



**HAL**  
open science

## Marché locatif privé : état des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales

Christine Riffart, Sabine Le Bayon, Pierre Madec

### ► To cite this version:

Christine Riffart, Sabine Le Bayon, Pierre Madec. Marché locatif privé : état des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales. 2013. hal-01070443

**HAL Id: hal-01070443**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01070443>**

Preprint submitted on 1 Oct 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# *Document de travail*

Marché locatif privé : état des lieux et  
évaluation des dernières mesures  
gouvernementales

**Sabine Le Bayon**

**Pierre Madec**

**Christine Rifflart**

*(OFCE-Sciences Po)*

**ofce**

# Marché locatif privé : état des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales<sup>1</sup>

Sabine Le Bayon  
Pierre Madec  
Christine Rifflart  
(OFCE-Sciences Po)

**2013-05**  
**Avril 2013**

## Résumé

Le marché locatif privé est, depuis maintenant plus d'une décennie, sujet à une crise profonde (hausse des loyers, paupérisation des locataires, mobilité résidentielle bloquée, ...). Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont récemment mis en place deux mesures. L'une encadrant l'évolution des loyers dans les zones sous tensions, l'autre agissant sur l'offre par le biais d'un nouveau dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif. Après un état des lieux du marché locatif privé, nous nous proposons d'évaluer l'impact de ces mesures gouvernementales sur les loyers, les taux d'effort supportés par les locataires, les rendements perçus par les propriétaires, ou encore sur la construction. Il ressort de cette étude que l'encadrement, s'il est pérennisé, pourrait certes stopper l'inflation des loyers dans les zones ciblées et avoir un impact positif sur le taux d'effort des ménages les plus modestes, notamment si plusieurs obstacles sont surmontés (maintien de l'offre, transparence de l'information, ...). Concernant le dispositif Duflot, en s'appuyant sur des plafonds de ressources et de loyers trop élevés, il bénéficierait peu aux classes moyennes inférieures, alors même que son coût fiscal s'avère non négligeable. Bien que la régulation du marché locatif paraisse être, dans ces conditions, une équation insoluble compte tenu des attentes des parties prenantes (État, bailleurs privés et locataires), certaines solutions existent comme le développement de l'offre locative sociale ou encore de l'accession sociale à la propriété. Ces solutions, coûteuses mais pérennes, permettraient de détendre durablement un marché locatif privé saturé.

*Mots clés* : Marché locatif, Logement, Régulation, Encadrement, Taux d'effort, Loyers.

---

<sup>1</sup> Ce document de travail s'appuie sur un article de la Revue de l'OFCE « L'encadrement des loyers : quels effets en attendre », Vol. Évaluation du projet économique du quinquennat 2012-2017 n° hors série, 31 juillet 2012 et sur une présentation faite lors de la Journée d'études Ville et Logement, du 4 décembre 2012, organisée par l'OFCE à Paris. Ces travaux ont été réalisés par les mêmes auteurs.

## Abstract

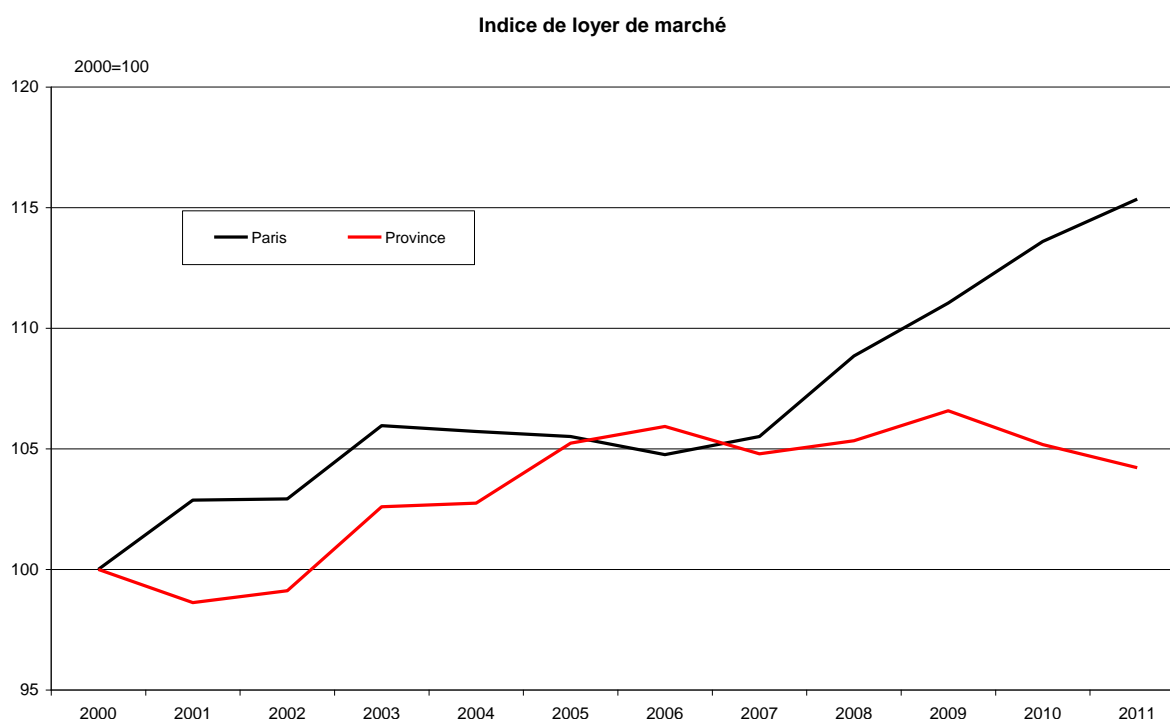
For more than a decade rents have strongly increased, tenants are poorer and residential mobility is insufficient. The French government has recently introduced two measures: one aiming at temporarily restricting rents increases where they have risen rapidly and reached historically high levels, another one at stimulating the supply of rental housing to the lower-middle class with a tax incentive for private investors. We assess these measures and find that if the first measure becomes permanent, as planned, rent rises would decelerate substantially and mobility would increase. But some conditions remain to be met. For instance, the supply of rental housing should not be affected, information about rent increases must be transparent. The second measure (Duflot's incentive) would partly miss its social objectives and would be costly for public finances.

Key words: private rental market, rent control, fiscal policy, public finances, housing supply

JEL code: R21, R31, R38, H31

Soutenue par l’emballement des prix de l’immobilier, la hausse des loyers, à Paris notamment mais aussi dans certaines zones de la région parisienne et de province, rend la question du logement difficile pour un nombre croissant de ménages habitant dans le parc locatif privé (graphique 1). Selon l’INSEE (INSEE, 2010), 21 % des ménages étaient locataires du parc privé en 2010, et la moitié d’entre eux consacrait plus du quart de leur revenu aux dépenses de logement. La situation s’est dégradée au fil des années, ce qui a conduit les pouvoirs publics à prendre des mesures pour freiner la hausse des loyers dans les zones les plus tendues et simultanément, stimuler l’investissement locatif privé pour répondre à l’insuffisance de l’offre face à une demande de plus en plus élevée. La première mesure publiée sous forme de décret au Journal Officiel le 20 juillet 2012<sup>2</sup> porte sur l’encadrement de l’évolution des loyers. Elle était l’une des promesses du candidat Hollande lors de sa campagne électorale pour lutter contre les inégalités des ménages face au logement et soutenir le pouvoir d’achat des revenus. La deuxième mesure est le dispositif d’incitation fiscale à l’investissement locatif dit dispositif Duflot<sup>3</sup> mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et qui succède au dispositif Scellier. Il se veut plus social que ses prédécesseurs puisqu’il vise à proposer à la location des logements à des loyers plafonnés et qui devraient théoriquement bénéficier à des ménages aux ressources limitées.

Graphique 1: Indice du loyer de marché / revenu par unité de consommation à Paris et en province\*



Note : l’indice de loyer de marché est déflaté par l’indice de revenu par unité de consommation. Le loyer de marché est le loyer de l’ensemble des logements mis sur le marché et disponibles à la location. Il s’agit donc des nouveaux logements mis en location et des relocations. Le revenu par unité de consommation est le revenu des ménages pondéré par le nombre d’unités de consommation du ménage. Ce dernier équivaut à 1 pour le premier adulte, 0,5 pour les autres personnes d’au moins 14 ans et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

Sources : Observatoire des Loyers de l’Agglomération Parisienne (OLAP), INSEE.

<sup>2</sup> Décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l’évolution de certains loyers, pris en application de l’article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 publié sur le site [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>3</sup> Ce dispositif a été adopté dans le cadre du Projet de Loi de Finances pour 2013 (article 57). Les plafonds de ressources et de loyers ont été définis par le décret n° 2012-1532 du 29 décembre 2012.

Dans ce document, nous nous proposons tout d'abord de dresser un état des lieux du marché locatif privé. Puis, nous discuterons des effets potentiels du décret d'encadrement des loyers, sur l'évolution des loyers, la mobilité des locataires et le comportement des bailleurs. Enfin, nous nous concentrerons sur l'impact possible du dispositif Duflot, notamment en termes de coût pour l'Etat et de loyers pratiqués, par rapport aux dispositifs précédents.

## 1. Le marché privé de la location : un état des lieux

### 1.1. La législation actuelle

C'est l'article 17 de la loi de 1989 modifiée qui régit les baux locatifs privés (annexe 1). Selon cet article, le loyer est fixé librement par le propriétaire pour les logements neufs<sup>4</sup> mis sur le marché, les logements anciens mis en première location et ceux qui connaissent un changement de locataire. Par contre, le loyer est encadré en cours de bail et au moment du renouvellement de bail. Si une clause d'indexation est inscrite dans le contrat, l'indexation a lieu chaque année et ne peut excéder la variation sur les 12 derniers mois de l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'INSEE, qui reflète l'évolution du coût de la vie<sup>5</sup>. Lors du renouvellement du contrat, le loyer est révisé sur cette même base. Il peut également donner lieu à une réévaluation s'il est *manifestement* sous-évalué. Dans ce cas, le redressement est étalé sur 3 ans si la hausse est inférieure à 10% du loyer (6 ans si elle est supérieure à 10 %).

Avec l'article 18 de cette même loi, le gouvernement dispose d'une marge d'intervention puisqu'il est prévu que, dans les zones où le marché locatif connaît de fortes tensions, un décret d'une durée maximale d'un an puisse fixer l'évolution maximale des loyers au moment de la relocation et du renouvellement de bail, avec des aménagements prévus en cas de gros travaux réalisés par les bailleurs ou de sous-évaluation *manifeste* du loyer.

Depuis 1991, les différents gouvernements ont eu recours à cet article pour encadrer l'évolution des loyers de la région parisienne au moment du renouvellement de bail<sup>6</sup>. La hausse du loyer ne pouvait excéder la plus élevée des deux limites suivantes :

1. La moitié de la différence entre les loyers pratiqués dans le voisinage et le dernier loyer payé par le locataire;
2. 15 % du coût des travaux, si des travaux d'amélioration dans les parties communes ou privatives d'un montant au moins égal à une année de loyer avaient été réalisés par le bailleur depuis le dernier renouvellement du bail.

Le nouveau décret, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2012, élargit l'encadrement des loyers aux zones les plus tendues de la province (et plus seulement de l'agglomération parisienne) et au cas des relocations. Nous reviendrons plus loin sur ce décret ainsi que sur ses effets potentiels.

