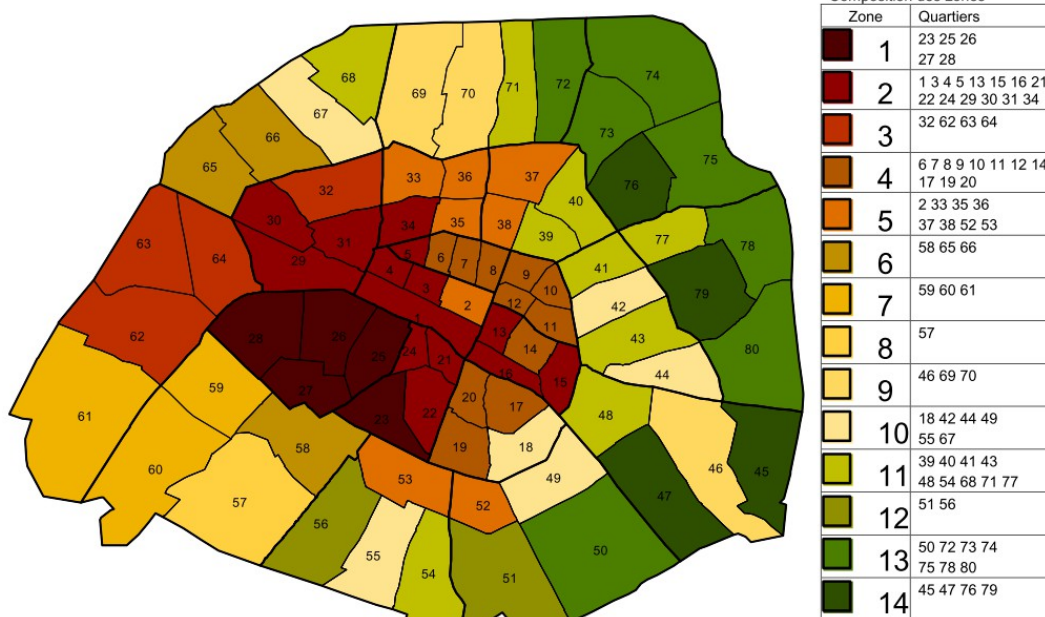
bail, loyer précédent...), de la taille du parc des meublés (dix fois plus petit que les non-meublés) et d'une base qui reste à enrichir d'année en année.

En application des textes applicables, les loyers de référence sont exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique qui sont déterminées en fonction de la structuration du marché constaté par l'OLL. Les catégories de logement sont déterminées en fonction au moins des caractéristiques du logement relatives au type de location, meublée ou non meublée, au nombre de pièces principales et à l'époque de construction. Les secteurs géographiques délimitent des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif. Ce dispositif est complexe à mettre en œuvre. Le comité scientifique instauré par la loi Alur, dans son rapport de février 2014, avait alerté sur l'enjeu que constitue le choix du zonage pour pouvoir livrer des résultats pertinents sur la mise en œuvre de l'encadrement des loyers.

Pour Paris, le territoire de la ville a été réparti par l'Olap selon quatorze zones géographiques regroupant 80 quartiers aux données homogènes. Les loyers médians ont été déterminés en fonction du marché locatif observé dans chacun des 80 quartiers (Cf. Carte ci-dessous)

Carte des 14 secteurs géographiques (dits Zone) de Paris  
délimitant 80 zones homogènes (dits Quartiers) en termes de niveaux de loyer

Zonage en 14 zones à Paris



Source : Olap

L'Olap constate « un fort ralentissement de la hausse moyenne des loyers » et même une baisse des loyers les plus excessifs sur la période étudiée. En 2015, les loyers à Paris ont augmenté en moyenne de 0,5 % et en 2016 de 0,4 %. L'évolution légèrement plus faible qu'en 2015, traduit la stabilité des loyers en 2016. Selon l'Olap, cela est « la conséquence de la variation quasi-nulle des indices IRL et d'une modération marquée des loyers de relocation ».

Près des trois quarts des loyers se situent dans la fourchette de loyers plafonnés (73 % en 2015, 74 % en 2016). Pour les nouveaux baux, le quart restant est réparti pour 1 à 3 % en dessous des loyers de référence minorés et pour 23 % au-dessus des loyers de référence majorés sans que l'on puisse dire pour ces derniers baux si le

complément de prix est ou non justifié. Pour les baux renouvelés de locataires en place, la répartition des loyers en dehors de la fourchette des loyers est différente (9 % en dessous et 14 % au-dessus).

Ces données traduisent une tendance à la hausse du loyer à la relocation liée sans doute à une plus forte mobilité des locataires dans les petits logements conduisant les bailleurs à compenser le coût de la vacance (cf. paragraphe ci-après) et une plus grande modération de la hausse pratiquée par les bailleurs pour les locataires en place.

- **Des baisses de loyer pour les nouveaux locataires lorsque les loyers sont au-dessus du loyer de référence majoré**

En 2016, sur les 23 % des loyers des nouveaux locataires, supérieurs au loyer de référence majoré, plus de 40 % concernent des relocations de logements d'une pièce, parmi lesquels 2/3 comptent moins de 20 m<sup>2</sup>. Les loyers de ces logements ont tendance à se rapprocher du loyer de référence majoré tout en restant au-dessus, avec un effet minime d'écrêtement et sans qu'il soit, là non plus, possible d'apprécier si le complément de loyer est justifié ou non.

- **Des loyers en dessous du loyer minoré qui restent stables**

À l'inverse, par extrapolation des données 2016 qui portent sur 40 % du parc locatif privé non meublé, près de 6 % de ce parc, soit plus de 20 000 logements aurait un niveau de loyer inférieur au loyer de référence minoré. Le double plafonnement leur interdit toute perspective de rattrapage rapide, seule existe une possibilité, à l'échéance du bail, de remonter, dans des délais très échelonnés, au niveau du loyer de référence minoré<sup>47</sup>. Cette situation pourrait conduire les bailleurs à remettre en vente ces logements et concourir ainsi à la réduction du parc locatif privé.

- **Des loyers en hausse pour ceux dans la fourchette des loyers de référence minorés et majorés**

Les loyers dans la fourchette sont en hausse plus forte en 2016 qu'en 2015. Ces évolutions mesurées illustrent la prise en compte par le marché du dispositif.

Comme le constatent les rapporteurs de la commission économique de l'Assemblée nationale, « le lien de causalité entre l'encadrement réglementaire et la tendance au ralentissement de la hausse, en cas de nouvel emménagement, ne peut être établi avec certitude »<sup>48</sup>. Il n'est pas possible de distinguer l'impact du dispositif d'encadrement de la loi Alur de celui de l'encadrement annuel de l'évolution des loyers à la relocation. Mais comme le montre le graphique ci-dessous, depuis dix ans l'évolution annuelle de l'indice des loyers et l'évolution des loyers en agglomération parisienne et à Paris présentent des courbes similaires. Toutefois, l'écart constaté entre ces trois évolutions tend à se réduire depuis 2014 sans pouvoir en établir les causes. Ces évolutions sont devenues si faibles (variation autour de 0) qu'il n'est pas possible d'en déduire une analyse sur les facteurs qui la composent.

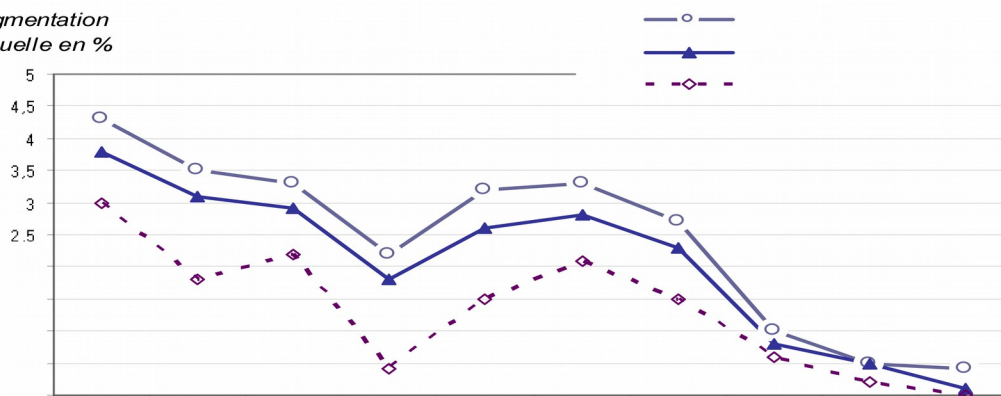
---

<sup>47</sup>Article 17-2-I de la loi de 1989 modifiée par la loi Alur.

<sup>48</sup>Rapport d'information/Commission des affaires économiques/Assemblée nationale 25 janvier 2017.

## Evolution des loyers du secteur libre

augmentation  
annuelle en %



### 2.5.2 Une stabilité des loyers dans l'agglomération parisienne hors Paris, sans encadrement des loyers

Au cours de l'année 2016, les loyers du parc locatif privé ont augmenté en moyenne de 0,4 % à Paris, de 0,1 % dans les départements de petite couronne et ont diminué de 0,4 % dans ceux de la grande couronne.

L'évolution globale de 0,1 % sur l'agglomération est la plus faible constatée depuis 2001 alors que l'encadrement ne porte que sur Paris intra-muros. Plus faible qu'en 2015, elle traduit selon l'Olap la stabilité des loyers en 2016. Elle est la conséquence de la variation quasi nulle des indices IRL et d'une modération marquée de l'évolution des loyers en relocation.

À Paris, le niveau des loyers des nouveaux emménagés est en léger recul, après plus de 15 ans de progression continue. En première couronne ou grande couronne d'Île-de-France, les loyers n'ont pas augmenté ou de manière non significative, voire ont baissé en grande couronne alors que l'encadrement n'y a pas été mis en place.

L'encadrement constitue un frein à la hausse des relocations en période de redémarrage des prix de l'immobilier, ce qui semble être le cas actuellement, plutôt qu'un outil de baisse des loyers.

## 2.6 Les impacts perçus sur les niveaux de loyer et sur l'offre de logements du parc locatif sont limités pour l'instant

### 2.6.1 Un léger impact de l'encadrement sur les très petits logements à Paris

- **La décroissance du loyer au mètre carré est habituelle quand le nombre de pièces augmente**

Le niveau élevé des loyers des petits logements peut se justifier en partie notamment par la mobilité des personnes qui les occupent, le prix d'acquisition plus élevé que des plus grandes surfaces du fait de leurs équipements, une gestion plus importante liée aux périodes de vacance dont les bailleurs cherchent à répercuter les coûts sur les loyers. Les caractéristiques de la demande, moins familiale, en cœur de métropole accentuent le phénomène. Cela concerne principalement les studios, mais également

les deux-pièces, qui sont nettement plus chers dans toutes les agglomérations, en particulier pour celles de Paris et Lille<sup>49</sup>. Les écarts de prix au mètre carré entre les une-pièce et les deux-pièces sont importants. Ils semblent être étroitement liés à la tension induite par la forte croissance de la population étudiante en logement indépendant.<sup>50</sup>

Les raisons semblent être assez différentes à Lille et à Paris. Pour Lille, la forte croissance du nombre d'étudiants explique la tension sur le parc locatif. Sur l'ensemble des agglomérations étudiées hors Paris, 47 % des studios sont occupés par un étudiant<sup>51</sup>. À Paris, les observateurs du marché s'accordent sur le fait que l'occupation des petits logements est moins sensible à la pression étudiante, compte-tenu de la diversité des occupants potentiels de ce type de logement (notamment du fait de la part élevée des autres catégories de personnes seules dans cette demande de logement).

- **Une concentration de logements petits et anciens spécifique à la capitale**

C'est sur ce type de logement des petites surfaces que se situent les loyers qui respectent le moins les loyers de référence. Ils constituaient d'ailleurs la cible principale du législateur en 2014.

À Paris, le parc locatif privé représente 380 000 logements non meublés (estimation faite à partir du recensement de la population de 2013 de l'Insee). Ces logements sont très inégalement répartis. Les deux tiers du parc sont constitués de une et deux pièces et 62 % a été construit avant 1946. Cette concentration de logements petits et anciens est spécifique à la capitale. Au sein de l'agglomération plus on s'éloigne de Paris, plus les logements sont grands et récents.

- **Un parc très hétérogène de petits logements**

Selon l'Olap, à Paris, les petits logements au-dessus du loyer majoré accusent une légère baisse avec une tendance au rapprochement du loyer majoré.

Au sein de ces petits logements, les studios forment une catégorie hétérogène. Ils comprennent aussi bien de très petits logements (de moins de 14 m<sup>2</sup>), faisant théoriquement l'objet d'une taxation pour les loyers supérieurs à 40 €/m<sup>2</sup>, que des studios plus récents ayant des surfaces de plus de 25 m<sup>2</sup> et dont le loyer unitaire est plus faible au m<sup>2</sup>.