---

<sup>4</sup> Sauf dans le cas de certains dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif.

<sup>5</sup> Avec la loi du 23 décembre 1986, la révision annuelle des loyers se faisait en fonction de l'indice du coût de la construction (ICC). Jugé trop volatile et sans lien avec le marché de l'ancien, l'indice a été remplacé le 1<sup>er</sup> janvier 2006 par l'IRL basé jusqu'en janvier 2008 à 60 % sur l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyer, à 20 % sur l'ICC et à 20 % sur l'indice des prix des travaux d'entretien et d'amélioration du logement. Depuis, il est totalement lié à l'évolution du prix des autres postes de consommation des ménages hors tabac. Le remplacement de l'ICC par l'IRL a été favorable aux locataires, l'IRL ayant augmenté de 1,5 % depuis 2006, contre 3,1 % pour l'ICC.

<sup>6</sup> En 1989 et 1990, ce décret a aussi concerné la relocation.

## 1.2. Un taux d'effort en nette hausse pour les locataires du parc privé

En 2010, 31 % des ménages du premier quartile de niveau de vie sont dans le parc locatif privé pour seulement 13 % des ménages du quartile le plus élevé (tableau 1). Et si pour près d'un quart d'entre eux, le taux d'effort net<sup>7</sup> est inférieur à 20 %, pour près de 40 % d'entre eux il est supérieur à 30 %, et pour 19 %, il est supérieur à 40 % (tableau 2).

Tableau 1 : Taux d'effort médian des ménages selon le statut d'occupation et le niveau de vie

	Taux d'effort médian net <sup>1</sup> en 2010 (%)	Evolution du taux d'effort <sup>2</sup> (points)		Répartition des ménages par statut d'occupation en 2010 (%)
		1996-2006	2008-2010	
<b>Ensemble</b>	<b>18,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>100</b>
Locataires du secteur privé	26,9	3,1	1,0	21
Locataires du secteur social	20,1	1,0	-0,3	18
Accédants à la propriété	27,2	0,6	0,8	23
Propriétaires non accédants	9,5	-0,5	0,5	38
<b>1<sup>er</sup> quartile de niveau de vie<sup>3</sup></b>	<b>23,6</b>	<b>2,8</b>	<b>0,6</b>	<b>100</b>
Locataires du secteur privé	33,6	7,6	1,9	31
Locataires du secteur social	20,2	1,8	-1,3	35
Accédants à la propriété	n.s.	3,4	n.s.	11
Propriétaires non accédants	15,4	1,4	1,3	23
<b>2<sup>e</sup> quartile de niveau de vie</b>	<b>21,3</b>	<b>1,6</b>	<b>0,4</b>	<b>100</b>
Locataires du secteur privé	29,1	4,6	2,3	22
Locataires du secteur social	23,2	1,5	1,4	20
Accédants à la propriété	29,3	0,7	-0,6	22
Propriétaires non accédants	11,4	-0,3	0,5	36
<b>3<sup>e</sup> quartile de niveau de vie</b>	<b>18,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>100</b>
Locataires du secteur privé	25,1	1,6	-0,4	18
Locataires du secteur social	n.s.	0,1	n.s.	13
Accédants à la propriété	28,2	0,5	1,4	30
Propriétaires non accédants	9,9	-0,6	0,5	39
<b>4<sup>e</sup> quartile de niveau de vie</b>	<b>11,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>0,1</b>	<b>100</b>
Locataires du secteur privé	18,8	-0,2	-1,1	13
Locataires du secteur social	n.s.	-0,2	n.s.	6
Accédants à la propriété	22,5	1,4	0,5	27
Propriétaires non accédants	7,1	-0,5	0,5	54

1. Il s'agit du rapport entre les dépenses de logement nettes des aides au logement et le revenu avant paiement des impôts et perception des aides au logement. Pour les propriétaires, les dépenses comprennent les remboursements d'emprunts (capital et intérêts) pour l'achat du logement et les gros travaux, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous, elles incluent la taxe d'habitation et les dépenses d'eau et d'énergie liées à l'habitation.
2. Les évolutions ne sont pas strictement comparables : les sources ne sont pas identiques (enquêtes nationales Logement 1996 et 2006 et enquêtes SRCV 2008 et 2010) et les taxes ne sont pas prises en compte dans l'évolution 1996-2006.
3. Les ménages sont classés par ordre croissant de niveau de vie, le 1<sup>er</sup> quartile correspond au quart des ménages les plus modestes, le 4<sup>e</sup> quartile au quart des ménages les plus aisés.

Source : S. Arnault et L. Crusson, 2012.

<sup>7</sup> Voir la note 1 du tableau 1 pour une définition du taux d'effort net.

Les taux d'effort élevés sont d'ailleurs essentiellement concentrés sur les ménages du premier quartile du niveau de vie, c'est-à-dire les plus modestes. En 2010, le taux d'effort médian des locataires du parc privé atteint 33,6 % pour les ménages les plus modestes et baisse au fur et à mesure que le niveau de vie des ménages augmente : le taux d'effort passe alors à 18,8 % pour le dernier quartile.

De plus, la situation des locataires s'est dégradée au fil du temps (Briant, 2010). Alors que le taux d'effort médian de l'ensemble des ménages a peu augmenté depuis 15 ans : +0,8 point entre 1996 et 2006, et +0,1 point entre 2008 et 2010, les locataires du parc privé ont vu leur taux d'effort augmenter fortement (+3,1 points sur la première période, +1 point sur la seconde). Cette hausse moyenne masque la disparité des situations selon les niveaux de vie. En effet, l'augmentation frappe davantage les ménages les plus modestes : 7,6 et 1,9 points sur les deux périodes respectivement, et également les ménages des classes moyennes inférieures (deuxième quartile) : 4,6 et 2,3 points. A l'inverse, le taux d'effort médian a baissé pour le dernier quartile de revenu.

Tableau 2 : Répartition des ménages par taux d'effort selon le statut d'occupation en 2010

En %

2010	Locataires du secteur privé	Locataires du secteur social	Propriétaires accédants	Propriétaires non accédants	Ensemble
Taux d'effort :					
0 à 20 %	26,5	49,6	23,1	89,3	53,9
21 à 30 %	34,2	30,8	36,8	7,7	24,0
31 à 40 %	20,2	13,6	27,3	2,0	13,6
> 40 %	19,1	6,0	12,8	1,1	8,4
<b>Ensemble</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Champ : France métropolitaine hors ménages dont la personne de référence est étudiante, logée gratuitement ou usufruitière.

Lecture : 8,4 % des ménages ont un taux d'effort supérieur à 40 %. Cette proportion est de 19,1 % parmi les locataires du secteur privé.

Source : S. Arnault et L. Crusson, 2012.

Enfin, de fortes inégalités géographiques existent. Dans la région parisienne, 26 % des ménages du secteur locatif privé dépensaient, en 2010, plus de 44 % de leur budget pour le logement<sup>8</sup> alors qu'ils n'étaient que 11,5 % dans les communes de moins de 100 000 habitants (hors communes rurales) à atteindre ce seuil (Pirus, 2011). Ainsi, à surface équivalente, un ménage a un taux d'effort de 23 % supérieur s'il loue dans la région parisienne que s'il loue dans une commune de moins de 200 000 habitants. Quand le taux d'effort d'un ménage de référence, à savoir un célibataire actif sans enfant habitant dans une commune de moins de 200 000 habitants<sup>9</sup> est de 30%, celui de ce même célibataire habitant cette fois dans la région parisienne passe à 37%.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ces taux d'effort élevés et leur hausse :

- Un certain nombre de locataires ont vu leur revenu se dégrader du fait du changement de leur situation familiale (séparation, divorce, fin des prestations logements, ...) ou professionnelle (arrêt de travail, chômage,..),

<sup>8</sup> Encore, cette proportion est-elle minimisée en région parisienne du fait de la concentration du parc social. De fait, les ménages les plus modestes et aux taux d'effort potentiellement élevés sont proportionnellement plus nombreux à s'y trouver, au détriment du parc locatif privé.

<sup>9</sup> Locataire du secteur privé, ayant entre 40 et 49 ans, diplômée d'un CAP, BEPC ou BEP, ayant un niveau de vie médian annuel dans le 2eme quart de niveau de vie, et vivant dans un logement de 40 à moins 70m<sup>2</sup>



- les locataires ayant déménagé dans une même zone géographique ou dans une unité urbaine de même taille, pour des raisons professionnelles ou familiales, subissent une hausse du loyer au m<sup>2</sup>, due à l'écart entre leur ancien loyer et le loyer de marché (voir 1.3),
- la hausse des charges,
- la hausse des loyers qui provient de l'amélioration de la qualité des logements<sup>10</sup>,
- et surtout *the last but not the least*, la hausse des loyers due à l'insuffisance structurelle d'une offre contrainte, notamment dans les grandes villes, par la pénurie du foncier.

### 1.3. Une augmentation importante des loyers lors du changement de locataire : un focus sur l'île de France

La hausse des loyers moyens<sup>11</sup> à Paris ou en région parisienne au cours de la dernière décennie s'explique en grande partie par la hausse des loyers de marché<sup>12</sup>, et notamment la hausse des loyers appliquée lors des relocations<sup>13</sup> : la contribution des relocations à la hausse des loyers moyens est comprise entre 40% et 60% sur l'ensemble du territoire selon les années. Ainsi, en 2011, sur la hausse globale des loyers moyens de 3,2% observée à Paris, 2 points s'expliquent par la hausse des loyers de relocation (soit 63%) et 1 point par l'augmentation des loyers des baux en cours et lors du renouvellement (reflétant la faiblesse de l'IRL cette année-là).

Comme souligné précédemment, contrairement aux loyers en cours de bail et lors du renouvellement de bail, les loyers pour les nouveaux locataires étaient fixés librement dans le cadre de la législation en vigueur jusqu'au 31 juillet 2012.

En 2011, la proportion des relocations parisiennes n'ayant pas subi de travaux importants, et ayant fait l'objet d'une hausse supérieure à celle de l'IRL (11,9 % en moyenne) est de 58,3 % (tableau 3). Cette proportion a tendance à décroître lorsque le marché est moins tendu. Elle atteint ainsi, en 2011, 51,6 % en petite couronne, et 35,9 % en grande couronne.

Ces hausses, importantes par leurs effectifs et par leurs montants, ont pour conséquence de pousser à la hausse les prix de marché.

---

<sup>10</sup>Entre 1996 et 2006, sur une hausse de 33 % des loyers pour les ménages du 1<sup>er</sup> au 3<sup>e</sup> décile, 20 % de cette hausse était expliquée par l'amélioration du logement (qualité, surface, localisation...) (Briant, 2010). Ces transformations ont permis que le confort des logements des ménages des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> déciles de revenu rejoigne presque celui des autres ménages : 88 % des logements des ménages modestes étaient ainsi équipés en eau, sanitaires et chauffage central en 2006 contre 56 % en 1988 (Fack, 2009). Aujourd'hui, ce sont les travaux d'isolation thermique ou de mises aux normes environnementales qui prennent le relais des travaux de confort.

<sup>11</sup> Le loyer moyen est le loyer de l'ensemble des logements loués et des logements disponibles à la location.

<sup>12</sup> Le loyer de marché est le loyer de l'ensemble des logements mis sur le marché et disponibles à la location. Il s'agit donc des nouveaux logements mis en location et des relocations.

<sup>13</sup> Il s'agit du taux de croissance moyen entre le loyer payé par l'ancien locataire et le loyer d'entrée du nouveau locataire. Ce taux de croissance peut varier selon la date de la dernière relocation : un propriétaire sera incité à augmenter plus fortement le loyer si le précédent locataire est resté longtemps dans le logement.

Tableau 3 : Les modes de fixation des loyers lors de relocations

2011	Effectif (%)	Ancien loyer (€/m <sup>2</sup> )	Nouveau loyer (€/m <sup>2</sup> )	Evolution (%)
<b>PARIS</b>				
Baisse de loyer	5,8	26,4	24,9	- 6,0
Même loyer	6,3	22,5	22,5	0,0
Indexation IRL *	17,0	22,9	23,2	+ 1,1
Autre hausse**	58,3	20,7	23,2	+ 11,9
Travaux***	12,6	18,7	22,6	+ 20,8
<i>Ensemble des relocations</i>	100	21,3	23,2	+ 8,6
<b>PETITE COURONNE<sup>14</sup></b>				
Baisse de loyer	11,9	16,7	15,6	- 6,9
Même loyer	10,6	16,7	16,7	0,0
Indexation IRL *	17,7	16,2	16,3	+ 1,0
Autre hausse**	51,6	15,9	17,5	+ 9,7
Travaux***	8,2	15,9	18,4	+ 15,7
<i>Ensemble des relocations</i>	100	16,2	17,0	+ 5,5
<b>GRANDE COURONNE<sup>15</sup></b>				
Baisse de loyer	31,3	13,9	12,9	- 7,2
Même loyer	16,5	14,1	14,1	0,0
Indexation IRL *	11,8	14,6	14,8	+ 0,9
Autre hausse**	35,9	13,5	14,7	+ 9,2
Travaux***	4,5	12,6	15,3	+ 22,1
<i>Ensemble des relocations</i>	100	13,8	14,0	+ 1,6

Notes : \* Loyer subissant une variation proche de celle de l'IRL ; \*\* Autre hausse : toute hausse supérieure à l'IRL, et non justifiée par des travaux dépassant l'entretien courant ; \*\*\* Hors travaux d'entretien courant.

Source : OLAP (mai 2012).

## 1.4. Une mobilité freinée en zone tendue

Ces hausses de loyer sont un frein à la mobilité sur le marché de la location privée. Certes, des facteurs socio démographiques et économiques influent sur le parcours résidentiel d'un ménage. De nombreuses études ont ainsi établi les liens étroits qui existent notamment entre mobilité résidentielle et marché du travail ou encore entre mobilité et « environnement économique » (Debrand et Taffin, 2005). Typiquement, l'âge ou la structure familiale d'un ménage influe grandement sur ses « envies » et ses « besoins » de mobilité. Par exemple, un jeune célibataire de moins de 30 ans, diplômé, est nettement plus mobile qu'un couple de retraités vivant en zone rurale (Bigot, 2010). De même, l'importance de la situation locale du marché du travail et le lien entre mobilités professionnelles et résidentielles sont depuis longtemps établis (Bigot et Hoibian, 2011).

Ces augmentations importantes des loyers lors des relocations sont un des facteurs qui incite les ménages à rester dans leur logement et rendent le marché peu ouvert. Selon l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP), la mobilité s'est élevée en 2011 à 19,4% à Paris, 19,7% en petite couronne et 26,6% en grande couronne. Cette mobilité

<sup>14</sup> La petite couronne comprend les départements des Hauts-de-Seine, du Val de marne et de la Seine saint Denis.

<sup>15</sup> La grande couronne comprend les départements des Yvelines, de l'Essonne et du Val d'Oise.

est inversement proportionnelle à l'écart entre les loyers des ménages présents depuis plus de 10 ans dans leur logement et ceux des nouveaux locataires (40% à Paris, 28% en petite couronne et 22% en grande couronne). Dès lors, les ménages qui se situent dans le troisième ou quatrième quartile de niveau de vie et qui peuvent supporter une hausse des loyers, vont être en mesure de réaliser un effort supplémentaire sur leurs dépenses de logements, et donc pouvoir déménager. A l'inverse, les ménages qui ont un taux d'effort déjà très élevé, soit ceux se situant dans le premier ou le deuxième quartile, vont être incités à rester dans leur logement, au risque que ce dernier soit inadapté, en termes de qualité et de surface, ce qui alimente le 'sentiment de déclassement social' (Bigot et Hoibian, 2010). En effet, quelle est l'incitation à déménager pour un couple habitant à Paris dans un logement de 4 pièces de 70 m<sup>2</sup> depuis plus de 10 ans, et dont les enfants viennent de quitter le domicile familial, si le loyer d'un 3 pièces de 50 m<sup>2</sup> est équivalent ? De même, quelles sont les possibilités de déménagement d'un couple qui vient d'avoir des enfants si le seul fait de déménager accroît le prix du m<sup>2</sup> de plus de 30 % (tableau 4)?

Certes, on peut considérer que les fortes hausses de prix observées lors des relocations (près de 9% à Paris en 2011, 5% en petite couronne) sont la contrepartie de l'encadrement en cours de bail qui protège le locataire. Lors du changement d'occupant, le propriétaire sera incité à augmenter fortement le loyer si le précédent locataire est resté longtemps dans les lieux et à prévoir une marge en prévision des contraintes au cours du futur bail.

Il en résulte de fortes disparités entre les locataires qui peuvent accroître leur taux d'effort et ceux qui subissent une contrainte financière insurmontable. Elles créent les conditions d'un marché du logement locatif dual : un segment où l'offre de logements disponibles est réduite à ceux dont les locataires changent souvent et un autre segment caractérisé par un fort immobilisme des occupants. Ce dernier réduit l'offre de logements disponibles. Ceci a un impact sur le marché du travail, du fait de l'absence de mobilité professionnelle qui en découle. Cette immobilité forcée est aussi accentuée par le niveau très élevé des prix de l'immobilier des dernières années qui ne permettent plus l'accession à la propriété aux ménages les plus modestes du parc locatif privé (Le Bayon, Levasseur et Madec, 2013). Sur ce point précis, les pouvoirs publics possèdent un certain nombre de leviers d'action qui permettraient une meilleure transition entre parc locatif privé et accession à la propriété (Schaff et Ben Jelloul, 2010). Enfin, cette immobilité massive des locataires étant aussi présente dans le parc locatif social, c'est bien l'intégralité des trajectoires résidentielles qui se trouve bloquées.

Tableau 4 : Les loyers moyens en janvier 2012 selon l'ancienneté d'occupation et la taille du logement, à Paris, en petite couronne et en grande couronne

Loyer en euros/m <sup>2</sup> au 1er janvier 2012						5	Ensemble
	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	pièces et plus		
<b>PARIS</b>							
Emménagés récents*	26,0	23,1	22,5	21,9	23,5	23,4	
Ensemble des logements	23,8	20,6	20,2	19,8	20,3	20,8	
Logements occupés depuis plus de 10 ans	20,1	17,0	16,1	15,7	16,6	16,8	
<b>PETITE COURONNE</b>							
Emménagés récents*	20,0	17,4	15,9	15,7	18,4	17,2	
Ensemble des logements	19,0	16,2	14,5	14,1	16,9	15,7	
Logements occupés depuis plus de 10 ans	16,4	14,0	12,6	11,7	14,9	13,4	
<b>GRANDE COURONNE</b>							
Emménagés récents*	18,3	15,2	13,2	12,4	11,6	13,8	
Ensemble des logements	17,4	14,4	12,3	11,4	11,6	12,9	
Logements occupés depuis plus de 10 ans	15,3	12,9	10,3	9,7	9,9	10,8	

Note : \* Il s'agit des locataires qui sont dans leur logement depuis moins d'un an.

Source : OLAP (mai 2012).

## 1.5. Des rendements locatifs de plus en plus faibles

Malgré une importante hausse des loyers importante, l'ampleur de la hausse des prix immobiliers depuis la fin des années 1990 a été telle que le rendement instantané, mesuré comme le rapport entre les loyers de marché annuels et le prix d'achat du bien, n'a quasiment pas cessé de baisser depuis lors (E. Heyer, S. Le Bayon, H. Péléraux et X. Timbeau, 2005)<sup>16</sup>. Parallèlement, la baisse des taux d'intérêt, qui a alimenté la hausse des prix immobiliers, a rendu moins attractifs les placements obligataires sur la période. Au contraire, le rendement des actions<sup>17</sup> a suivi une trajectoire haussière et est supérieur depuis 2008 au rendement locatif moyen français. L'écart entre le rendement de l'investissement locatif en France et les taux d'intérêt longs réels est resté positif, bien qu'en nette baisse par rapport au début des années 2000 (graphique 2). Ce constat est vrai sur l'ensemble de la France en moyenne, et surtout dans la petite et la grande couronne parisienne. En revanche, il n'est pas vérifié à Paris : l'écart, déjà structurellement faible, y est négatif depuis 2007. Le marché locatif est donc, hors mesures de défiscalisation<sup>18</sup>, peu attractif pour les nouveaux investisseurs étant

<sup>16</sup> Le rendement instantané net est de 2,9 % en France et 1,3 % à Paris en 2011, après respectivement 6,3% et 5% en 1998, en prenant comme hypothèse une dépréciation du capital de 2% par an. En petite couronne, le rendement instantané est proche du niveau français, à 2,7% en 2011. En grande couronne, il est de 3,2%, soit légèrement supérieur.

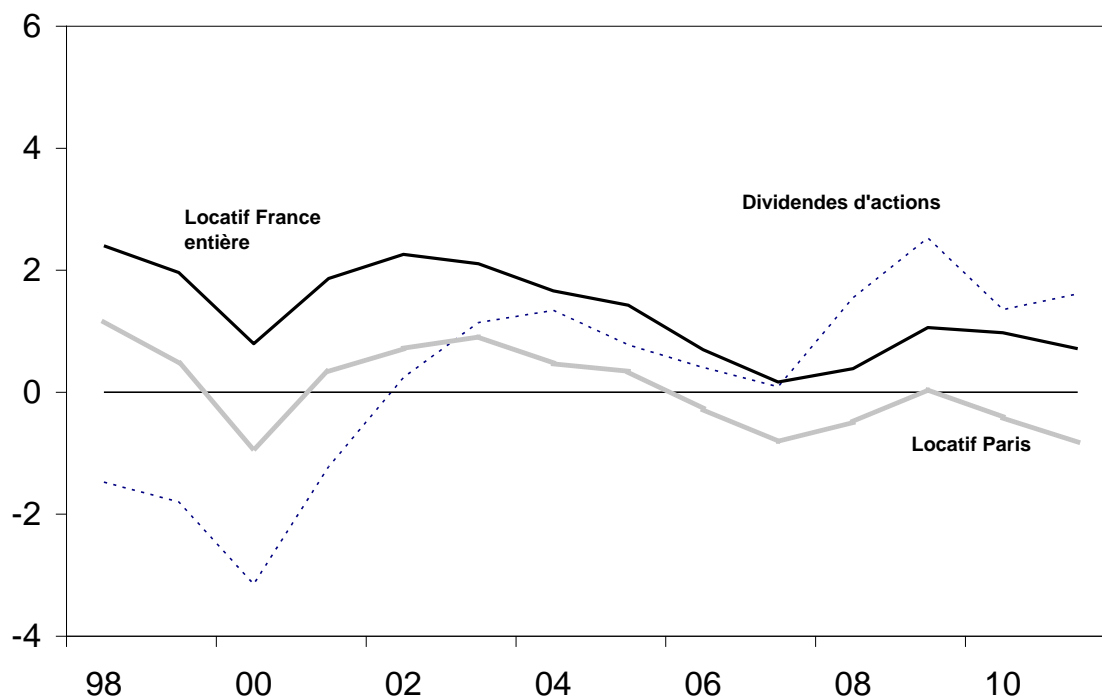
<sup>17</sup> Il s'agit du rapport entre le dividende et le cours moyen des actions sur le marché français (source : Datastream). Le but est de prendre en compte ce qui est directement perçu par l'investisseur, c'est-à-dire le bénéfice distribué par action. Cette mesure est donc différente de l'inverse du *price earning ratio* qui représente le bénéfice (distribué ou non) par action.