Le loyer au m<sup>2</sup> des logements de une pièce est beaucoup plus élevé que celui des autres pour la première époque de construction (avant 1946) comparativement aux autres. Ceci est dû à la part importante de chambres de service dans cette période de construction dont les loyers au m<sup>2</sup> sont notoirement très élevés en moyenne et aussi à la localisation plus fréquente dans les quartiers du centre et de l'ouest. L'Olap a retenu le seuil de 20 m<sup>2</sup> pour isoler les petits et grands logements de « une pièce » (Cf.

---

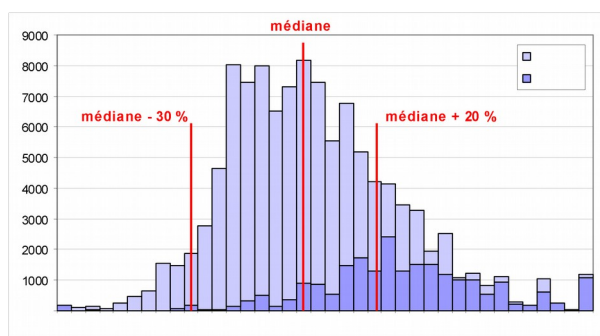
<sup>49</sup>Décembre 2016 Territoires et loyers : premières analyses thématiques. Observatoires des loyers.org. Sur le plan national, les résultats ont été établis à partir de données 2015 de 16 OLL créés dont Paris et Lille et des zones non tendues (Alençon, Rennes).

<sup>50</sup>Cf. annexe 3 sur le marché du logement étudiants à Lille (source FNAU).

<sup>51</sup>En 2015-2016, la France comptait plus de 2,5 millions d'étudiants. Cette population est en croissance régulière. 52 % des étudiants logent chez leurs parents ou proches, 34 % sont locataires, 6 % logent en résidence universitaire, 6 % sont propriétaires, 2 % sont dans une autre situation (hébergement gratuit, sous locataire, prêts gratuits...). Sur les 34 % de locataires, 32 % sont dans le parc privé (loué vide ou meublé). Dans ce dernier cas, 1 ménage étudiant sur 2 vit dans un studio. 16 % vivent donc dans un logement privé locatif d'une pièce, soit 400 000 personnes en France.

Graphique ci-dessous). Le loyer décroît quand la surface augmente à l'exception des très grands logements souvent situés dans les immeubles haussmanniens dont la rareté fait remonter les loyers au m<sup>2</sup>.

Distribution des logements de une pièce par tranche de 1€ de loyer au m<sup>2</sup> début 2017



Remarque : dans le graphisme, les médianes +20 et -30 % sont indiqués à titre informatif et ne reflètent pas la réalité de l'encadrement qui s'applique par zone et époque de construction.. En abscisse, sont reportées des euros par m<sup>2</sup> et en ordonnée un nombre de logements) (source Olap).

### • Des loyers majoritairement au-dessus du loyer majoré

Aujourd'hui, le mode de calcul des valeurs médianes des loyers de référence tire de ce fait vers le bas ceux des très petites surfaces parce que le calcul se fait sur le nombre de pièces (une) et non sur la surface (de 9 à plus de 30 m<sup>2</sup>). Cependant, ils restent majoritairement au-dessus du loyer de référence majoré (pour les moins de 20 m<sup>2</sup> par exemple, 75 % en 2015 et 60 % en 2016 le dépassait, et 15 % pour les plus de 20 m<sup>2</sup> en 2016). Ils s'en rapprochent progressivement mais à un rythme faible.

A Lille, l'encadrement n'a pris effet qu'en février 2017, ce qui rend prématurée toute analyse. Selon les professionnels, le dysfonctionnement du marché locatif dans Lille résulterait pour l'essentiel d'une demande spécifique de petits logements par le public étudiant, alors même que les constructions neuves de cette catégorie se situent à l'extérieur de la ville.

### • Trois pistes d'évolution du dispositif pour les très petits logements

La première piste consisterait à créer une sous-catégorie dans les « une pièce », en la définissant par une surface (par exemple 14, 17 ou 20 m<sup>2</sup> selon les experts). Elle aurait le mérite de mieux refléter de la réalité du marché. Elle aurait en revanche, l'inconvénient de conduire mécaniquement à une hausse du loyer de référence des très petits logements et de faire baisser le niveau de loyer des « une pièce » supérieure à la surface retenue. Elle pourrait créer un fort effet de seuil (plusieurs €/m<sup>2</sup> d'écart) et conduire des bailleurs à minorer les surfaces.

Une seconde piste est proposée par la CLCV qui demande que les logements de très petites surfaces (inférieures ou égale à 14 m<sup>2</sup>) ne puissent se voir attribuer un complément de loyer. Il n'est pas possible à ce stade de faire le lien entre complément de loyer et dépassement du loyer de référence majoré sur les très petites surfaces à l'emménagement. Cette solution présente le risque toutefois de faire retirer du parc locatif cette catégorie de logements alors qu'elle répond à une réelle demande.

Dans un souci de simplification du dispositif et pour limiter son application à la cible recherchée, une troisième piste pourrait consister à limiter l'encadrement des loyers, aux petits logements. Elle impliquerait l'élaboration complexe d'un critère combinant à la fois le nombre de pièces et la surface habitable. Cette solution pourrait présenter le risque d'un traitement inégalitaire des bailleurs en fonction de la taille d'un logement (privant les uns d'une partie de leurs revenus locatifs alors que, pour un propriétaire bailleur, le coût d'acquisition d'un petit logement est proportionnellement supérieur, au mètre carré, à celui d'un grand logement). La constitutionnalité d'une telle mesure devrait donc être vérifiée pour s'assurer du juste équilibre entre l'intérêt général de la collectivité et la protection du

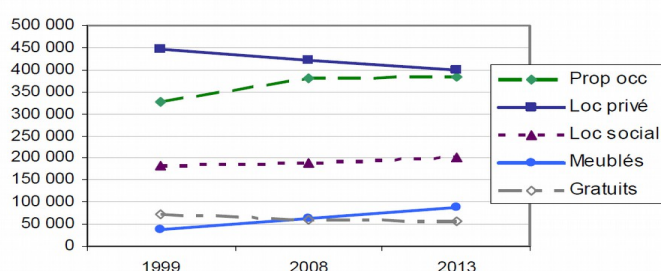
droit de propriété. Cette solution pourrait présenter également le risque d'entraîner une modification du parc locatif en réduisant le nombre de petits logements pour échapper à l'encadrement.

L'absence de recul sur l'effet de l'encadrement ne justifie pas aujourd'hui une évolution ciblée sur cette catégorie de logement quelle que soit l'hypothèse retenue : création d'une sous-catégorie dans les « une pièce », suppression du complément de prix ou encadrement uniquement portant sur cette catégorie (Cf encart ci-dessus).

## 2.6.2 L'encadrement pourrait contribuer à la diminution du parc locatif sans qu'on puisse quantifier le phénomène

La reprise à la hausse des prix de vente de logements à Paris après deux ans d'encadrement des loyers, constatée par les professionnels, semble montrer pour l'instant l'absence d'influence de l'encadrement des loyers sur les prix de vente. Par contre l'encadrement influe sur le comportement des investisseurs dans leur choix de placement et peut avoir un effet sur la réduction du parc locatif privé.

Statuts d'occupation à Paris en 1999, 2008 et 2013 (maisons et appartements)



### Les tendances lourdes :

- Montée de la propriété occupante, plus modérée sur la période récente
- Réduction du parc locatif privé et déplacement du centre ouest vers l'est
- Montée de la location meublée, surtout présente dans le centre de la région (la moitié à Paris)

Source Olap

La réduction du parc locatif privé au bénéfice de l'accession à la propriété est un phénomène de long terme, dont il est difficile de mesurer une accélération éventuelle et a fortiori d'en imputer la cause à l'encadrement des loyers. Toutefois, la mission constate qu'il existe environ 21 500 logements à Paris<sup>52</sup> dont le loyer est inférieur au loyer minoré (-30%), sans perspectives rapides de rattrapage, ce qui pourrait inciter les propriétaires à les mettre en vente.

En période de hausse des valeurs immobilières, les ménages qui le peuvent investissent d'abord pour acquérir leur résidence principale. Le rendement locatif d'un logement diminue si les loyers ne peuvent plus être suffisamment augmentés et les investissements se portent sur d'autres produits immobiliers ou vers d'autres placements plus attractifs. Par exemple, l'évolution du phénomène Airbnb dans Paris Intra-muros fait apparaître une croissance fulgurante de l'utilisation de cette plateforme depuis 2008 pour des logements touristiques<sup>53</sup> compte tenu de leur rentabilité locative.

Pour ces multiples raisons (augmentation du nombre de propriétaires, investissements sur d'autres produits), la réduction du parc locatif déjà en cours depuis plusieurs années pourrait se poursuivre, avec des conséquences pouvant s'avérer négatives sur la mobilité des personnes en cas de retournement du marché.

<sup>52</sup>Source Olap

<sup>53</sup>Seuls les logements Airbnb loués moins de quatre mois par an sont considérés comme des meublés et donc soumis à la loi TLV ; les autres sont considérés comme les locaux de tourisme et leur loyer n'est pas encadré. 15 à 20 000 logements à Paris ne seraient pas soumis à l'encadrement des loyers.

S'il existe bien des interférences entre l'encadrement des loyers, l'APL, le soutien à l'investissement locatif (institutionnels ou ménages) et à l'accession à la propriété, la difficulté réside dans l'absence de données objectives qui permettent de mesurer les effets de l'encadrement sur la diminution du parc privé locatif, car ce n'est à l'évidence pas le seul déterminant qui pèse sur cette évolution.

### **2.6.3 L'encadrement pourrait avoir un effet sur l'accroissement du parc locatif privé**

Le poids et le volume du parc locatif privé d'appartements construits depuis 2006 a été analysé pour 10 agglomérations (hors Lille et Paris<sup>54</sup>), non soumises à encadrement. Les logements construits après 2005 présentent, dans la majorité des agglomérations, des niveaux de loyers plus élevés que l'ensemble du parc. Toutefois l'orientation de la construction vers les deux et trois pièces en périphérie des agglomérations a pour effet que leurs loyers au m<sup>2</sup> demeurent inférieurs à ceux du parc de la période 1991-2005, dont la part de petits logements étaient plus importantes.

À Paris, le nombre de logements neufs construits par an, de quelques centaines, est sans réelle influence sur l'évolution quantitative du parc privé locatif récent. En revanche, selon l'enquête ECLN<sup>55</sup> la commercialisation des logements neufs en Île-de-France est en progression depuis 2014. En 2016, les logements mis en vente ont été de 28 449 contre 23 621 en 2015, soit une augmentation de 20 %, avec un stock d'encours à la vente autour de 23/24 000 logements.

En Île-de-France, le tableau ci-dessous présente l'évolution de la construction neuve et de l'investissement locatif entre 2012 et 2017. Ce dernier comprend :

- des ventes au détail c'est-à-dire des ventes de logement à l'unité aux particuliers correspondant à des ventes à des propriétaires occupants ou des ventes à des investisseurs dans le but de les mettre en location. C'est bien là que sont comptabilisées les réservations réalisées dans le cadre du Pinel, auxquels s'ajoutent, pour une faible part, les investissements locatifs « hors Pinel ».
- des ventes en bloc qui se répartissent en vente à des bailleurs sociaux (TVA à 5 %) aux acteurs du logement intermédiaire (TVA à 10 %) et autres bailleurs (TVA pleine). Pour ces derniers, il s'agit de rares institutionnels ayant encore une activité sur le marché du logement. Par contre, l'observation ne permet pas de les identifier<sup>56</sup> Il ressort que la part d'investissement privé locatif a fortement progressé depuis 2015 passant à environ 20 000 logements par an, notamment liés aux investissements de particuliers.

---

<sup>54</sup>Analyses thématiques décembre 2016 Réseau des OLL (Observatoiresdesloyers.org).

<sup>55</sup>Enquête nationale sur la commercialisation des logements neufs -Ministère de la cohésion des territoires.

<sup>56</sup>Les chiffres 2015 distinguent seulement les ventes en bloc en TVA réduite et celles en TVA pleine. C'est seulement à partir de 2016 que les ventes en TVA intermédiaire ont été distinguées.



Réservations en Ile-de-France	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (1er semestre)
<b>Réservations nettes au détail</b>	<b>18 499</b>	<b>18 707</b>	<b>18 922</b>	<b>21 899</b>	<b>30 226</b>	<b>16 155</b>
à investisseurs	6 366	5 570	5 311	9 260	11 989	6 620
à occupants (TVA réduite incluse)	12 133	13 137	13 611	12 639	18 237	9 535
<b>Total ventes en bloc *</b>	<b>8 300</b>	<b>7 500</b>	<b>7 500</b>	<b>9 300</b>	<b>10 100</b>	<b>5 400</b>
A bailleurs sociaux (TVA à 5,5%)	nd	nd	5 700	5 400	6 870	3 500
Acteurs du logement intermédiaire** (TVA)	0	0	0	0	1 920	1 100
A autres bailleurs (TVA à 20%)	nd	nd	1 800	3 900	1 310	800
<b>TOTAL DES RESERVATIONS</b>	<b>26 799</b>	<b>26 207</b>	<b>26 422</b>	<b>31 199</b>	<b>40 326</b>	<b>21 555</b>
* La date de prise en compte de la vente est celle du compromis						
** SNI, RRP, OGIF...						
Source : Observatoire FPI, CAPEM						

La mission avec l'appui de l'Olap a comparé les niveaux de loyer médian du marché et les niveaux de loyer plafond fixés pour les logements neufs « Pinel » dans les communes situées en zones Abis et A d'Ile-de-France, (notamment dans les zones concernées par l'extension éventuelle de l'encadrement). Certaines incohérences apparaissent liées aux modalités de calcul du loyer médian de référence et du loyer « Pinel ». Plusieurs cas peuvent se présenter :

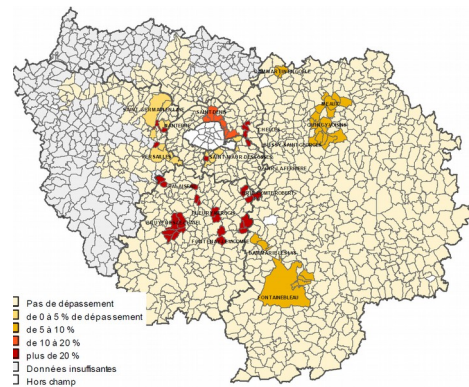
- soit le loyer Pinel est compris entre moins 10 % et plus 20 % du loyer médian de référence<sup>57</sup>. Dans ce cas, l'objectif de la loi n'est pas atteint, puisque l'on constitue un parc aux loyers supérieurs à celui justifié par la défiscalisation. On peut alors estimer que c'est un effet d'aubaine et une mauvaise allocation des ressources publiques ;
- soit le loyer Pinel est supérieur au loyer médian de référence majoré de 20 %, et les programmes de construction ne sont pas engagés faute de locataires, compte tenu du niveau des loyers. Pire, s'ils sont quand même construits, on peut imaginer que ces programmes soient vendus à des investisseurs n'ayant pas conscience de l'impossibilité de trouver des locataires au niveau de loyer annoncé, cette hypothèse n'ayant pas été confirmée par les professionnels.

La carte ci-dessous illustre ce sujet. Le loyer plafond Pinel ne se situe pas toujours à un niveau de loyer inférieur de 20 % à celui du marché conformément à l'objectif de la loi de mettre sur le marché un parc locatif intermédiaire à ce niveau. Une première étude sommaire fait apparaître une part de dépassement de 14 à 27 % du loyer de référence majoré dans des communes de Seine-Saint-Denis limitrophes de Paris, ou des dépassements de 43 % dans des communes isolées en Essonne.<sup>58</sup>

<sup>57</sup>Selon l'Olap, le loyer de marché est supérieur d'environ 10 % au loyer médian. Le Pinel a été conçu pour mettre sur le marché des logements au loyer inférieur de 20 % au marché.

<sup>58</sup>La mission note l'intérêt de disposer d'un OLL pour comparer des dispositifs de régulation du marché sur un même territoire

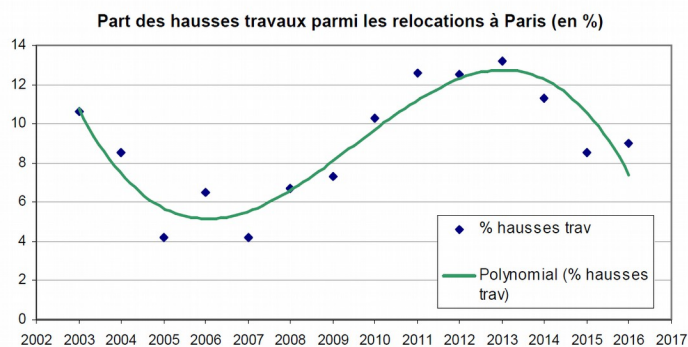
## Part des logements dont le loyer Pinel est supérieur au loyer médian de référence majoré



### 2.6.4 L'impact sur la réalisation des travaux d'entretien ou de rénovation énergétique du parc ancien n'est pas mesurable pour l'instant

L'Olap estime que l'encadrement des loyers a eu peu d'effet sur la gestion des logements concernés et sur les travaux d'entretien réalisés par les bailleurs. La mission constate toutefois que depuis 2013, la hausse des loyers liée à des travaux est en diminution, sans qu'il soit possible pour autant de la lier formellement à l'encadrement, et ce d'autant plus que l'on constate la même évolution en petite couronne où l'encadrement ne s'applique pas.

On peut néanmoins penser qu'à terme un encadrement sur une durée longue pourrait avoir des répercussions sur l'entretien des logements, sans qu'il soit possible de le documenter avec précision. Un tel phénomène a été observé à l'occasion de l'application de la loi de 1948, sur une période de temps très longue et avec un niveau d'inflation élevé toutefois.



## 2.7 La connaissance des marchés locaux apporte un vrai éclairage aux locataires et aux bailleurs sur les marchés locaux observés

Le recueil des données et leur publication constitue localement une garantie de bonne information sur les loyers de référence. Cela permet aux propriétaires-bailleurs,

comme aux locataires, de disposer des loyers de référence. L'Olap publie des données pertinentes au regard des exigences du comité scientifique, qui permettent de couvrir environ 95 % du marché. La publication de l'arrêté préfectoral annuel à Paris fixant les loyers annuels commence à être bien connue, y compris des bailleurs particuliers, même si ces derniers ne louent majoritairement qu'un seul bien<sup>59</sup>. De manière générale, l'information donnée sur les loyers de référence est de plus en plus utilisée. Sa diffusion, quel que soit le devenir du dispositif d'encadrement, présente un intérêt certain et il faudrait conserver le principe.

Pour une meilleure connaissance du marché, la mention, sur les annonces, des loyers de référence et du complément de loyer pourrait être une source de plus grande transparence du marché. Elle pourrait répondre à la demande de rendre homogène les informations diffusées quel que soit le mode de gestion du bien et des sites diffuseurs d'annonce.

## **2.8 Un nombre limité et en diminution de saisines par an depuis l'installation de la commission de conciliation à Paris**

Les locataires ont depuis la loi Alur la possibilité de saisir la commission départementale de conciliation des litiges locatifs, puis éventuellement les tribunaux civils<sup>60</sup>, dans un délai de trois mois après la signature du bail.

Globalement, le nombre de saisines diminue<sup>61</sup>. Du 1er août 2015 au 31 juillet 2017, la commission a enregistré 535 saisines, dont 32 irrecevables, à comparer aux 80 000 logements par an mis en location à Paris sur un parc de 380 000 (hors meublés)<sup>62</sup>. Le faible nombre de saisines peut être interprété de manière diverse : système de recours mal connu (c'était sans doute vrai la première année<sup>63</sup>) ou marché qui s'auto-régule grâce à une meilleure transparence des prix (c'est sans doute plus vrai maintenant où l'encadrement est mieux connu). Les saisines se répartissent entre :

- 305 pour des demandes de baisse de loyer par les locataires sur la fixation du loyer initial (187) et sur le complément de loyer (80). Ce sont ces deux demandes qui connaissent une montée en charge régulière (en moyenne 13 dossiers par mois). Elles concernent majoritairement les 12<sup>e</sup>, 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> arrondissements et 33 % des meublés, pour 67 % des locations vides en 2016. La projection pour 2017 est de 261 saisines, en diminution par rapport à 2016 (355),
- 230 portant sur des litiges lors du renouvellement de baux, qui ont porté sur des hausses de loyer (230), en nette diminution par rapport à 2015 (756) et 38 pour la baisse du loyer surévalué (dont 14 irrecevables). L'action des bailleurs pour la

---

<sup>59</sup>Selon une étude du crédit foncier du 19 septembre 2017, 66% d'entre eux sont dans ce cas. Dans sept cas sur dix, il s'agit d'un petit appartement, studio ou deux pièces, d'une valeur inférieure à 200 000€ et 11 % ne sont pas propriétaires de leur résidence principale.

<sup>60</sup>Onze jugements ont été rendus par les tribunaux d'instance de Paris ayant trait au dispositif d'encadrement des loyers à la signature du bail.

<sup>61</sup>Annexe 4 (Bilan au 31 juillet 2017 de la commission départementale de conciliation de Paris).

<sup>62</sup>Source Olap (d'après RP Insee).

<sup>63</sup>787 saisines de loyers étaient signalées lors l'entrée en vigueur du dispositif d'encadrement au 1 août 2015 portant en grande majorité sur des litiges de loyers au stade du renouvellement du bail (saisines) lorsque cette compétence a été attribuée à la CDC par la loi Alur. À compter du 1 janvier 2016, ce nombre a fortement diminué.

réévaluation du loyer lors du renouvellement du bail a donc chuté. 96 % des litiges portent sur des locations vides. Ce sont les 13<sup>e</sup>, 18<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> arrondissements qui sont les plus concernés.

Les décisions accordent une baisse de loyer dans 49 % des cas et rejettent le complément de loyer dans 42 % des saisines. Les bailleurs privés personnes morales sont majoritairement impliqués dans les litiges au renouvellement du bail. La tendance s'inverse pour les litiges portant sur la fixation du loyer initial ou sur les meublés qui concernent davantage les bailleurs personnes physiques.

## **2.9 Les pratiques trompeuses dans les annonces peuvent être sanctionnées**

La CLCV a réalisé le 25 octobre 2016 une enquête à Paris. Elle pointait certains abus d'annonces, portant principalement sur les loyers des petites surfaces et sur un échantillon de petite taille (800 annonces étudiées). 38 % des loyers affichés ne seraient pas conformes à l'encadrement. 75 % des annonces passées par des professionnels seraient conformes, et seulement 51 % de celles des particuliers. Son enquête 2017 porte sur un échantillon de 1 400 annonces<sup>64</sup>, à la fois sur Lille et Paris. Le pourcentage de loyers ne respectant pas l'arrêté préfectoral est le même que celui de 2016. Ce sont les studios où la conformité est la moins respectée (41 % des cas). Plus le logement est grand, plus le loyer est conforme. L'enquête ne précise pas si les dépassements résultent de l'application d'un complément de loyer autorisé ou non. La CLCV préconise le renforcement de sanction en cas d'infraction.

La loi Alur a instauré des amendes en cas de non-respect de la réglementation sur les documents pouvant être demandés par le propriétaire au locataire. Les contrôles des bailleurs sur le respect des loyers plafonnés ou pour lutter contre des pratiques trompeuses pourraient être renforcés. C'est ainsi que certaines annonces de location dans lesquelles figure la mention « APL déduite » peuvent d'ores et déjà être sanctionnées en application de l'article L121-1 du code de la consommation<sup>65</sup>. Une telle appellation peut être qualifiée de fausse allégation pouvant induire le consommateur en erreur sur la réalité du montant à payer. Les sanctions sont particulièrement dissuasives. Le montant de l'amende peut être porté à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dispose des moyens au titre de pratiques commerciales trompeuses (PCT), pourrait renforcer les contrôles en la matière et sanctionner de manière large toute pratique trompeuse sur les prix par un professionnel, y compris sur des pratiques trompeuses qui porteraient sur d'autres éléments que l'APL.

---

<sup>64</sup>Enquête sur un échantillon réduit, portant seulement sur les logements faisant l'objet d'annonces.

<sup>65</sup>« une pratique commerciale est trompeuse si elle est commise dans l'une des circonstances suivantes : 1 ° lorsqu'elle crée une confusion avec un autre bien ou service, une marque, un nom commercial ou un autre signe distinctif d'un concurrent ; 2 ° lorsqu'elle repose sur des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur et portant sur l'un ou plusieurs éléments suivants : (...) c) le prix ou le mode de calcul du prix, le caractère promotionnel du prix et les conditions de vente, de paiement et de livraison du bien ou du service; (...) »

### **3 La pertinence de la définition actuelle des zones d'application des dispositifs d'encadrement des loyers**

#### **3.1 Simplifier et unifier les zonages des politiques du logement définissant les zones tendues en retenant le zonage A/B/C pour l'encadrement des loyers**

Le dispositif d'encadrement des loyers pouvant porter atteinte au droit de propriété et aux conditions d'exercice de la liberté contractuelle, la loi se devait de déterminer le dispositif d'encadrement des loyers et son champ national d'application. Elle s'est appuyée sur l'un des trois zonages prépondérants existants pour mettre en œuvre les politiques du logement :

- Le zonage locatif social dit I, II, III pour le calcul des aides personnelles au logement (APL) issu de la réforme de 1977 et pour la fixation des loyers plafonds des logements locatifs sociaux ;
- Le zonage « de tension » dit A/B/C mis en place en 2003 pour définir les territoires éligibles à l'investissement locatif privé défiscalisé (Robien, Pinel ...) qui présente des différences sensibles avec le zonage I, II, III, et qui a été étendu au régime de TVA à 10 % pour le locatif intermédiaire, le prêt à taux zéro, les aides Anah<sup>66</sup>, les prêts PLS et PLI notamment ;
- Le zonage sur la taxe pour logement vacant (TLV) instauré en 1998 et étendu en 2013 sur les logements vacants assujettis à une taxe où il existe un déséquilibre entre l'offre et la demande. Il définit les communes dans lesquelles les propriétaires de logements vacants sont assujettis à une taxe forfaitaire. Ces communes appartiennent à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où « existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur le parc résidentiel existant... ».