<sup>18</sup> Des calculs prenant en compte les mesures de défiscalisation seront présentés dans la dernière partie de cet article.

donnés les risques qui y sont associés<sup>19</sup>, sauf à miser sur une plus-value lors de la revente du bien.

Or, en intégrant à notre calcul précédent les plus values immobilières potentielles<sup>20</sup>, le rendement global de l'immobilier est supérieur au seul rendement locatif, mais il a lui aussi nettement baissé au cours des années 2000 (graphique 3). A Paris, il est remonté récemment étant donné la forte augmentation des prix de 2010 et 2011. Mais la quasi-stabilité des prix en 2012 devrait peser fortement sur le rendement global de l'immobilier à Paris. Par ailleurs, en raison de l'évolution des cours boursiers depuis 2008<sup>21</sup>, le rendement des actions est inférieur à celui des autres actifs considérés sur la période récente, à l'exception de 2010.

Graphique 2 : Ecart entre le rendement instantané de l'immobilier (Paris et France entière) et des actions et les taux d'intérêt longs réels



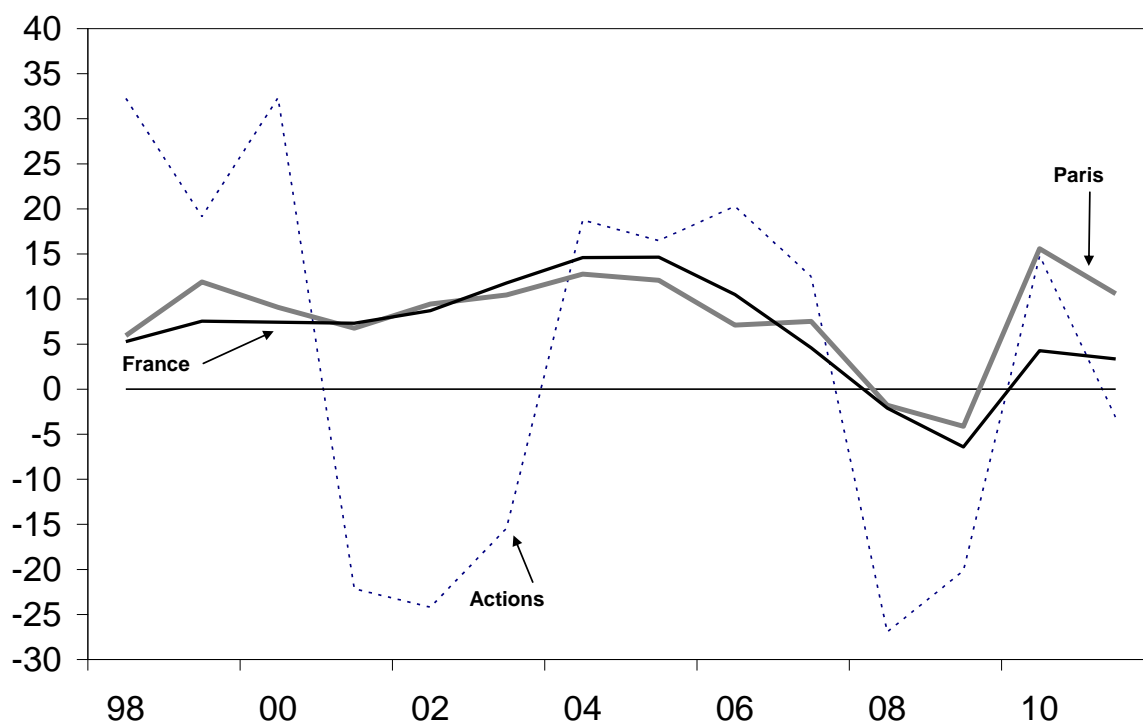
Sources : FNAIM, INSEE, chambre des notaires de Paris, Clameur, OLAP, Datastream, calculs des auteurs.

<sup>19</sup> Le risque de vacance du logement ou de loyers impayés diminue en effet le rendement affiché ici.

<sup>20</sup> Le prix de vente potentiel est calculé en appliquant au prix d'achat la hausse des prix immobiliers observée l'année précédant l'achat.

<sup>21</sup> Le calcul pour les plus-values d'actions est identique à celui pour les plus-values immobilières.

Graphique 3 : Ecart entre le rendement global de l'immobilier (Paris et France entière) et des actions et les taux d'intérêt longs réels



Sources : FNAIM, INSEE, chambre des notaires de Paris, Clameur, OLAP, Datastream, calculs des auteurs.

## 1.6. Un manque patent d'informations sur le montant des loyers au niveau local

En France, contrairement aux montants des transactions immobilières qui sont enregistrés systématiquement par les notaires puis retraités par l'INSEE (indice INSEE-Notaires), il n'existe pas de base de données permettant de connaître de façon exhaustive les loyers au niveau local. Un rapport de 2012 réalisé par l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL) et l'OLAP à la demande du ministère du Logement (Baietto-Beysson et Vorms, juin 2012), qui a étudié les observatoires existants, souligne notamment deux points. D'une part, tous les départements n'ont pas de dispositifs dont la vocation est de collecter les loyers. D'autre part, quand ils existent, ces organismes qui sont rattachés à l'administration, aux agences d'urbanisme locales ou aux Agences Départementales d'Information sur le Logement (ADIL) n'emploient pas des méthodes homogènes et ne disposent pas des mêmes moyens. En particulier, ils recueillent le plus souvent les loyers de manière disparate, soit sur la base d'échantillons variables, soit sur la base de panels formés par des agences de gestion locative, excluant de ce fait les logements mis directement en location par les bailleurs. Ainsi, les échantillons étudiés ne sont généralement pas représentatifs de la structure du parc locatif, ce qui biaise les résultats et limite les comparaisons entre territoires.

En agglomération parisienne<sup>22</sup>, l'OLAP réalise chaque année des enquêtes en panel, auprès des administrateurs de biens et des locataires, sur un échantillon représentatif du parc de logement de la région (taille des logements, localisation,...). Elle se voit également confier par la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), au sein du Ministère de l'égalité des territoires et du logement, la coordination et le traitement d'enquêtes « locales » couvrant 11 agglomérations de province<sup>23</sup>. La méthodologie utilisée par l'OLAP en a fait la source d'information la plus fiable pour le moment à la disposition des pouvoirs publics. Elargir le panel DHUP/OLAP semble à long terme la solution la plus adaptée pour améliorer la connaissance des loyers en dehors de l'agglomération parisienne. Cette solution, essentiellement financée par des fonds publics, est aussi la plus couteuse.

L'observatoire CLAMEUR présente lui l'avantage d'être majoritairement financé par les professionnels (20% de financement public). Il est également le seul à fournir des données aux niveaux national et local. Pour autant, les loyers qu'il fournit sont différents de ceux de l'OLAP pour les agglomérations de la région parisienne suivies par les deux entités<sup>24</sup>, avec des niveaux généralement supérieurs à ceux observés par l'OLAP. L'observatoire CLAMEUR jouit d'une forte notoriété et est aussi bien privilégié au niveau local qu'au niveau national. A contrario, l'absence de redressement statistique, la couverture des baux en cours, disparate selon les régions, et le manque relatif de transparence lors de la diffusion des données sont autant de réserves soulignées par le rapport de l'OLAP et de l'ANIL.

Pour résoudre les problèmes de collecte et de traitement des données, l'OLAP et l'ANIL ont proposé diverses solutions permettant la mise en œuvre rapide d'observatoires des loyers fiables et généralisés. Une fois écartée l'idée de « *systématiser et moderniser le panel DHUP/OLAP* », solution au coût trop élevé, les auteurs proposent un « *scénario alternatif* » : la collecte des données aurait toujours lieu au niveau local mais selon une procédure harmonisée; le traitement statistique serait effectué au niveau national en utilisant les données du fichier FILOCOM (Fichier des logements par communes)<sup>25</sup> à des fins de modélisation des loyers; puis les données traitées seraient *in fine* analysées par les observatoires locaux. Cette solution, bien que présentant l'avantage d'être moins couteuse que la précédente, pourrait s'avérer compliquée à mettre en œuvre, notamment du fait de l'important nombre de déterminants qui peuvent influencer sur les niveaux de loyers localement. De plus, bien que certains de ces déterminants semblent assez aisément modélisables (surface, localisation, ...), certains facteurs non objectifs rentrent en compte lors de la fixation de loyers.

---

<sup>22</sup> L'agglomération parisienne couvre à elle seule 18% du parc locatif privé.

<sup>23</sup> Il s'agit des agglomérations suivantes : Aix en Provence, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg et Toulouse.

<sup>24</sup> Exception faite de Paris.

<sup>25</sup> Ce fichier est construit par la Direction Générale des Impôts pour les besoins du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Il correspond à un traitement automatisé de données issues des fichiers fiscaux et fonciers : le fichier de la taxe d'habitation, le fichier foncier, le fichier des propriétaires et le fichier de l'impôt sur les revenus des personnes physiques.

## **2. Les mesures prises par le gouvernement pour faire baisser les loyers**

### **2.1. Encadrement des loyers : quelles conséquences ?**

Proposé parmi les 60 engagements de François Hollande au cours de la campagne présidentielle, l'encadrement des loyers dans les zones où la hausse et le niveau des loyers sont très élevés, est une des mesures destinées à soutenir le pouvoir d'achat des ménages et à endiguer la montée des inégalités face au logement. Le décret est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2012 (annexe 2). Il est valable un an et devrait être pérennisé dans le cadre d'une nouvelle loi régissant les rapports locatifs entre les propriétaires et les locataires en 2013.

Au total, 38 agglomérations (27 en métropole et 11 outre-mer), regroupant environ 1 300 communes et accueillant près de 40 % de la population sont touchées par le décret. Ces zones ont été sélectionnées sur la base de deux critères :

- la hausse des loyers observée sur la période 2002-2010 est supérieure à deux fois la hausse de l'IRL (soit 3,2 % par an) ;
- et le loyer de marché au m<sup>2</sup> dépasse de 5 % la moyenne nationale hors Ile-de-France (qui se situe à 11,1 euros/m<sup>2</sup> d'après les données de CLAMEUR).