Ces zonages qui servent à graduer différentes aides financières ou interventions de l'État ne sont pas toujours cohérents quand on les applique sur un même territoire. Le zonage TLV comme celui A/B/C ont un même objectif : intervenir sur le parc privé là où il existe un fort déséquilibre entre l'offre et la demande. Pourtant les territoires où s'appliquent ces deux zonages, ne coïncident pas.

#### **3.1.1 La loi Alur a aligné l'encadrement des loyers sur les zones où s'applique la taxe sur les logements vacants**

Ce zonage est défini par l'article 232 du CGI<sup>67</sup>. Il n'a donc pas été construit spécifiquement pour l'encadrement des loyers et soulève des interrogations quant à sa pertinence. Il s'agit de 28 zones d'urbanisation continues de plus de 50 000 habitants, qui figurent sur la liste annexée au décret n°2013-392 du 10 mai 2013<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup>Agence nationale d'amélioration de l'habitat

<sup>67</sup>Article 232 du CGI : il s'agit des « zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des demandes de logement par rapport aux nombres d'emménagements annuels dans le parc locatif social »

<sup>68</sup>Agglomérations d'Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus, Genève (SUI)-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.

### **3.1.2 Les « zones d'urbanisation continue » au sens de l'Insee ne sont pas adaptées**

La zone urbaine au sens de l'Insee peut poser différents problèmes :

- Elle peut être trop petite pour que puissent être collectées les données nécessaires à un encadrement des loyers sur le parc privé (ex : Meaux, périphérie de Toulouse). La tension du marché peut ne pas concerner l'intégralité de la zone (ex : Beauvais) car la zone d'urbanisation continue ne reflète pas nécessairement la réalité de l'organisation du marché locatif,
- Elle peut être trop étendue géographiquement. À l'évidence, les 1151 communes qui les composent ne présentent pas toutes les mêmes tensions de marché voire aucune tension.

Par ailleurs, la définition Insee des zones urbaines, ayant vocation à servir un but statistique et non administratif, n'est pas suffisamment précise et fragile juridiquement de ce fait<sup>69</sup>. Le zonage A/B/C a un champ d'application géographique moins vaste. Il porte en outre sur le parc locatif privé à construire pour répondre à la demande et agir sur la tension du marché comme le dispositif d'encadrement.

### **3.1.3 Le zonage A/B/C est plus fin que celui « TLV »<sup>70</sup>**

Dans l'agglomération lilloise, 90 communes appartiennent à l'Eurométropole de Lille et 59 à la zone TLV. Sur les 90 communes de l'Eurométropole: sept sont en zone A, 58 en zone B1, 25 en zone B2 et aucune n'est en zone C. La zone TLV est assez éloignée de la géographie de l'EPCI. Le zonage A/B/C est plus cohérent avec lui. Au sein de celui-ci, il distingue une zone très tendue (les 7 communes-centres, où il est vraisemblable qu'un encadrement serait nécessaire) et une zone moins tendue (les 58 communes en zone B1) où il conviendrait de maintenir une vigilance sur les niveaux de loyers.

En Île-de-France, le zonage A/B/C semble également plus cohérent que le zonage TLV. La zone Abis (70 communes) regroupe ainsi les communes les plus tendues, sur lequel la question de l'encadrement serait susceptible de se poser; les zones A et B1 très étendues (429 + 305 communes), représenterait une zone sur laquelle une vigilance serait à maintenir sur les niveaux de loyers.

Ailleurs en France, certaines zones (comme Bordeaux, la façade atlantique) sont classées en zone B1 et en zone TLV. Elles pourraient justifier une vigilance justifiant la présence d'un OLL et la délibération de l'EPCI sur l'opportunité d'encadrer, mais pas, comme c'est le cas aujourd'hui, de tomber automatiquement sous le coup de l'encadrement des loyers. La zone B1 peut également présenter une certaine tension dans les territoires d'outre-mer et justifier une vigilance.

---

<sup>69</sup>Des recours sont formulés sur cette base contre l'application de pénalités SRU ou la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

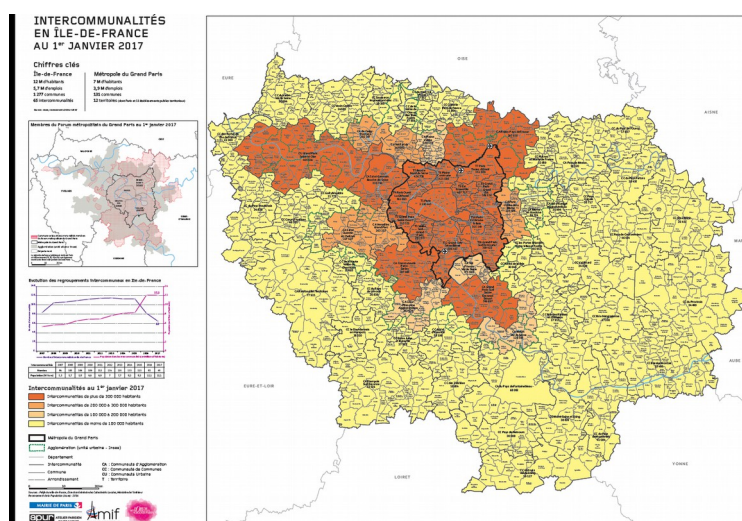
<sup>70</sup>Cf. Annexe 5.

### 3.2 Un zonage à rapprocher de celui des périmètres des collectivités territoriales ayant des compétences en matière de logement

Les 28 zones d'urbanisation continue au sens de l'Insee ne correspondent pas aux limites administratives et aux compétences données aux nouvelles métropoles et aux nouveaux EPCI institués par les récentes lois de décentralisation en matière d'habitat.

L'Île-de-France fournit un exemple intéressant de cette problématique, d'autant plus que l'organisation administrative et la répartition des compétences y sont spécifiques. Ainsi l'agglomération de Paris « unité urbaine de Paris » comprend :

- La Métropole du Grand Paris (MGP) chargée d'élaborer un programme métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), composée de 131 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>71</sup>, regroupées en 11 Établissements publics territoriaux (EPT)<sup>72</sup> auxquels s'ajoute la ville de Paris ;
- et 20 EPCI (cf carte ci-dessous au 1<sup>er</sup> janvier 2017) dont le siège se situe au sein de l'unité urbaine. Parmi ces 20 EPCI, 16 sont des communautés d'agglomération (ou communauté urbaine) avec l'obligation d'élaborer un PLH<sup>73</sup>.



En couleur : limite de la MGP avec ses 131 communes et limite de chacun des 11 EPT auxquels s'ajoute la ville de Paris. En trait rouge : limite de l'aire urbaine au sens de l'Insee fondant la zone TLV

La MGP et les EPCI se partagent les compétences en matière de programme local de l'habitat (PLH) avec un calendrier de mise en œuvre évolutif<sup>74</sup>. C'est le PLH qui est le document local définissant une stratégie de moyen terme sur le territoire en la matière. Cette politique se décline avec l'ensemble des outils mis à la disposition des collectivités locales. L'encadrement des loyers pourrait être l'un de ces outils pour agir sur le parc locatif privé qui est une composante de l'ensemble du parc de logements.

<sup>71</sup>Avec près de 845 000 logements, la MGP regroupe 73 % du parc locatif privé non meublé de la région et 78 % celui de l'agglomération. Paris représente 48 % du parc avec 404 300 logements et les 11 autres établissements publics territoriaux (EPT) où se répartissent les 52 % restants soit 440 250 unités.

<sup>72</sup>Les EPT ont été institués par les décrets n°2015-1655 à 2015-1665 du 11 décembre 2015.

<sup>73</sup>Les 16 CA/CU de l'agglomération parisienne (i.e. dont le siège se situe dans le périmètre de l'unité urbaine de Paris au sens de l'Insee ou dont plus de la moitié de la population réside dans des communes situées dans ce même périmètre) ont l'obligation de réaliser un PLH (sans fixer un délai pour le faire contrairement à la MGP). Le législateur a voulu donner 2 ans (1/1/2016-1/1/2018) à ces CA/CU pour s'organiser, maintenant ainsi exécutoire pendant cette période les PLH communaux ou intercommunaux (sur les anciens périmètres) qui avaient été approuvés.

<sup>74</sup>Cf. Annexe 6 la MGP devra approuver son PMHH, valant PLH au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

On observe que le territoire couvert par l'Olap correspond en grande partie à celui de la MGP et des EPCI de la zone urbaine (Cf. Carte ci-dessous). Cela rendrait possible un périmètre d'encadrement tenant compte des limites d'intercommunalité.

### **3.3 Pour rendre pertinent l'encadrement, il ne faut pas faire obligatoirement coïncider le périmètre à encadrer et celui observé**

Mais la loi a posé le principe que le périmètre à encadrer doit être le même que celui observé par l'OLL agréé (cas de l'Olap). Au-delà de la question du zonage TLV défini par la loi Alur, se pose donc aussi la question de l'indivisibilité du périmètre d'encadrement retenu. Ce principe d'indivisibilité nuit à l'efficacité du dispositif d'encadrement. Les zones homogènes en termes de niveaux de loyer ne justifient pas forcément toutes un encadrement. C'est particulièrement vrai dans les zones vastes comprenant un nombre élevé de communes. Elles relèvent d'une problématique différente de celle qui a prévalu dans les deux villes centre où l'encadrement a été mis en place. On pourrait imaginer que seules certaines d'entre elles, les plus tendues, soient encadrées. C'est le cas, par exemple, de certaines zones limitrophes de Paris présentant de fortes tensions sur un marché en tous points similaires à celui de Paris qui justifie pleinement une extension de l'encadrement.<sup>75</sup> En revanche, plus on s'éloigne de Paris centre, moins la tension est forte, moins l'encadrement se justifie. Au sein de la MGP, le loyer varie en outre du simple au double entre la zone la moins chère et la zone la plus chère. La répartition des logements locatifs privés, notamment les plus petits, est très inégale<sup>76</sup>.

La loi précise que pour encadrer les loyers, les catégories de logement et les secteurs géographiques sont déterminés en fonction de la structuration du marché. Son décret d'application du 10 juin 2015 précise que « les secteurs géographiques délimitent des zones homogènes en termes de niveaux de loyers constatés sur le marché ». Ces zones homogènes en niveau de loyer constituent des sous-périmètres distincts au sein du périmètre à encadrer. Ils sont dispersés géographiquement et ne coïncident pas forcément avec les limites communales (cf carte ci-après).

Certaines de ces zones ne nécessitent donc pas d'encadrement des loyers, compte tenu du niveau de loyer et du marché. Ce constat implique de pouvoir rendre divisible le territoire concerné par l'encadrement des loyers pour tenir compte des observations du marché et pouvoir limiter l'encadrement aux seules zones homogènes présentant une tension élevée. Dans ce cas, le critère pourrait être celui du niveau des loyers les plus élevés sur les logements de « une ou deux pièces » sur la zone observée. Il conviendrait donc de modifier la loi pour qu'il soit possible d'encadrer les loyers seulement sur une partie du périmètre observé en le rendant divisible.

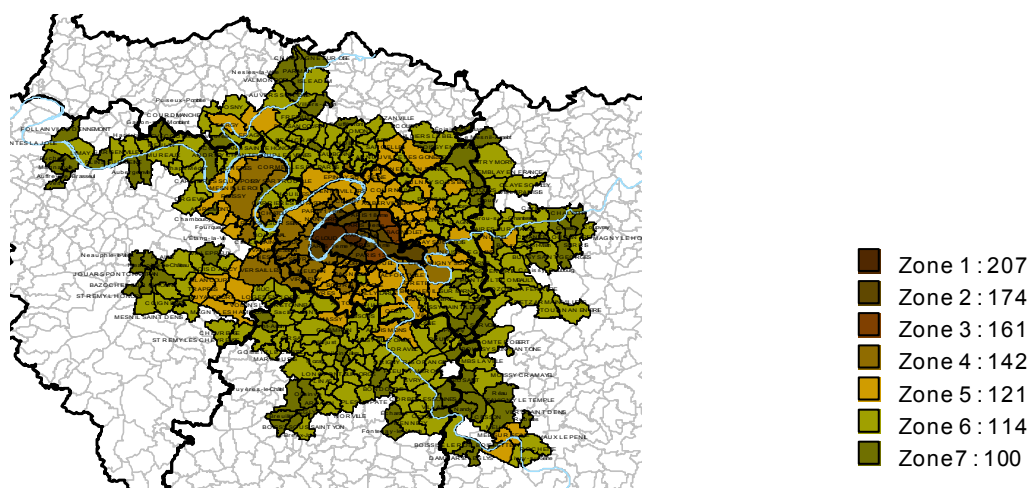
---

<sup>75</sup>L'Olap, dans son bilan de décembre 2016, confirme la similitude de l'offre locative entre Paris, Boulogne, Levallois-Perret, Saint Mandé-Vincennes, avec des petites surfaces de 50/51m<sup>2</sup> en moyenne.