Le nouveau décret s'appuie en grande partie sur les modalités définies dans celui de 1991 – qui s'appliquait aux loyers de renouvellement de bail en région parisienne – et l'étend d'une part aux loyers de relocations et d'autre part, aux zones géographiques les plus tendues (voir tableau 4). Désormais, lors de la relocation, un propriétaire ne peut augmenter le montant du loyer d'un pourcentage supérieur à la hausse de l'IRL sur un an, sauf si des travaux sont réalisés pour un montant compris entre 6 et 12 mois de loyer ou si le loyer est manifestement sous-évalué. Par contre, lors de la réalisation de plus gros travaux (qui concernent entre 4 et 9 % des relocations au cours des 5 dernières années), le loyer est libre.



Tableau 5 : Législations passées et actuelles régissant le mode de fixation des loyers

Cadre légal imposé par	Renouvellement de bail	Relocation	Première location et logement neuf*
Loi du 6 juillet 1989 modifiée	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indexé sur l'IRL</li> <li>• En cas de sous-évaluation <i>manifeste</i>, réévaluation étalée sur 3 ans ou 6 ans si l'écart est supérieur à 10 %</li> <li>• En cas de travaux, majoration convenue à l'avance entre le bailleur et le locataire</li> </ul>	Libre	Libre
Décret sur l'agglomération parisienne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indexé sur l'IRL</li> <li>• En cas de sous-évaluation <i>manifeste</i> ou de travaux d'un montant au moins supérieur à 1 an de loyer, hausse autorisée de la moitié de l'écart entre le dernier loyer et le loyer de marché ou de 15 % du cout réel des travaux TTC</li> </ul>	Libre	Libre
Décret du 20 juillet 2012 (applicable dans les communes concernées)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indexé sur l'IRL</li> <li>• Si sous-évaluation <i>manifeste</i> ou si travaux d'un montant au moins supérieur à 1 an de loyer, hausse autorisée soit de la moitié de l'écart entre le dernier loyer et le loyer de marché, soit de 15 % du cout réel des travaux TTC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indexé sur l'IRL</li> <li>• Si sous-évaluation <i>manifeste</i> ou si travaux d'un montant compris entre 6 mois de loyer et 1 an, hausse autorisée soit de la moitié de l'écart entre le dernier loyer et le loyer de marché, soit de 15 % du cout réel des travaux TTC.</li> <li>• Libre en cas de travaux d'un montant supérieur à 1 an de loyer</li> </ul>	Libre

Pour évaluer les effets possibles de ce décret, nous avons estimé son impact s'il avait été appliqué au 1<sup>er</sup> janvier 2008 et rendu pérenne (tableau 5). Compte tenu des informations à notre disposition, on se concentrera uniquement sur le parc disponible à la relocation en 2008. La simulation repose sur les hypothèses suivantes :

- tous les logements disponibles à la relocation en 2008 sont loués pour un bail de trois ans ;
- tous les baux vont à leur terme et ne sont pas renouvelés ;
- au terme des trois ans, c'est-à-dire en 2011, les logements reviennent sur le marché de la location et sont de nouveau reloués.

La simulation se fait toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire que le taux de mobilité des locataires reste constant et que les propriétaires maintiennent leur comportement passé au regard du niveau des prix. De plus, on suppose qu'en cours de bail, tous les loyers sont indexés sur l'IRL<sup>26</sup>.

Nous nous intéressons à l'évolution de ces loyers sur la période allant du 01/01/2008 au 31/12/2011, à Paris et en agglomération parisienne, zone visée par le décret. Nous comparerons ensuite cette évolution simulée à celle réellement observée sur cette période.

<sup>26</sup> Dans la réalité, seule la moitié des baux contiennent cette clause d'indexation.

Tableau 6 : Les effets simulés du décret en 2011 si l'entrée en vigueur avait eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2008

comportement des loyers à la relocation, 2008	Relocations en 2008				Relocations de ces mêmes logements en 2011			Loyers effectivement observés à la relocation en 2011 (euros/m <sup>2</sup> )
	Effectifs (en % des relocations)	Loyers avant relocation (euros/m <sup>2</sup> )	Evolution des loyers à la relocation (en %)	Loyer après relocation (euros/m <sup>2</sup> )	Loyers avant relocation <sup>27</sup> (euros/m <sup>2</sup> )	Evolution des loyers à la relocation (en %)	Loyers après relocation (euros/m <sup>2</sup> )	
<b>Paris</b>								
Baisse	6,3	21,9	-6,1	20,6	21,2	1,1 **	21,5	<b>23,2</b>
Stabilité	10,2	21,1	0	21,1	21,8	1,1 **	22	
Indexation sur l'IRL	23,2	21,3	1,7	21,7	22,4	0,0 ***	22,4	
Autres hausses	53,6	19	1,7 **	19,3	20	1,1 **	20,2	
Travaux	6,7	16,6	24,3	20,6	21,3	1,1 **	21,6	
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>19,7</b>	<b>2,6</b>	<b>20,2</b>	<b>20,9</b>	<b>0,8</b>	<b>21,1</b>	
<b>Petite couronne</b>								
Baisse	9,9	15,2	-6,9	14,2	14,6	4,1 *	15,2	<b>17</b>
Stabilité	8,3	14,9	0	14,9	15,4	1,1 **	15,6	
Indexation sur l'IRL	33,8	15,4	1,7	15,7	16,2	1,1 **	16,4	
Autres hausses	42,3	14,6	1,7**	14,8	15,3	1,1 **	15,5	
Travaux	5,7	13,3	21,8	16,2	16,7	0,0 ***	16,7	
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>14,9</b>	<b>1,6</b>	<b>15,1</b>	<b>15,6</b>	<b>1,3</b>	<b>15,8</b>	<b>(soit 8% de plus)</b>
<b>Grande couronne</b>								
Baisse	21,4	13,9	-9,4	12,6	13	1,1 **	13,2	<b>14</b>
Stabilité	17	13,1	0	13,1	13,5	1,1 **	13,7	
Indexation sur l'IRL	13,5	14,1	1,5	14,3	14,8	0,0 ***	14,8	
Autres hausses	44,5	12,5	1,5 **	12,7	13,1	1,1 **	13,3	
Travaux	3,6	11,2	17,6	13,2	13,6	1,1 **	13,8	
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>13,1</b>	<b>-1</b>	<b>13</b>	<b>13,4</b>	<b>0,9</b>	<b>13,5</b>	<b>(soit 4% de plus)</b>

Notes : Les cases grisées sont celles que nous avons modifiées suite à l'application hypothétique du décret au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

\* Augmentation correspondant à la moitié de l'écart entre le loyer pratiqué et le loyer moyen des logements étudiés avant relocation, \*\* Indexation sur l'IRL, \*\*\* Stabilité

Source : OLAP, simulation faites par les auteurs.

Avec l'entrée en vigueur du décret, les "autres hausses" n'ont plus lieu et le loyer est revalorisé soit de l'IRL, soit de la moitié de l'écart avec le loyer de marché. En revanche, pour toutes les autres catégories, le comportement de 2008 est supposé inchangé<sup>28</sup>. Sous l'ensemble des hypothèses posées précédemment, l'évolution des loyers à la relocation en 2008 est de 2,6% à Paris et de 1,6% en petite couronne. La grande couronne connaît elle une baisse de 1%. Dans les faits, ces évolutions ont été de 8,3%, 5,2%, et 5,1%. On peut donc

<sup>27</sup> Après une indexation annuelle sur l'IRL en cours de bail.

<sup>28</sup> On a considéré que tous les travaux étaient d'un montant supérieur à un an de loyer et que le loyer augmentait donc librement.

observer dans un premier temps que l'entrée en vigueur du décret a pour effet direct de ralentir la hausse des loyers de relocation (voir d'engendrer une baisse en grande couronne).

L'évolution en cours de bail étant réglementée, les loyers ne peuvent croître, sur la période étudiée, plus fortement que l'indice légal<sup>29</sup>. En considérant que l'ensemble des logements étudiés sont remis sur le marché de la relocation en 2011, et compte tenu de la législation, différentes possibilités sont offertes aux propriétaires<sup>30</sup>. On décide d'appliquer, pour le calcul des loyers après relocation, la situation la plus favorable au propriétaire. Dans ces conditions, les loyers moyens après relocation sont de 21,1 €/m<sup>2</sup> en 2011 (+0,8 % par rapport au loyer avant relocation) à Paris, de 15,8 €/m<sup>2</sup> (+1,3 %) en petite couronne et de 13,5€/m<sup>2</sup> (+0,9%) en grande couronne. Si on les compare avec les loyers effectivement observés en 2011, on constate que ces derniers leur étaient supérieurs de 10% à Paris, de 8% en petite couronne et de 4% en grande couronne.

A titre d'exemple, en sachant que la surface moyenne des logements mis en relocation était, en 2011, de 46 m<sup>2</sup> à Paris, de 50 m<sup>2</sup> en petite couronne et de 56 m<sup>2</sup> en grande couronne, le loyer moyen à la relocation en 2011 aurait été de 970 € à Paris, de 790 € en petite couronne et de 756 € en grande couronne, dans le cas d'une entrée en vigueur du décret au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Dans les faits, le loyer moyen à la relocation observé en 2011 était de 1 067 € à Paris, de 850€ en petite couronne et de 784€ en grande couronne. La mise en application du décret au 1<sup>er</sup> janvier 2008 aurait donc permis aux ménages parisiens de réaliser en 2011 une économie mensuelle de 97 €, soit 1 164€ par an<sup>31</sup>.

Les calculs précédents ont été effectués en supposant une offre locative inchangée. Or, en contraignant les propriétaires sur l'évolution des loyers, un des risques du nouveau décret serait de détourner les investisseurs du marché de l'immobilier, et donc de peser sur l'offre de logements locatifs privés. En exerçant une pression à la baisse sur le revenu escompté par le propriétaire, le décret pourrait réduire davantage le rendement de l'investissement et donc freiner la progression de l'offre de nouveaux logements. De même, on peut supposer des propriétaires qui en fin de bail mettent le bien en vente pour profiter de la hausse des prix de l'immobilier et ainsi réaliser une plus-value.

Par ailleurs, la mesure pourrait-elle, comme on l'a beaucoup entendu, empêcher la réalisation de travaux d'amélioration du logement ? Pour un propriétaire réalisant des travaux d'un montant compris entre 6 et 12 mois de loyers, le nouveau loyer exigé ne pourra augmenter que de 15 % du coût réel des dépenses engagées. Si l'on suppose un propriétaire qui réalise des travaux de rénovation pour un montant de 5000 euros TTC dans un logement anciennement loué à 700 euros par mois, le propriétaire pourra augmenter le loyer annuel à la relocation de 750 euros. Le nouveau locataire devra donc payer 762,50 euros de loyer mensuel (soit 9 % de plus que l'ancien locataire). Les travaux seront amortis sur une période d'environ 7 ans. Sans encadrement, si l'on se réfère à l'évolution des loyers à la relocation en cas de travaux à Paris (soit 26 % par an entre 2005 et 2010 en moyenne), le loyer serait passé à 885 euros par mois et l'amortissement des travaux aurait été réalisé après un peu plus de 2 ans.

---

<sup>29</sup> L'IRL était de 0,3% en 2009 et de 1,1% en 2010.

<sup>30</sup> Ils peuvent baisser ou stabiliser leur loyer, l'augmenter du montant de l'indice légal ou de la moitié de l'écart qui existe entre le loyer de marché, ici le loyer moyen des biens mis à la relocation, et le loyer qu'il pratique ou enfin l'augmenter de 15% du montant des travaux ou librement en cas de gros travaux. Aucun loyer n'étant manifestement en dessous du loyer moyen, on considère qu'aucun gros travaux n'est nécessaire.

<sup>31</sup> Cette économie potentielle s'élèverait à 696 € par an pour les ménages vivant en petite couronne et à 312 € par an pour les ménages vivant en grande couronne.

Dès lors, l'incitation à réaliser des travaux sera moindre puisque l'allongement de la durée d'amortissement rend le retour sur investissement plus incertain. Pour les travaux de simple remise en état du logement, d'un montant inférieur à 6 mois de loyers, les dépenses ne pourront donner lieu à aucune hausse spécifique du loyer. L'intérêt pour un investisseur de réaliser ce type de travaux sera donc nul. La moindre incitation à réaliser des travaux risque de compliquer la réalisation des objectifs fixés par la loi Grenelle 2, à savoir une réduction de la consommation d'énergie de 38% des logements anciens d'ici 2020 par des travaux de rénovation.

Une dégradation relative des logements à moyen terme n'est donc pas à exclure, même si le risque d'un retour aux situations d'entre-deux-guerres ou des logements dits loi 1948 n'est pas à l'ordre du jour puisque les revalorisations de loyers sont libres en cas de travaux importants et que le loyer augmente de l'IRL dans le cas inverse. Néanmoins, une partie du stock de logements risque de se dégrader peu à peu, et notamment les logements occupés par les ménages à revenus modestes.

A l'inverse, la possibilité de fixer librement le loyer après la réalisation de gros travaux (d'un montant supérieur à 1 an de loyer) peut inciter le bailleur à faire des travaux de "montée en gamme du logement" et à répercuter les dépenses engagées plus fortement que par le passé sur le loyer de la relocation (puisque'il ne pourra plus le faire librement ensuite). Une marge de sécurité serait ainsi prise par le bailleur pour compenser le "manque" à gagner ultérieur. Ces hausses, si elles avaient lieu, pénaliseraient les locataires les moins solvables et favoriseraient le processus de *gentrification* déjà à l'œuvre dans les zones les plus tendues. On pourrait donc constater des écarts croissants entre les loyers de marché des logements "dégradés" et des logements remis à neuf.

## 2.2. Incitation à l'investissement locatif : quel coût pour quels résultats ?

En complément de cette mesure d'encadrement des loyers, un nouveau dispositif d'incitation à l'investissement locatif est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Succédant au dispositif Scellier qui est arrivé à son terme le 31 décembre 2012<sup>32</sup>, le dispositif Duflot est le huitième dispositif d'incitation à l'investissement locatif depuis 1984.<sup>33</sup> Il vise tant à développer l'offre pour réduire les tensions sur le marché locatif privé qu'à contrôler les taux d'effort des locataires en instaurant des plafonds de loyers plus bas.

- Forte dépendance du marché locatif neuf aux dispositifs fiscaux

Depuis le milieu des années 80, le marché locatif neuf est subventionné et les dispositifs prennent de l'ampleur depuis 1996. De 345 millions d'euros en 1989, le montant consacré aux dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif privé est passé à 1 347 millions d'euros en 2011. Sur les 15 dernières années, les ventes aux investisseurs privés ont représenté 50 % des ventes des promoteurs, soit environ 15% des acquisitions totales dans le

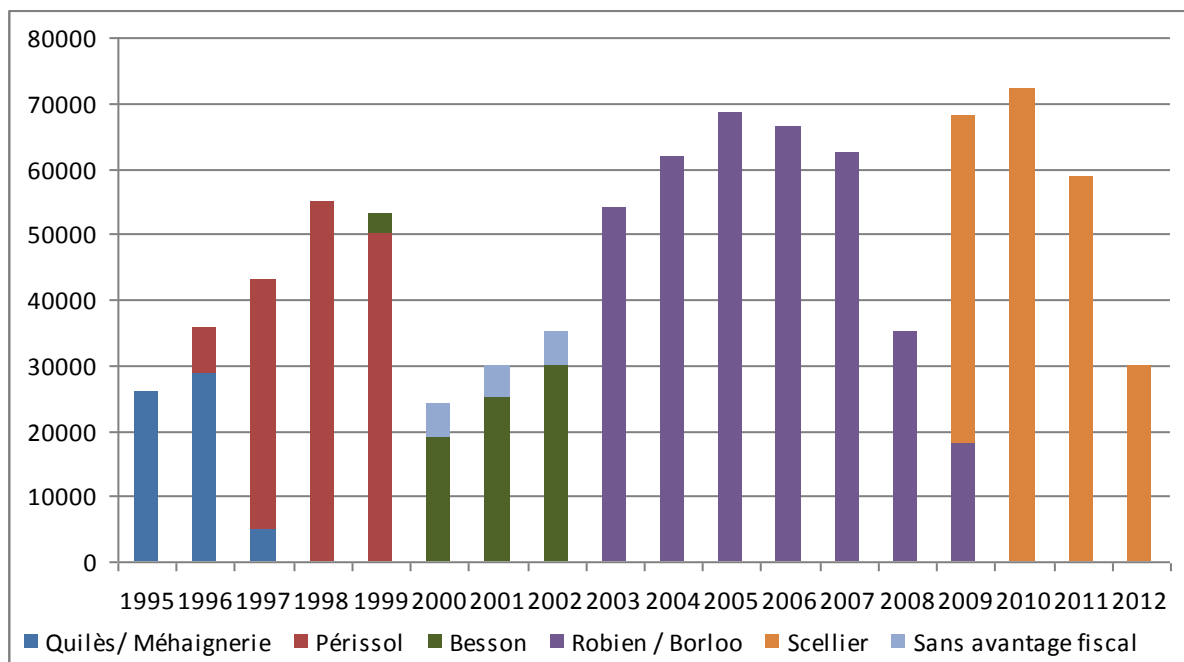
---

<sup>32</sup> Les ventes peuvent toutefois être effectuées jusqu'au 31 mars 2013 si les promesses de vente ont été signées avant le 31 décembre 2012.

<sup>33</sup> Le premier dispositif a été le Quilès, mis en place pour enrayer la baisse de l'offre locative privée (600 000 logements en moins entre 1978 et 1984 d'après les enquêtes logement de l'INSEE). Ont suivi les dispositifs Méhaignerie, Périssol, Besson, Robien, Borloo et enfin Scellier, dont les objectifs ont évolué.

neuf<sup>34</sup>. Et alors que les ventes aux accédants sont relativement stables, celles aux investisseurs varient au gré des dispositifs plus ou moins attractifs mis en place par les gouvernements (graphique 3).

Graphique 4 : Ventes de logements locatifs neufs par les promoteurs



Source : Fédération des promoteurs immobiliers.

- Quel impact de ces dispositifs ?

Au fil du temps, les objectifs alloués aux dispositifs se sont multipliés. S’il s’agissait dans un premier temps de soutenir la production de logements neufs destinés à la location privée, notamment dans des périodes de mauvaise conjoncture, ces dispositifs visent désormais à encourager l’offre dans les zones les plus tendues, là où les prix sont les plus élevés, à améliorer la situation des locataires aux revenus plus modestes, et depuis 2010, à favoriser la construction de logements à hautes performances énergétiques et répondant au moins au label BBC (Bâtiment Basse Consommation), conformément aux orientations prises lors du dernier Grenelle de l’environnement.

Plusieurs constats se dégagent des rapports et travaux menés sur l’incidence de ces dispositifs sur le marché locatif. Si l’on évalue la pertinence d’un dispositif à l’aune des ventes qu’il a généré, alors les dispositifs Périssol, Robien/Borloo et Scellier sont en bonne position avec respectivement 150 000 unités vendues sur 4 ans (soit 37 500 par an), 366 900 sur 7 ans (52 414 par an) et 211 350 sur 4 ans (52 838 par an). Au final, depuis 1995, 880 000 logements ont été construits dans le cadre de ces dispositifs. Mais si la construction a bien été au rendez-vous du fait de l’attractivité des programmes, elle ne s’est pas nécessairement faite dans les zones les plus tendues et n’a pas forcément répondu aux attentes des investisseurs et/ou de l’Etat.

<sup>34</sup> En effet, les promoteurs réalisent environ 30% des acquisitions dans le neuf, les 70% restants étant réalisées directement par les propriétaires occupants (70% d’entre eux) et les bailleurs sociaux qui font des acquisitions pour compte propre. En revanche, 80% des bailleurs qui sont des personnes physiques font appel aux promoteurs.

Depuis l'introduction du zonage en 1992 (dispositif Quilès Méhaignerie) et son remodelage en 4 zones avec le dispositif Besson (1999), le ciblage sur des zones où le déséquilibre offre /demande est particulièrement aigu, devient un enjeu majeur (voir en annexe 4 le zonage Scellier). Dans les dispositifs Robien et Borloo, 70 % des investissements ont été réalisés dans les zones B2 (communes entre 50 000 et 250 000 habitants) et C (communes de moins de 50 000 habitants), soient des zones présentant relativement peu de tensions (Carrez, 2011). Dans le cadre du dispositif Scellier, l'exclusion de la zone C (hors les communes ayant une dérogation) des territoires éligibles a entraîné un report des investissements vers les zones plus tendues, notamment vers la zone A<sup>35</sup> et B1<sup>36</sup>, puisque ces deux zones captaient 60 % et 75 % des logements Scellier en 2009 et en 2010 respectivement, malgré le manque de foncier disponible dans certains endroits. Néanmoins, le zonage n'a pas empêché la construction de nombreux logements dans des zones peu tendues. Dans ces zones, les investisseurs ont parfois eu du mal à trouver un locataire, ce qui s'est traduit par un rendement très inférieur à celui escompté et a affecté la crédibilité du dispositif. Cet effet a été renforcé par des plafonds de loyers globalement élevés par rapport aux loyers de marché : selon l'OLAP, en 2012, le plafond de loyer s'élevait à 22,1 €/m<sup>2</sup> dans les communes limitrophes de Paris alors que le loyer de marché observé dans ces villes était de 20 €/m<sup>2</sup> pour les studios et de 17,2 euros/ m<sup>2</sup> en moyenne. Alors que les plafonds ciblaient la population à revenu intermédiaire (cas du Scellier intermédiaire), l'objectif n'a pas été rempli<sup>37</sup>.

A l'inverse, un des objectifs atteints par les dispositifs est le développement de bâtiments intégrant les normes environnementales, du fait de la prise en charge des surcoûts par le Budget de l'Etat.

- Comparaison des dispositifs Duflot et Scellier

Le nouveau dispositif Duflot est-il en mesure de répondre aux critiques soulevées par les précédents dispositifs ou bien n'est-il qu'un Scellier intermédiaire<sup>38</sup> rebaptisé ?

Les principales différences entre le dispositif qui va s'éteindre à la fin de l'année 2012, et celui qui lui succède sont les suivantes :

- La possibilité désormais pour un investisseur d'acheter 2 logements, dans la limite de 300 000 €, ce qui pourrait favoriser l'acquisition de petits logements ;
- Une hausse du plafond du prix au m<sup>2</sup> de l'acquisition (de 5000 euros avec le Scellier - introduit dans la loi de finances 2012 - à 5500 euros désormais) ;
- le zonage. Les territoires sont désormais limités aux zones les plus tendues (A bis, A, B1, et B2 jusqu'en juin 2013). Les zones devraient être redéfinies avant fin juin, avec une attention particulière pour les villes de la zone B2 ;
- des taux de réduction d'impôt plus élevés que le Scellier intermédiaire de 2012 : 18 % de crédit d'impôt à comparer aux 13 % du Scellier intermédiaire sur 9 ans ;

---

<sup>35</sup> Région parisienne, Cote d'Azur et Genève français. A partir de 2011, une nouvelle zone Abis est créée pour Paris et certaines communes de la petite couronne. La nouvelle zone A reprend l'ancienne zone A moins la zone Abis.