<sup>76</sup>Les territoires non limitrophes de Paris (T7, T9, T11) sont les moins pourvus en parc locatif privé. Cela s'explique à la fois par la moindre densité de leur parc de logements et par la part plus importante de propriétaires occupants quand l'éloignement au centre de la région augmente. Dans cinq EPT (T3, T5, T6, T8, T10), plus de six logements sur dix font une ou deux pièces. A l'inverse, l'offre est majoritairement composée de grands logements (3 pièces et plus) dans les territoires 7 (Paris Terre d'envol) et 11 (Grand Paris Sud Est Avenir). Dans les 28 zones regroupées en cinq classes, les loyers varient entre 10,1 et 24,3€/m<sup>2</sup>. Cependant, 7 logements sur 10 sont dans des zones dont le loyer moyen est compris entre 13,3 et 17,6€/m<sup>2</sup>. Les communes où les loyers sont les plus élevés (20,8 à 24,3€/m<sup>2</sup>) sont toutes limitrophes de Paris et situées dans les Hauts-de-Seine et en bordure du bois de Vincennes. Hormis une partie de Neuilly, l'offre est de petite taille (51/52m<sup>2</sup>) et comparable à celle de Paris (50m<sup>2</sup> en moyenne).



**Agglomération parisienne (zone urbaine INSEE) découpée en 7 zones homogènes en niveaux de loyer constaté (source Olap)**



**3.3.1 Paris et les 411 autres communes d'Île-de-France concernées par l'obligation d'encadrement des loyers, n'ont pas toutes le même degré de tension**

En Île-de-France, si la loi n'est pas modifiée, l'obligation d'encadrer les loyers portera sur la totalité des 412 communes de l'agglomération parisienne, l'Olap ayant été agréé pour l'unité urbaine de Paris au sens de l'Insee (Paris et 411 communes) par arrêté du 29 juin 2016. La zone à encadrer (c'est-à-dire la zone d'urbanisation continue dite agglomération parisienne) est aujourd'hui indivisible. Il ne sera donc pas possible de soustraire certaines communes à cette obligation. L'encadrement des loyers dans ces communes deviendra obligatoire dès que l'Olap aura achevé le recueil des informations fin 2018<sup>77</sup>. Son intérêt sur la totalité des 412 communes n'est pas a priori démontré, sans compter les difficultés techniques à le mettre en œuvre du fait d'un manque de données observés pour fixer des niveaux de loyer de référence.

Pour résoudre cette difficulté, une hypothèse avait été envisagée par le gouvernement en 2014, celle d'expérimenter le dispositif de l'encadrement en fondant ce principe dans la loi pour les communes volontaires et pour une durée limitée sans modifier profondément le dispositif. Le Conseil d'État<sup>78</sup>, saisi d'un recours associatif, avait validé sa constitutionnalité, sous réserve que le principe et la durée de l'expérimentation soit inscrite dans la loi. Cette hypothèse qui impliquerait de disposer d'un véhicule législatif de portée immédiate, présenterait l'intérêt de clarifier pour le marché la situation applicable depuis l'annulation des arrêtés préfectoraux à Lille et à Paris.

**3.4 Associer les collectivités pour faciliter l'acceptabilité de l'encadrement**

L'expérience montre que le dispositif d'encadrement des loyers n'est mis en œuvre que lorsque les collectivités concernées estiment que le dispositif présente un intérêt pour elles, au regard de la situation du parc immobilier dans son ensemble et du parc

<sup>77</sup>L'Olap estime qu'il faut deux ans pour mettre en place un encadrement des loyers fiable après agrément par l'État.

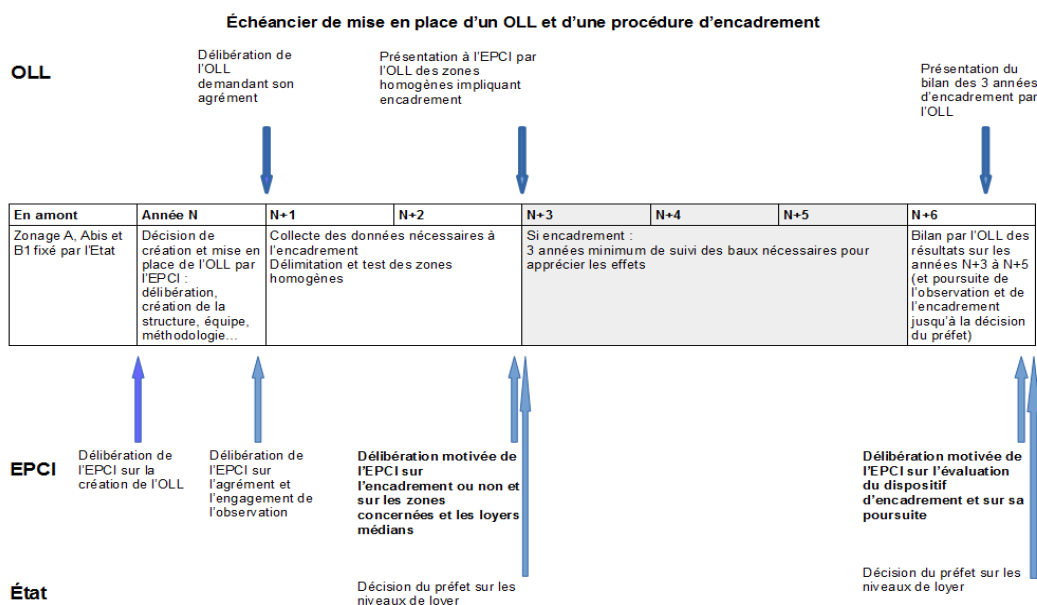
<sup>78</sup>Décision du Conseil d'État annulant les déclarations du Premier ministre d'août 2014 décidant de mettre en œuvre les dispositions législatives de la loi Alur à titre expérimental dans les agglomérations de Paris et Lille.

locatif privé en particulier. Or, le dispositif d'investissement locatif « Pinel » et le dispositif d'encadrement portent tous les deux sur ce dernier. Ils agissent sur l'offre nouvelle et sur le parc locatif existant.

Les lier présente un intérêt à la fois pour l'État et pour les collectivités dans leurs politiques de logement. Ce lien pourrait résulter d'un zonage similaire d'application exprimant la tension du marché. Pour l'encadrement, la collectivité serait responsabilisée en lui confiant le soin de se prononcer sur l'opportunité d'un encadrement sur tout ou partie de son territoire de compétences, à partir de données d'un OLL et de délibérer, dans un délai fixé, pour définir les zones homogènes en termes de niveaux de loyer et démontrer l'intérêt de ne pas encadrer sur certaines d'entre elles. Cette évolution pourrait faciliter l'acceptabilité de l'encadrement. Cette compétence aurait aussi pour effet d'inciter à la création d'OLL dans les zones non encore pourvues et manifestement tendues.

Dans ce scénario, le tableau ci-dessous décrit le processus et son délai de mise en œuvre pour recueillir des données suffisamment fines pour déterminer des niveaux de loyers de référence.

Une première année est nécessaire pour créer un OLL s'il n'existe pas encore, définir ses moyens financiers, humains et matériels et en fin de période demander son agrément. Deux ans sont ensuite incontournables pour définir des zones homogènes de niveaux de loyers et quatre ans pour suivre les évolutions du marché liées à l'encadrement s'il a été institué et en faire une évaluation la quatrième année.



## 4 Conclusion : la mission propose de faire évoluer le dispositif d'encadrement

Le dispositif actuel ne peut être évalué de manière exhaustive compte tenu de sa mise en place encore récente. Toutefois, certains constats portant sur son fonctionnement sont suffisamment établis pour autoriser une première évolution des principes qui le fondent.

### 4.1 Déconnecter l'agrément des OLL de l'obligation d'encadrer les loyers

L'automatisme du lien entre agrément des OLL et encadrement des loyers s'inscrivait dans une logique volontariste d'encadrement des loyers sur les 28 agglomérations concernées. Elle a conduit à une situation de blocage puisque seulement deux OLL avec vocation à encadrement ont été agréés. Sans l'accord des collectivités dont le territoire est concerné (les communes aujourd'hui, les EPCI demain) l'État ne semble pas en capacité d'imposer l'encadrement des loyers sur les 28 agglomérations. Or, dans le même temps, la création d'OLL destinés uniquement à l'observation du marché fait l'objet d'un assez large consensus des acteurs du logement et des professionnels de l'immobilier.

*1. Recommandation : Mettre fin à l'automatisme de la mise en œuvre de l'encadrement lorsqu'un observatoire local des loyers est agréé au sens de l'article 16 de la loi du 6 juillet 1989.*

La mise en œuvre de cette recommandation aurait pour effet de consolider dans la durée les OLL existants et sans doute d'amplifier le mouvement de création d'OLL nouveaux, car le besoin de connaissance des marchés est largement partagé. En outre, une bonne valorisation du travail des OLL peut contribuer à une régulation non-contraignante du marché. Les professionnels peuvent jouer un rôle important dans ce mécanisme et les particuliers bénéficier des informations largement diffusées.

### 4.2 Maintenir l'agrément des OLL et la compléter par un contrôle externe pour garantir la qualité et l'homogénéité de l'observation des marchés locatifs

La connaissance des marchés locaux est indispensable pour que la définition des politiques publiques du logement soit fondée sur des sources diversifiées faisant l'objet d'un traitement homogène sur le plan national et pour que soit diffusée cette connaissance, nécessaire à la transparence du marché pour les locataires, propriétaires, gestionnaires et investisseurs locatifs.

Si la mission considère qu'il faut déconnecter l'agrément et l'encadrement, elle estime nécessaire de maintenir le principe de l'agrément et le soutien par l'État au développement d'OLL. L'agrément garantit l'homogénéité et la qualité de la collecte des données et l'obligation de leur transmission par les professionnels du secteur privé<sup>79</sup> ou par des partenaires publics<sup>80</sup>. Pour s'inscrire de manière fiable dans la

<sup>79</sup> Décret du 1<sup>er</sup> août 2014 (art.4) relatif aux modalités de transmission de certaines informations par les professionnels de l'immobilier.

<sup>80</sup> Article 16 (dernier alinéa) de la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi Alur.

durée, l'agrément doit être délivré pour une période déterminée qui pourrait être de 5 ans par exemple. Le renouvellement de l'agrément serait conditionné à une évaluation de la mise en œuvre du protocole scientifique de collecte et de traitement des données.

*2. Recommandation : Pour maintenir l'homogénéité des observations sur les loyers du parc privé, conserver l'agrément des OLL, en le limitant dans le temps et en l'assortissant d'une évaluation à chaque renouvellement.*

#### **4.3 Diversifier les modalités de gouvernance des OLL agréés pour permettre notamment l'agrément des agences d'urbanisme**

Les conditions posées par la loi en matière de gouvernance pour que l'agrément puisse être accordé à la structure porteuse de l'OLL entraînent une difficulté particulière pour les agences d'urbanisme<sup>81</sup>. Onze agences d'urbanisme sont des OLL sur les vingt OLL existants en zones tendues et elles ne peuvent être agréées en raison de leur gouvernance propre alors qu'elles disposent des ressources nécessaires. (cf.par.1.6.2)

*3. Recommandation : Modifier l'article 16 de la loi du 6 juillet 1989 en ouvrant la faculté de créer au sein d'un OLL une instance spécifique garantissant une représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires, sans obligation de modification statutaire portant sur les organes dirigeants de l'OLL*

#### **4.4 Distinguer le périmètre observé par l'OLL agréé et le périmètre d'encadrement**

Les périmètres observés sont constitués des territoires définis par le zonage TLV. Celui-ci n'a pas été créé spécifiquement pour servir à l'encadrement des loyers. Il a été choisi parmi d'autres qui auraient pu l'être, car contribuant aussi à l'appréciation de la tension des marchés. Mais, si ce choix n'emporte pas d'inconvénient pour ce qui relève de l'observation, en revanche, ce zonage pose plus d'interrogations lorsqu'il est utilisé comme territoire d'application de l'encadrement. En effet, les zones urbaines d'agglomération continue de plus de 50 000 habitants présentent le plus souvent une hétérogénéité des degrés de tension des marchés locatifs. L'application stricte de l'encadrement sur toute la zone observée n'est pas forcément nécessaire, elle est difficile à comprendre pour les populations concernées et elle constitue un obstacle supplémentaire à l'acceptation de l'encadrement sur la partie du zonage où il serait légitime.