<sup>36</sup> Communes de plus de 250 000 habitants

<sup>37</sup> Comme le soulignait en 2011 l'inspection générale des finances publiques, au sujet des *loyers de sortie*, « le dispositif Scellier (...) ne contribue(...) pas directement à la production de logement à loyer modéré ». Voir (IGF, 2011)

<sup>38</sup> Le Scellier Intermédiaire (ou 'social') donne la possibilité de louer 3 ou 6 ans en plus et de bénéficier d'avantages fiscaux supplémentaires. Le montant des loyers est plafonné et inférieur aux plafonds du Scellier classique. Les locataires sont soumis à conditions de ressources. En réalité, les plafonds des loyers sont très proches des loyers de marché.

- mais l'abattement forfaitaire de 30 % du montant des loyers pour le calcul de l'impôt sur le revenu (pour le Scellier intermédiaire) est supprimé ;
- des plafonds de loyers inférieurs (6 % en moyenne) aux plafonds du Scellier intermédiaire (pour les zones A bis, A et B1), et surtout l'introduction d'un coefficient qui pondère le loyer selon la surface du logement ;
- et des critères de revenus des locataires plus restrictifs que ceux du Scellier intermédiaire (inférieurs de 12 à 20%).

La vocation plus "sociale" du Duflot s'affirme donc essentiellement par le biais des plafonds de ressources plus que par les contraintes de loyer (voir annexe 3 pour plus de détails). En effet, aux plafonds de loyers est appliqué un multiplicateur qui décroît avec la surface (de 1,2 pour un logement inférieur à 42 m<sup>2</sup> à 0,9 pour un logement supérieur à 77 m<sup>2</sup>)<sup>39</sup>. Ceci conduit à un loyer Duflot supérieur pour les petites surfaces, équivalent pour les surfaces moyennes (de l'ordre de 50 m<sup>2</sup>) et nettement inférieur pour les grandes surfaces que le loyer moyen défini pour le Scellier intermédiaire. Par rapport au Scellier intermédiaire, la contrainte de loyer ne porte donc que sur les plus grandes surfaces. Ceci peut conduire les investisseurs à privilégier les petites surfaces, d'autant plus que le plafond du prix d'achat à 300 000 euros est maintenu. Le dispositif ne va donc pas résoudre le problème d'insuffisance de logements de grande surface dans les zones tendues.

Quelques modifications introduites avec le Duflot s'inspirent des propositions de réforme du rapport d'information pour l'Assemblée nationale de Gilles Carrez (Carrez, 2011) :

- l'exclusion de la zone B2 du dispositif après le 30 juin 2013 du fait de la révision prévue du zonage, afin « de ne pas aggraver le déficit de la demande observée sur certains marchés locatifs où les besoins sont d'ores et déjà satisfaits »,
- La suppression de l'abattement de 30% sur les loyers (en vigueur pour le Scellier intermédiaire). En effet, c'est davantage le taux de réduction d'impôt qui déclenche l'investissement.

En revanche, d'autres propositions intéressantes de ce rapport n'ont pas été retenues : un taux de déduction d'impôt et un plafond des prix d'acquisition au m<sup>2</sup> différents selon les zones pour mieux répondre à la diversité des situations locales. Une autre idée aurait pu être d'instituer des plafonds de prix d'acquisition en fonction de la zone (plus élevés en zone A bis qu'en zone B1 pour permettre des achats de plus grande surface dans les zones les plus tendues).

Par ailleurs, la modification du régime d'imposition sur les plus values introduite au 1<sup>er</sup> février 2012 ne permet plus de se libérer de l'imposition qu'au-delà de 30 ans de possession. Auparavant, un abattement de 10% par an au-delà de la cinquième année de détention était appliqué au calcul de la plus-value. Celle-ci se trouvait ainsi exonérée après 15 années de détention.

---

<sup>39</sup> Le multiplicateur est égal à  $0,7 + 19/\text{surface}$ , et ne peut excéder 1,2. Ainsi, pour un appartement T3 de 60 m<sup>2</sup>, le multiplicateur est de  $(0,7 + 19/60) = 1,016$  arrondi à 1,02. Situé en zone B1 où le prix au m<sup>2</sup> est de 9,88 €/m<sup>2</sup>, le plafond mensuel du loyer est de  $9,88 \times 1,02 \times 60$  soit 604,45 € HC

**Tableau 7 : Le Dufлот versus Scellier**

	Dispositif Scellier	Dispositif Dufлот
Date d'application	1 <sup>er</sup> janvier 2009 au 31 mars 2013	1 <sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2016
Type de logement	Neuf ou en l'état futur d'achèvement, destiné à être loué nu à usage d'habitation principale. Un investissement par an.	Neuf ou en l'état futur d'achèvement, destiné à être loué nu à usage d'habitation principale. Un ou deux investissements par an.
Zonage	A bis, A, B1, B2 (C si agrément)	A bis, A, B1 (B2 jusqu'en juin 2013). Une révision du zonage, notamment en zone B2, devrait intervenir d'ici juin 2013.
Durée de la location	9 ans (12 ou 15 ans si dispositif intermédiaire)	9 ans
Réduction d'impôt sur le revenu	6 % en 2012 (13% pour les logements BBC), dans la limite de 300 000 € et d'un plafond par mètre carré de surface habitable fixé par décret. La réduction est étalée sur 9 ans Pour le dispositif intermédiaire, réduction de 13% en 2012 pour 9 ans de mise en location, 17% pour 12 ans et 21% pour 15 ans.	18 % du prix de revient du logement dans la limite d'un plafond par mètre carré de surface habitable fixé par décret, et sans dépasser la limite de 300 000 € par contribuable et pour une même année d'imposition. La réduction est étalée sur 9 ans.
Abattement forfaitaire	Déduction de 30 % des loyers pour le calcul de l'impôt sur le revenu (pour le dispositif intermédiaire)	Non
Plafonds de loyers (au m2)	Oui (voir Annexe)	Oui. Ces plafonds sont, de plus, fonction d'un multiplicateur prenant en compte la surface du logement. (voir Annexe)
Plafonds de ressources des locataires	Non (sauf le dispositif intermédiaire)	Oui. Ces plafonds sont de 12 à 20% inférieurs à ceux du Scellier Intermédiaire.
Eco conditionnalité	+7% si le logement respecte la norme BBC (voir ci-dessus)	BBC obligatoire (+ 4 % de déduction fiscale si respect des normes thermiques RT2012, BEPAS (bâtiment à énergie passive) ou BEPOS (bâtiment à énergie positive)
Plafonnement du total des niches fiscales	18 000 € + 4 % du revenu imposable en 2012	10 000 €

- Le dispositif Dufлот un peu plus attractif pour les locataires que le Scellier

Pour le locataire, le Dufлот apparaît *a priori* plus avantageux que le Scellier intermédiaire, la baisse des plafonds de loyers (-6% par rapport aux loyers plafonds du Scellier intermédiaire, hors effet multiplicateur) et l'application de plafonds de ressources nettement inférieurs à ceux du Scellier Intermédiaire (de 12 à 20% comme souligné précédemment) le rapprochant des logements dits « intermédiaires ».



Cependant, les loyers (une fois le multiplicateur appliqué) restent élevés au regard des loyers de marché et apparaissent au final plus ou moins "sociaux" selon les villes et les surfaces. Bien que la modulation des plafonds de loyers en fonction de la surface semble être une bonne solution pour gérer au mieux les différences de loyers existant sur le marché, le choix du coefficient multiplicateur opéré par les pouvoirs publics est loin d'être judicieux. Pour un T1<sup>40</sup> en zone A bis, le plafond est en moyenne inférieur de 7% au loyer de marché. On est d'autant plus loin des 20% annoncés initialement, que pour un T2 ou un T3, le plafond est supérieur d'environ 7% au loyer de marché moyen de la zone A bis.

Au final, les plafonds auront donc relativement peu d'effet sur le taux d'effort des locataires (sauf pour les ménages occupant de petits logements), mais ils devraient contribuer (marginale) à réduire l'écart entre le loyer de marché au m<sup>2</sup> des petites surfaces et des autres surfaces<sup>41</sup>.

Concernant le zonage, il reste très étendu, trop sans doute, étant donné l'extrême hétérogénéité des situations locales. Ainsi, les loyers de marché pour un T1 sont proches du plafond dans certaines villes de la zone A bis (19,8 euros en moyenne pour les villes concernées du Val-de-Marne), alors qu'ils sont nettement supérieurs ailleurs (cas de Paris, avec un loyer de marché de 27 euros/m<sup>2</sup> ou des Hauts-de-Seine avec 22 euros). La difficulté à définir un loyer de marché qui corresponde à celui observé localement ne sera pas levée tant que des observatoires fiables et précis ne seront pas en place. Ainsi, les deux observatoires principaux Clameur et OLAP ne s'accordent pas sur le niveau de loyer au m<sup>2</sup> selon la surface : pour un T3 à Paris, le loyer au m<sup>2</sup> est de 22,5 euros en moyenne pour l'OLAP contre 20,6 pour Clameur.

Enfin, la prise en compte de plafonds de ressources en moyenne inférieurs de 11 à 18% à ceux en vigueur pour l'attribution de logements sociaux de type PLI (logements intermédiaires) en zones A et A bis témoigne d'une volonté de réorientation vers des ménages moins aisés. Il n'en reste pas moins que ces plafonds sont supérieurs de 23% à ceux des logements PLS, de 60% à ceux des PLUS et de 166 à 190% à ceux des PLAI (les logements "les plus sociaux"). Au final, les logements acquis via le dispositif Duflot seront accessibles à un peu plus de 80% des personnes en Ile de France<sup>42</sup>. En sachant que les propriétaires devraient privilégier les personnes les plus proches des plafonds pour minimiser le risque locatif, l'objectif social de ce dispositif devrait rester un vœu pieux.

L'examen rapide d'un cas type permet de juger des avantages du nouveau dispositif pour les acteurs concernés. Sur la base de nos analyses précédentes, nous avons retenu un investissement en zone A bis d'un studio de 28 m<sup>2</sup>. Sur la base du prix moyen pratiqué dans cette zone (5 170€), le prix d'acquisition serait de l'ordre de 144 800€. Pour respecter les plafonds du Duflot<sup>43</sup>, le loyer devrait être de 555 €/mois, contre 596€ si le loyer de marché

---

<sup>40</sup> Selon l'OLAP, un T1 a une surface moyenne de 28 m<sup>2</sup>, un T2 de 43 m<sup>2</sup> et un T3 de 63 m<sup>2</sup> en petite couronne (*i.e.* dans la zone A bis).