Pour ces raisons, il serait sans doute pertinent de donner à l'observation et aux travaux des OLL une place plus importante dans la loi pour mieux définir les zones sur lesquelles un encadrement des loyers s'avère réellement nécessaire compte tenu de la tension constaté sur le marché locatif. En effet, aujourd'hui, quelles que soient les

<sup>81</sup> Article L. 121-3 du code de l'urbanisme.

observations faites sur la zone observée, l'encadrement ne peut s'appliquer que sur l'intégralité de celle-ci. C'est un processus mécanique dans lequel l'observation sert à établir les niveaux de loyers constatés mais ne joue aucun rôle dans l'opportunité d'encadrer. Cette approche purement réglementaire ne contribue pas à l'acceptabilité de l'encadrement.

*4. Recommandation : Ne plus faire coïncider obligatoirement les zones observées par un OLL agréé et les zones d'encadrement des loyers. Donner une place plus grande à l'observation pour déterminer les zones d'encadrement des loyers.*

#### **4.5 Unifier les zonages des politiques du logement des zones tendues (logements vacants et investissement « Pinel ») et appliquer le zonage A/B/C à l'encadrement des loyers**

Dans l'hypothèse de conservation du dispositif de plafonnement des loyers, le zonage A/B/C applicable à l'investissement locatif défiscalisé « Pinel » apparaît plus pertinent que celui de la TLV, trop vaste. Qu'il s'agisse du « Pinel » ou de l'encadrement des loyers, les deux dispositifs portent sur le parc locatif privé. Le zonage A/B/C est plus fin et, de ce fait, correspond mieux au dispositif d'encadrement.

*5. Recommandation : Modifier l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 en retenant comme zones d'encadrement, les collectivités territoriales concernées par le zonage A, Abis et B1 retenu pour le dispositif d'investissement locatif.*

#### **4.6 Faire coïncider périmètre d'observation de l'OLL et périmètre d'EPCI compétent en matière de PLH**

La politique du logement et de l'habitat forme un ensemble hétérogène alors qu'il porte sur une problématique dont tous les aspects sont liés. Une seule réponse pour une cohérence globale de la politique du logement passe par la territorialisation croissante de la politique du logement, une politique plus proche des territoires et une meilleure écoute des professionnels. Nous avons besoin d'une cohérence globale et non d'une juxtaposition de politique sans vision cohérente : politique du logement social, politique du logement neuf, politique du parc ancien. Seul un document de type PLH peut tenter de l'approcher.

Pour que l'encadrement soit accepté, il doit être porté par les collectivités compétentes en matière d'habitat, au regard des situations constatées localement. La cohérence globale de la politique locale de l'habitat (parc locatif privé, parc social, construction neuve...) relevant désormais des intercommunalités compétentes en matière de PLH, il paraît nécessaire que l'observation locale des loyers porte sur leur périmètre.

*6. Recommandation : Faire coïncider périmètre d'observation d'un OLL et périmètre d'EPCI compétent en matière de PLH.*

#### **4.7 Au sein de l'EPCI, rendre divisible la zone d'encadrement et n'appliquer l'encadrement que sur les zones homogènes observées les plus tendues en fonction de l'observation des marchés indépendamment des limites communales**

La similitude des zones homogènes en termes de niveaux de loyer, des secteurs géographiques déterminés en fonction de la structuration du marché, ne tient pas compte des limites administratives communales. Les marchés locatifs peuvent être similaires de part et d'autre de ces limites. Il en est ainsi par exemple en Île-de-France pour des quartiers jouxtant ceux de Paris, à Saint Mandé, une partie de Neuilly ou Boulogne-Billancourt par exemple.

Ces zones homogènes forment des sous-périmètres distincts au sein de celui de l'encadrement. Certaines ne nécessitent pas forcément d'encadrement. (exemple des zones 6 et 7 de la carte au par. 2.5.1).

Cette situation implique de pouvoir rendre divisible le territoire concerné par l'encadrement pour rendre le dispositif efficace et accepté. Ceci d'autant plus, qu'il existe des communes où le parc locatif privé est très faible et où le nombre de baux conclus chaque année ne permet pas d'établir de loyer de référence fiable.

*7. Recommandation : Rendre divisible au sein de l'EPCI, la zone d'encadrement en l'appliquant sur les zones homogènes les plus tendues, selon un critère d'écart à la moyenne constatée sur la totalité de la zone observée indépendamment des limites communales.*

#### **4.8 En zones A, Abis et B1, responsabiliser les collectivités territoriales dotées de la compétence PLH par une obligation de délibération motivée portant sur l'opportunité de l'encadrement et son périmètre**

Jusqu'à présent, l'expérience montre que le dispositif d'encadrement des loyers n'est mis en œuvre que lorsqu'il recueille le soutien des collectivités concernées. Il en est de même pour instituer un OLL dans certaines zones tendues. Leur soutien est une condition nécessaire mais pas suffisante. Par son caractère mécanique, et l'exclusivité de compétence de l'État, le dispositif suscite la méfiance des acteurs locaux, publics et privés. Une évolution est donc nécessaire pour mieux partager la décision entre l'État et les collectivités. La bonne échelle de collectivités concernées est sans doute celle d'un EPCI doté d'un PLH puisque celui-ci dispose alors des outils pour gérer les questions d'habitat (PLH, PLUI).

Au sein de l'EPCI, seules les territoires des communes situées en zones A, A bis et B seraient concernés. Ce zonage reconnaît une tension générale de l'offre et de la demande qui ne s'appuie pas exclusivement sur l'observation des loyers. Il qualifie donc un déséquilibre plus général et ne saurait présumer uniquement de loyers élevés.

Dans ces zones, pour responsabiliser l'EPCI, il lui appartiendrait de démontrer que l'encadrement n'est pas pertinent sur tout ou partie de son territoire de compétences et ce, à partir des données d'un OLL. Il devrait à cet effet délibérer, dans un délai fixé, pour définir les zones homogènes en termes de niveaux de loyer et déterminer en opportunité la nécessité d'encadrer les loyers sur certaines d'entre elles. La

délibération serait motivée, avec l'appui de données fines sur les niveaux de loyers observées par un OLL, démontrant l'absence de difficultés sérieuses d'accès au logement et donc la non nécessité d'encadrer les loyers. En cas de refus de délibération de l'EPCI sur l'encadrement ou d'absence de création par l'EPCI d'un OLL, une procédure de carence devrait être instituée car l'encadrement des loyers portant atteinte au droit de propriété. Il appartient à l'État et à lui seul de le garantir. Pour fonder la décision de l'État sur la fixation de loyers, il devra pouvoir créer à son initiative un OLL comme le prévoit l'article 16 de la loi de 1989.

Dans tous les cas, le représentant de l'État conservera la responsabilité, par arrêté de fixer un loyer de référence, un loyer majoré et un loyer minoré.

*8. Recommandation : En zones A, Abis et B1, faire délibérer l'EPCI compétent, sur l'opportunité de l'encadrement et son périmètre à partir des zones homogènes en termes de niveaux de loyer définies par un OLL. Cette délibération interviendra dans les trois ans après la création d'un OLL, l'État conservant la décision de fixer les loyers de référence. En cas de refus de créer un OLL, l'État devra le mettre en place en application de l'article 16 de la loi de 1989 pour fonder les niveaux de loyers à appliquer dans l'EPCI.*

#### **4.9 Accorder l'encadrement pour une durée de 4 ans (4 ans de suivi des baux dont une année d'évaluation) avec une évaluation du dispositif en fin de période et l'obligation d'une nouvelle délibération pour le poursuivre**

Pour mesurer l'impact de l'encadrement, il faut disposer, selon l'avis des experts, d'au moins quatre ans pour établir un bilan de son efficacité (dont la dernière année pour évaluer son évolution sur 3 ans). Pendant cette période, la situation locale peut avoir évoluée (nouveaux équipements, nouveaux aménagements urbains, évolutions du parc locatif).

L'observation peut conduire à considérer que le dispositif doit être reconduit ou supprimé. Le bilan a donc vocation à mesurer les impacts du dispositif au regard des autres phénomènes (évolution du parc locatif, évolution liée à l'indice IRL, à la conjoncture immobilière, aux constructions neuves HLM et Pinel, aux travaux d'entretien ou énergétiques.). Cette évaluation périodique permettrait aussi de poser le principe qu'il peut être mis fin au dispositif d'encadrement lorsque les conditions du marché le rendent souhaitable sans qu'il soit nécessaire d'en délibérer de nouveau.

*9. Recommandation : Limiter l'encadrement des niveaux de loyer à 4 ans après définition des niveaux de loyers encadrés, avec une évaluation du dispositif en fin de période menée par l'OLL agréé et une obligation d'une nouvelle délibération de l'EPCI pour poursuivre l'encadrement.*

#### **4.10 Prévoir une clarification des règles applicables pour un bon fonctionnement du marché locatif et rendue nécessaire par l'annulation des arrêtés d'encadrement des loyers**

L'encadrement a concerné deux villes centres, Paris et Lille. Toutefois, l'annulation des arrêtés préfectoraux par le tribunal administratif de Lille le 17 octobre 2017 et par le tribunal administratif de Paris le 28 novembre 2017, supprime pour l'instant l'application du dispositif dans l'attente des jugements des deux cours d'appel. Cette situation entraîne pour les locataires et les bailleurs une incertitude sur les règles applicables préjudiciable au fonctionnement du marché.

Le complément de loyer qui a donné lieu à des contestations (Cf. par. 2.8) ne s'entend que dans le cadre du dispositif d'encadrement des loyers. La conséquence de l'annulation des arrêtés est de supprimer la distinction entre loyer de base et complément de loyer.

S'il est difficile d'apprécier avec précision les effets de l'encadrement des loyers, il n'en demeure pas moins qu'il a contribué à modérer la hausse constatée sans perturber le fonctionnement du marché. Paris dispose d'un parc qui représente 48 % du parc privé locatif de la Métropole du Grand Paris. Compte tenu de son statut administratif particulier, Paris pourrait justifier d'une mesure particulière liée à la tension forte du marché locatif pour stabiliser les règles connues du marché sans attendre l'encadrement des 412 communes de l'agglomération parisienne intervenant fin 2018 si le dispositif législatif n'est pas modifié (cf.par.3.3.1).

#### **4.11 Une autre piste à la lumière de l'observation : fonder une limitation de la hausse des loyers sur le seul dispositif IRL dont l'effet est avéré**

Le dispositif d'encadrement des loyers mis en place par la loi Alur doit être profondément remanié si on veut lui donner une efficacité. Sept recommandations sur les neuf précédentes ont cet objet. Toutefois, le dispositif d'encadrement par un plafonnement du niveau des loyers est très contesté, d'autant plus que son efficacité n'est pas démontrée faute d'une mise en œuvre suffisamment longue.

Mais, la reprise de la hausse des prix d'acquisition des logements en 2017 en zones très tendues peut faire craindre une remontée des loyers qui s'étaient stabilisés en 2015/2016 (Cf. par.2.5).

Les effets aujourd'hui constatés de ralentissement des hausses de loyers sont largement attribués au plafonnement de la variation annuelle des loyers sur la base de la variation de l'indice de référence des loyers (article 17-2 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi Alur). Ce mécanisme connu et intégré par le marché pourrait être à lui seul suffisant pour réguler le marché. Toutefois, il faut souligner que si son évolution a été très faible ces dernières années, l'indice est reparti à la hausse en 2017. Sur les trois premiers trimestres de cette année, son augmentation est de 2,16 %. Le cas des logements dont les loyers sont manifestement en dessous des loyers minorés mériterait d'être traité à cette occasion pour éviter leur sortie du parc locatif.

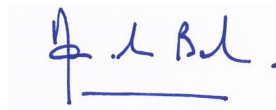


Cette suggestion doit cependant être écartée pour deux raisons :

Elle ne tient pas compte de l'effet psychologique de l'encadrement sur le marché locatif qui n'est pas à négliger si le dispositif de l'encadrement des niveaux de loyer devait disparaître .

Elle ne tient pas compte également de la nouvelle conjoncture différente de celle qui vient de s'écouler où les prix de ventes des logements sont repartis à la hausse nécessitant d'anticiper les effets de cette évolution sur le parc locatif.

**Marie-Anne BELIN**



Inspectrice générale de l'administration du  
développement durable

# Annexes

# 1 Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

*Le ministre*

Paris, le **28 JUIL. 2017**

Référence : D17003482

Madame la Vice-présidente,

Trois ans après les modifications apportées par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), il apparaît aujourd'hui nécessaire d'évaluer le dispositif de régulation du niveau des loyers applicable dans les agglomérations où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements régi par la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

L'objectif de ce dispositif d'encadrement dans les agglomérations qui connaissent une très forte tension du marché locatif est d'organiser la limitation du niveau des loyers excessifs et de contenir les hausses abusives pour préserver le pouvoir d'achat des personnes résidant de manière permanente sur le territoire national, et leur faciliter l'accès au logement.

Pour ce faire, la loi a institué, d'une part, à son article 18 la fixation annuelle par décret d'un montant maximum d'évolution des loyers d'un logement nu ou meublé en cas de relocation ou de renouvellement du bail, et, d'autre part, à son article 16 l'obligation de créer dans les zones tendues des observatoires locaux des loyers (OLL) agréés par l'État, destinés à offrir une vision fiable du niveau des loyers pratiqués pour permettre d'instituer l'encadrement des loyers défini aux articles 17 et 25-9 de la loi. Elle a par ailleurs aligné la définition des zones concernées par ces encadrements sur celles où s'applique la taxe sur les logements vacants (TLV).

**Madame Anne-Marie LEVRAUT**  
Vice-Présidente du Conseil général de  
l'Environnement et du Développement durable  
Tour Séquoia Pièce 32.01  
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Hôtel de Castries – 72 rue de Varenne – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22  
[www.cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr)

À la fin de l'année 2016, le réseau des observatoires comptait 24 organismes opérationnels pour 30 agglomérations. Quatre d'entre eux ont reçu un agrément, ceux d'Alençon et de Rennes, qui se situent en dehors de la zone d'encadrement des loyers, et, ceux de Paris et de Lille où l'encadrement des niveaux de loyers a été mis en place respectivement à compter du 1er août 2015 et du 1er février 2017.

Dans son rapport de juin 2016 sur la mise en place de ces observatoires, la Cour des comptes souligne que « la réticence de certains professionnels envers cette mesure [création et agrément d'OLL], et le peu d'empressement des élus à la mettre en œuvre sur leur territoire, font que cette disposition de la loi se transforme dans les faits en option ».

En effet, des comportements d'évitement de l'encadrement des loyers peuvent être observés, consistant à ne pas disposer d'observatoire agréé, voire à ne pas en disposer du tout. Dans ce cas, l'encadrement des loyers n'est pas mis en œuvre et l'absence d'observatoire prive le territoire de leur fonction de connaissance et de transparence des marchés. Celle-ci est primordiale pour réduire l'asymétrie de connaissance entre les opérateurs professionnels et les locataires et les bailleurs individuels, mais également pour la conception et la conduite des politiques publiques portant sur le logement intermédiaire.

Je vous demande de diligenter une mission pour établir un diagnostic sur :

- la mise en place et le fonctionnement des observatoires des loyers,
- les effets de la subordination de l'encadrement des loyers à l'agrément de l'observatoire du territoire concerné tant sur la mise en œuvre de l'encadrement des loyers que sur le développement des observatoires locaux,
- la mise en œuvre de l'encadrement des loyers et, concernant Paris et Lille, ses effets sur les marchés locatifs concernés,
- la pertinence de la définition actuelle des zones d'application des dispositifs d'encadrement des loyers

Vous examinerez l'efficacité du dispositif d'encadrement des loyers au regard de ses effets réels et objectivables, et le cas échéant, les pistes d'amélioration, dont celle permettant de délier l'agrément d'un observatoire des loyers et l'encadrement des loyers. Vous formulerez des recommandations opérationnelles, en précisant les modifications législatives du dispositif s'avérant nécessaires pour leur mise en œuvre.

## 2 Liste des agglomérations dotées d'un observatoire local des loyers en 2017

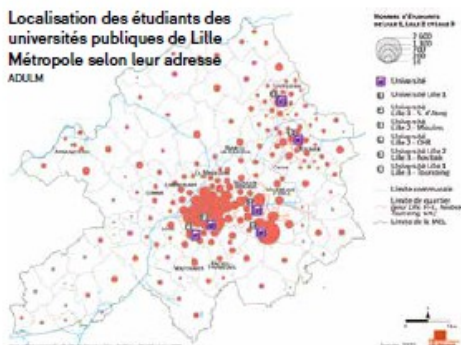
Agglomération	Porteur	Zone TLV	Collecte en 2017
Nice	ADIL des Alpes-Maritimes	X	X
Menton	ADIL des Alpes-Maritimes	X	X
Marseille	ADIL des Bouches-du-Rhône	X	X
Arles	ADIL des Bouches-du-Rhône	X	X
La Rochelle	ADIL de Charente-Maritime	X	X
Ajaccio	ADIL de Corse-du-Sud	X	X
Besançon	ADIL du Doubs		X
Montbéliard	ADIL de Doubs		X
Valence-Romans	ADIL de la Drôme		X
Montélimar	ADIL de la Drôme		X
Brest	ADEUPa (AU Brest)		X
Nîmes	ADIL du Gard		X
Toulouse	AUA/Toulouse (AU Toulouse)	X	X
Bordeaux	Aurba' (AU Bordeaux)	X	X
Arcachon	Aurba' (AU Bordeaux)	X	X
Montpellier	ADIL de l'Hérault	X	X
Sète	ADIL de l'Hérault	X	X
Rennes	ADIL d'Ille-et-Vilaine		X
Vitré	ADIL d'Ille-et-Vilaine		X
Grenoble	AURG (AU Grenoble)	X	X
Saint Etienne	EPURES (AU Saint Etienne)		X
Nantes	AURAN (AU Nantes)	X	X
Nancy	SCALEN (AU Nancy)		X
Vannes	ADIL du Morbihan		X
Lorient	ADIL du Morbihan		X
Auray	ADIL du Morbihan		X
Lille	ADIL du Nord et du Pas-de-Calais	X	X
Douai	ADIL du Nord et du Pas-de-Calais		non
Alençon	ADIL de l'Orne		X
Clermont-Ferrand	AU Clermont		X
Bayonne	AUDAP (AU Pau-Bayonne)	X	X
Strasbourg	ADEUS (AU Strasbourg)	X	X
Lyon	UrbaLyon (AU Lyon)	X	X
Paris	OLAP	X	X
Toulon	ADIL du Var	X	X
Draguignan	ADIL du Var	X	X
Fréjus	ADIL du Var	X	X
La Roche-sur-Yon	ADIL de Vendée		X
Les Sables d'Olonne	ADIL de Vendée		X
Challans	ADIL de Vendée		X
Saint Denis	ADIL de l'Île de la Réunion		X
TCO	ADIL de l'Île de la Réunion		X
Saint Pierre	ADIL de l'Île de la Réunion		X
CASUD	ADIL de l'Île de la Réunion		X
CIREST	ADIL de l'Île de la Réunion		X

### 3 Le marché de Lille

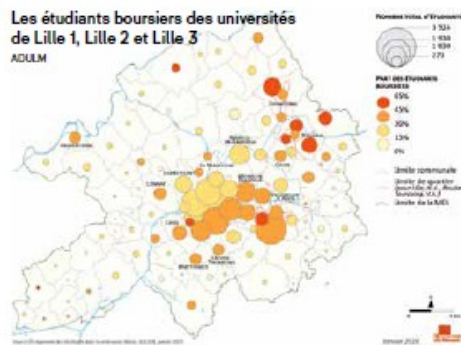
#### DES TERRITOIRES FACE AUX ENJEUX DU LOGEMENT ÉTUDIANT

## MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE Un marché tendu

Localisation des étudiants des universités publiques de Lille Métropole selon leur adresse ADULM



Les étudiants boursiers des universités de Lille 1, Lille 2 et Lille 3 ADULM



#### CONTEXTE

La Métropole de Lille compte 108 000 étudiants sur son territoire. C'est un territoire qui présente des spécificités en terme de public étudiant car un étudiant sur trois est boursier. Le très grand nombre d'établissements est réparti sur plusieurs communes de la Métropole. Une première étude a permis à la Métropole de repérer une très forte concentration des étudiants dans certains quartiers. Dans un marché immobilier déjà tendu, la très forte concentration d'étudiants dans certains quartiers provoque une concurrence accrue sur l'offre et une augmentation des loyers. Pour lutter contre ce phénomène d'augmentation des loyers, l'encadrement des loyers prévu par la loi ALUR a été mis en place sur la ville de Lille et ses communes associées depuis le 1<sup>er</sup> février 2017.

#### UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ ET UN PLAN D'INTERVENTION À LA FIN DES ANNÉES 2000

L'agence d'urbanisme de Lille a réalisé pour la Métropole un premier diagnostic partagé en 2006-2007, qui a abouti à un plan en 2009-2010. Cette étude fine a été permise grâce à l'ORES (Observatoire Régional de l'Enseignement Supérieur) du Nord Pas-de-Calais qui dispose des données sur les lieux d'habitation des étudiants. Elle a mis en avant la très forte présence d'étudiants sur la métropole où 9% de la population est étudiante. Cette population a besoin de logements puisque 26% sont originaires d'une autre région ou d'un autre pays. L'offre de logement n'est pas adaptée aux attentes et aux besoins des étudiants qui se localisent en majorité dans

le parc diffus du centre de Lille. L'offre publique, malgré un nombre supérieur à la moyenne nationale, est vieillissante, concentrée sur Villeneuve d'Ascq, compte tenu du fait que la ville de Lille ne souhaite pas délivrer de permis de construire pour la construction de résidences étudiantes sur son propre territoire, et elle attire principalement un public de première année. À partir de bac +3, les étudiants s'installent dans le parc locatif diffus.

À l'issue de ce diagnostic cinq propositions d'interventions pour améliorer et diversifier l'offre de logements étudiants ont été rédigées.

#### UN NOUVEAU DIAGNOSTIC ENGAGÉ

Suite au vote du Schéma Métropolitain de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (SMESR) le 14 octobre 2016, la Métropole Européenne de Lille organisera des assises du logement étudiant au premier trimestre 2018. Pour se faire, deux études seront réalisées :

- un état des lieux précis de l'offre et de la demande de logements pour les étudiants sur la métropole, confié à l'Agence de Développement et d'Urbanisme (actualisation du diagnostic de 2007 et 2009) dans la perspective d'un observatoire pérenne du logement des étudiants;
- une étude stratégique qui permettra de proposer une feuille de route pour le logement des étudiants sur la métropole.

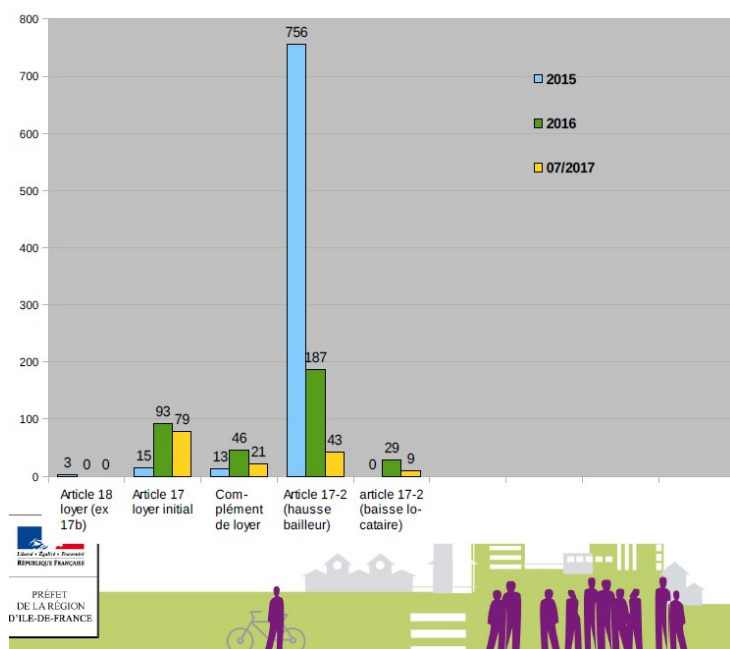
#### L'ORES, OUTIL RÉGIONAL

L'Observatoire Régional de l'Enseignement Supérieur (ORES) du Nord-Pas-de-Calais a pour mission de collecter chaque année les données des établissements d'enseignement supérieur publics et privés, il s'étend progressivement à l'ensemble de la région Hauts de France. Cette collecte est exhaustive, afin d'apporter des données, aux acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'orientation, de l'insertion professionnelle, du monde socio-économique et aux collectivités locales. Cette remontée des données est permise grâce à une coopération de l'ensemble des établissements. Une part des données est remontée de manière automatique, une autre demande

une collecte manuelle. Ce travail minutieux permet à l'observatoire de réaliser des suivis des étudiants sur le territoire régional grâce à l'Identifiant National Etudiant (INE). Une enquête auprès des étudiants sera lancée en 2018-2019 sur la thématique des transports et du logement. Gouvernance : L'ORES est un service de la COMUE Lille Nord de France, mais son champ d'observation est plus large. Les publications et les études se réalisent à une échelle large complétée à une échelle plus fine par les observatoires locaux des établissements. Il y a donc une complémentarité d'échelle des observatoires.

## 4 Commission de conciliation de Paris Bilan au 31 07 2017

### LES SAISINES DE LOYERS ENCADRÉS



DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2015 AU  
31/07/2017  
LA CDC A REÇU 535 SAISINES  
DE LOYERS ENCADRÉS DONT  
305 POUR LA BAISSÉ DU LOYER

LES SAISINES REÇUES POUR LES  
LITIGES RELATIFS À LA FIXATION  
DU LOYER INITIAL (187) ET POUR  
COMPLÉMENT DE LOYER (80)  
CONNAISSENT UNE MONTÉE EN  
CHARGE RÉGULIÈRE (EN MOYENNE  
13 DOSSIERS PAR MOIS)

LES SAISINES POUR LA  
RÉÉVALUATION DU LOYER AU  
RENOUVELLEMENT DU BAIL PAR LE  
BAILLEUR (230) ONT NETTEMENT  
DIMINUÉ (756 EN 2015)

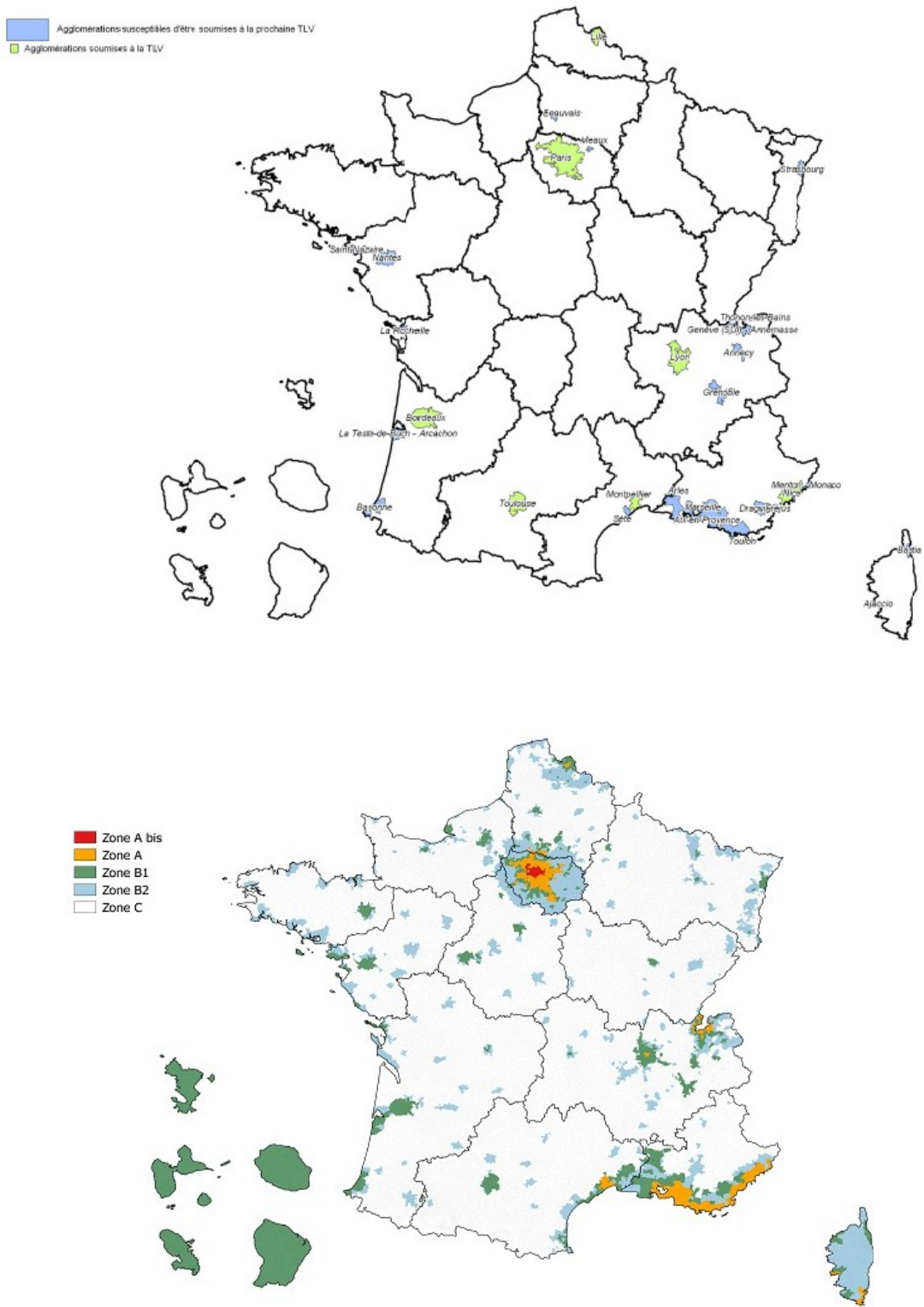
LA PROJECTION DES SAISINES DE  
LOYERS ENCADRÉS POUR 2017  
S'ÉTABLIT À 261 SAISINES EN  
DIMINUTION PAR RAPPORT A 2016  
(355)



PRÉFET  
DE LA RÉGION  
D'ÎLE-DE-FRANCE



## 5 Cartes zonage TLV et zonage A/B/C





## 6 Les EPCI compétents en PLH en Ile de France

### L'émergence d'une nouvelle génération de PLH en Ile-de-France (Source DRIHL)

#### Les collectivités tenues de réaliser un PLH

Doivent élaborer un PLH : les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, les communautés d'agglomération, les métropoles, les communautés urbaines (L302-1 du CCH) ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI (L302-4-1 du CCH).

#### Les conditions rendant un PLH exécutoire

La délibération publiée approuvant le programme devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet. Si, dans ce délai, le préfet notifie au président de l'EPCI des demandes de modifications, le PLH ne devient exécutoire qu'à compter de la publication et de la transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées. (L302-2 du CCH).

#### La durée de vie d'un PLH et les possibilités de prorogation :

Le PLH est établi pour une durée de six ans (L302-1 du CCH).

Au terme des six ans, le PLH peut être prorogé pour une durée maximale de deux ans par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, après accord du préfet, lorsque l'EPCI a pris une délibération engageant l'élaboration d'un nouveau PLH (L302-4-1-2 du CCH).

#### Les possibilités offertes par le CCH pour modifier le contenu d'un PLH sans engager sa révision

Le CCH permet de modifier un PLH pour prendre en compte les nouvelles obligations législatives ou réglementaires. De plus, il impose une mise en conformité des PLH avec les obligations SRU applicables aux communes de l'EPCI dans un délai de 2 ans.

#### Deux années accordées par le législateur pour élaborer un nouveau PLH dans le cadre d'une création ou d'une fusion d'EPCI

En cas de modification du périmètre d'un EPCI ou de création d'un nouvel EPCI par fusion de plusieurs EPCI, les dispositions des PLH exécutoires préexistants demeurent applicables.

Le nouvel EPCI est considéré, pendant une durée maximale de deux ans, et dans l'attente de l'entrée en vigueur d'un PLH exécutoire couvrant l'ensemble de son périmètre, comme doté d'un PLH exécutoire reprenant les orientations et le programme d'action du ou des PLH préexistants (L302-4-1-2 du CCH).

Toutefois, dans le cas d'une extension de périmètre à une ou plusieurs communes, le PLH peut faire l'objet d'une modification, si les communes concernées représentent moins du cinquième de la population totale de l'établissement au terme de cette extension de périmètre (L302-4 du CCH).

En Ile-de-France, du fait du SRCI et des nouveaux périmètres intercommunaux mis en place en 2016, la quasi-totalité des EPCI compétents se voit soumise à la réalisation d'un nouveau PLH.

#### Le cas particulier de la MGP :

La MGP a pris la compétence « élaboration du PLH » le 1er janvier 2017 (2° du II de l'article L5219-1 du CGCT). L'article 113 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté considère que la MGP est dotée d'un PLH exécutoire jusqu'en janvier 2019. Ce PLH exécutoire correspond au regroupement des PLH exécutoires préexistants. L'échéance au 1er janvier 2019 est calée sur le délai d'élaboration du PMHH qui aura valeur de PLH.

#### L'émergence d'une nouvelle génération de PLH à synchroniser avec le calendrier d'adoption du SRHH :->

Le SRHH fixe, pour une durée de six ans, les objectifs globaux et leurs déclinaisons territoriales au niveau de chaque EPCI (L302-13 du CCH). Les PLH et le PMHH doivent prendre en compte le SRHH (L302-14 du CCH). Compte tenu des évolutions issues de la nouvelle carte intercommunale, les EPCI de l'unité urbaine du Grand Paris hors MGP se retrouveront sans PLH exécutoire à compter du 1er janvier 2018. Avec la MGP, ces EPCI sont particulièrement attendus pour contribuer à l'objectif de production régional de 70 000 logements par an. Ils comptent de nombreuses communes concernées par les obligations SRU et l'effort de rééquilibrage du parc social. Le SRHH a été adopté pour une durée de un an fin 2017 faute d'accord entre les collectivités au-delà. A cette nouvelle échéance, le cadre régional établi par le CRHH ne pourra trouver une application homogène dans la prochaine génération de PLH. Il reviendra alors à l'État d'assumer seul la territorialisation développée dans le projet de schéma en la valorisant dans les « porter à connaissance » des PLH dont l'élaboration aura été engagée. Quant au CRHH, faute de schéma adopté au-delà, il disposera de marges de manœuvre limitées pour demander aux EPCI de revoir l'ambition de leurs PLH.

## 7 Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
LE GALL GADEIX	Hélène Dominique	ADIL 75 et Val de Marne	Directrice générale Directeur des relations extérieures
CHALENCON MAXIME	Géraldine	ANIL	Directrice générale Directeur du traitement des données
MOUILLARD	Michel	CLAMEUR	Professeur d'économie
MANO RODRIGUES	Jean-Yves David	CLCV	Président Juriste secteur habitat
BOUDIER MATHIEU Le POUPON MARTINS LAHLOU SIMON ANDRIVEAU-SMILDA	Frédéric Arnaud Cécile Chrystal Hakim Eva Ahlem	DHUP	Sous-directeur LHO législation de l'habitat et des organismes constructeurs Sous direction FE financement, économie, logement, aménagement Adjointe sous directeur législation de l'habitat Cheffe du bureau rapports locatifs Chargé de mission auprès du DHUP Chargée de mission auprès de la sous-directrice FE Adjointe à la cheffe de bureau
BRIANT LORET DOUCET RICHARD FRONTEAU MONNIER	Anthony Cédric Marie-Christine Christine Marie-Laure Romain	DRIHL	Directeur Adjoint Adjoint au chef de service Adjointe chef de bureau commission de conciliation de Paris Chef de service Chef de service Chargé de la politique locale de l'habitat
BARIOL-MATHAIS SONNATI	Brigitte Marie-Véronique	FNAU	Déléguée générale Chargée de mission
DAVY	François	FONCIA	Président Foncia et Clameur
ROUQUE MOULOIS	Alexis Olivier	FPI	Directeur général Responsable des affaires économiques
LOLLIVIER LAFERRERE	Stephan Anne	INSEE INSEE	Inspecteur général de l'INSEE Personne qualifiée, membre du comité scientifique des loyers
BAIETTO-BEYSSON PRANDI MOUMOUNI HUTIN	Sabine Geneviève Kairoui Mathieu	OLAP	Présidente Directrice générale Responsable des études statistiques, observatoire des loyers Responsable des données

## 8 Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADIL	association départementale pour l'information sur le logement
Anil	association nationale pour l'information sur le logement
CLAMEUR	association composée de 28 membres associés : ADVENIS - APAGL - BILLON IMMOBILIER - BOUYGUES IMMOBILIER - CENTURY 21 - CITYA-BELVIA IMMOBILIER - CM-CIC GESTION IMMOBILIERE - CONSTRUCTA - CREDIT FONCIER IMMOBILIER - DAUCHEZ - FFB - FNAIM DU GRAND PARIS - FONCIERE LOGEMENT - FPI - GECINA - GROUPAMA IMMOBILIER - ICF HABITAT - IMMO DE FRANCE SA - LOISELET & DAIGREMONT - MAIF - NEXITY - ORALIA - SELOGER - SERGIC - GROUPE SNI - SOGEPROM - SOLIHA - SQUARE HABITAT (CREDIT AGRICOLE) ;. et d'utilisateurs associés.
Cnaf	caisse nationale des allocations familiales
Cnis	conseil national de l'information statistique
DHUP	direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRIHL Ile-de-France	direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement
DGFIP	direction générale des finances publiques
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
Fnaim	Fédération nationale des agents immobiliers
Fnau	Fédération nationale des agences d'urbanisme
GIP	Groupement d'intérêt public
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IRL	Indice de référence des loyers
MGP	Métropole du Grand Paris
Olap	Observatoire local de l'agglomération parisienne
OLL	Observatoire local des loyers
PLH	Programme local de l'habitat
PMHH	Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
UNPI	Union nationale des propriétaires immobiliers
TLV	Taxe sur les logements vacants

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

PUBLIÉ