<sup>41</sup> Ainsi, actuellement, le loyer de marché dans la zone A bis est de 21,3€ le m<sup>2</sup> pour un T1, de 17,4€ pour un T2 et de 15,5€ pour un T3, selon les données de Clameur. On a donc un loyer au m<sup>2</sup> pour un T1 supérieur de 22% à celui d'un T2 et de 38% à celui d'un T3. En appliquant le plafond de loyer pour un T1 (le seul contraignant sur la moyenne de la zone A bis), l'écart entre le loyer d'un T1 et d'un T2 n'est plus que de 14% et entre un T1 et un T3 de 28%.

<sup>42</sup> En effet selon l'INSEE, 80% des individus d'Ile de France avaient en 2010 un niveau de vie inférieur à 34 184 euros, soit très proche du plafond de ressources pour une personne dans le cadre du dispositif Duflot.

<sup>43</sup> En zone A bis, le plafond de loyer pour cette surface est 19,82 euros le m<sup>2</sup>.

était appliqué ou avec le dispositif Scellier<sup>44</sup>. Le gain annuel pour le locataire par rapport au loyer de marché ou au dispositif Scellier est de 492€ par an. En revanche, dans notre exemple, comme le dispositif Scellier intermédiaire n'intègre pas de modulation du plafond par la surface, le loyer (494€) est bien plus faible qu'avec le dispositif Duflot.

- ... aussi rentable pour les propriétaires que le Scellier 2012 mais moins que le Scellier 2011

En contrepartie, avec le Duflot, le propriétaire pourra déduire de ses impôts 26 000 € sur 9 ans (+ 4% du montant de l'opération si le logement répond aux conditions écologiques), soit une économie de près de 2 900 € par an pendant 9 ans pour un loyer annuel inférieur de 492 € au loyer du marché. En Scellier, cette déduction d'impôt s'élevait à 18 800€ en 2012 sur 9 ans<sup>45</sup> pour un loyer égal au loyer de marché<sup>46</sup>. Au final, le gain net du propriétaire, c'est-à-dire le loyer annuel perçu hors charges, taxe foncière, impôt sur le revenu et prélèvements sociaux sur les revenus fonciers, est donc légèrement supérieur pour le Duflot (6 900€/an en Duflot contre 6 400€ en Scellier et 5 800€ en Scellier intermédiaire en 2012<sup>47</sup>). Par rapport au Scellier, l'Etat fait plus que compenser la différence de loyer en faveur du locataire. Par rapport au Scellier intermédiaire, le Duflot cumule deux avantages pour un propriétaire : des loyers plus élevés pour les faibles surfaces et un taux de déduction plus élevé (hors abattement forfaitaire).

A partir de ces premières hypothèses, nous pouvons calculer des rendements instantanés bruts et nets pour l'acquisition d'un logement de 28 m<sup>2</sup> au prix de 144 800€ en zone A bis, en tenant compte des avantages fiscaux dans le cas des dispositifs Scellier et Duflot et des plafonds de loyers quand ils sont inférieurs aux loyers de marché.

Les rendements bruts<sup>48</sup> varient entre 3,9 et 4,8% (graphique 4), en fonction des plafonds de loyers des dispositifs. Après déduction des impôts, les rendements nets<sup>49</sup> varient très fortement selon l'absence ou la présence d'un dispositif fiscal. Hors mesures fiscales, le taux de rendement net est de 2,9%. Avec le dispositif Duflot, il atteint 4,6% dans notre exemple, soit un taux supérieur à celui des dispositifs Scellier et Scellier intermédiaire en vigueur en 2012. Il est en revanche inférieur aux rendements des dispositifs Scellier de 2011 (4,9 et 5,2%). Il faut cependant préciser que nos calculs ne sont valables que pour les logements dont le prix au m<sup>2</sup> est inférieur à 5500 euros (en zone A bis). En effet, si le prix au m<sup>2</sup> est supérieur à ce plafond<sup>50</sup>, la réduction d'impôt ne s'applique qu'au produit de ce plafond et de la surface. Par exemple, à Paris, où les prix sont de 8 356 euros le m<sup>2</sup>, le rendement net

---

<sup>44</sup> Le plafond au titre du dispositif Scellier (22,08 euros le m<sup>2</sup>) étant supérieur au loyer de marché (21,3 euros), c'est ce dernier qui a été retenu. Si nous avons choisi un loyer intermédiaire entre le loyer de marché et le plafond du Scellier, en intégrant un effet qualité lié aux logements neufs, ceci aurait augmenté l'avantage pour le propriétaire lié à ce dispositif.

<sup>45</sup> En 2011, la déduction aurait été de 31 800 euros, soit 3 500 euros par an. La réduction d'impôt est en effet passée de 25% en 2009-2010 à 22% en 2011 et 13% en 2012 avec la norme BBC (bâtiment basse consommation). Par ailleurs, pour le Scellier intermédiaire, s'y ajoutent 30% de déduction sur les revenus des loyers bruts.

<sup>46</sup> Auxquels peuvent s'ajouter, en Scellier intermédiaire, 11 500€ sur les 6 années suivantes.

<sup>47</sup> En 2011, ces valeurs étaient respectivement de 7 900 euros pour le Scellier et de 7 300 euros pour le Scellier intermédiaire.

<sup>48</sup> Il s'agit du rapport entre le loyer annuel et le prix d'achat (auquel s'ajoutent les frais de notaire, supposés égaux à 2,5% du prix d'acquisition).

<sup>49</sup> Pour passer du rendement brut au rendement net, nous avons ôté les frais payés par les propriétaires (taxe foncière principalement) et les prélèvements sociaux et l'impôt sur le revenu appliqués aux loyers et avons ajouté les crédits d'impôts et abattements liés aux dispositifs d'incitation à l'investissement locatif.

<sup>50</sup> C'est le cas à Paris, dans la plupart des villes des Hauts-de-Seine et dans quelques villes du Val de Marne.

avec le dispositif Duflot passe de 3,5% à 2,9% du fait de cette contrainte<sup>51</sup>, ce qui réduit nettement l'incitation à utiliser ce mécanisme dans les zones où les prix (et donc les loyers) sont les plus tendus, incitation déjà limitée aux petites et moyennes surfaces du fait du plafond de 300 000 euros du prix du bien.

Les plafonds de prix au m<sup>2</sup> et de prix d'acquisition sont fortement contraignants pour la zone A bis contrairement aux autres zones, ce qui repose la question d'un plafond différencié selon les zones, avec une possible augmentation en zone A bis, sauf à estimer que les bénéfices attendus sont trop faibles au regard du coût afférent.

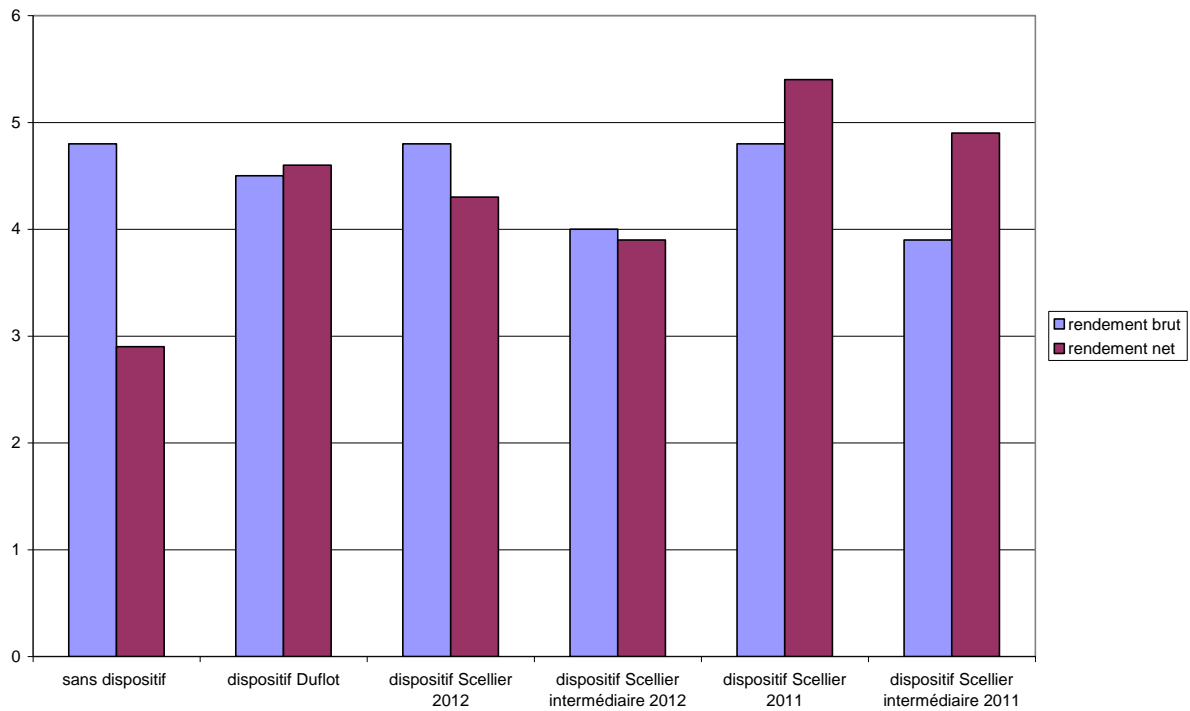
Au final, le Duflot va s'avérer plus attractif que le Scellier 2012, mais nettement moins que la version 2011 du Scellier. Toutes choses égales par ailleurs, il devrait donc rencontrer moins de succès que ces prédécesseurs. Ceci est confirmé par les objectifs de constructions avancés par le gouvernement, objectifs nettement plus faibles que les réalisations du Scellier. Cependant, l'investissement immobilier ne dépend pas que du rendement instantané mais aussi des anticipations de prix immobiliers à long terme et du rendement de placements alternatifs (financiers notamment). De même, les ménages souhaitant investir dans l'immobilier auront toujours intérêt à utiliser ce dispositif plutôt qu'à investir hors dispositif. En effet, selon nos calculs, l'écart entre le rendement net avec et sans dispositif Duflot varie de 0,6 à 2 points de pourcentage entre les différentes villes de la zone A bis. L'écart est le plus faible pour les villes où les prix immobiliers sont supérieurs à 5500€-le m<sup>2</sup> et où les loyers sont nettement supérieurs aux plafonds.

Enfin, les plafonds de ressources ne sont a priori pas à même d'inquiéter les investisseurs, car ils restent relativement élevés.

---

<sup>51</sup> C'était déjà le cas avec le Scellier (avec un plafond de 5000 euros le m<sup>2</sup>). Le rendement net reste néanmoins supérieur à celui sans dispositif fiscal (2,3%).

Graphique 5 : Rendements bruts et nets avec et sans dispositifs fiscaux incitatifs



Sources : Calculs des auteurs.

- Le cout du nouveau Duflot pour l'Etat

La multiplicité des objectifs assignés aux dispositifs d'incitation à l'investissement locatif privé a un coût sur le Budget et ce coût va bien au-delà de leurs durées d'application. Un investisseur va investir pendant la durée d'application du programme (de 3 à 6 ans selon les cas) et bénéficier de l'avantage fiscal pendant toute la durée de l'amortissement ou du crédit d'impôts prévue dans le dispositif. Au final, le Périssol pèsera jusqu'en 2024 sur le Budget de l'Etat, le Borloo jusqu'en 2025 du fait de la longueur de la durée de l'amortissement, et le Scellier jusqu'en 2027.

Ainsi, l'accumulation des avantages fiscaux liés aux dispositifs passés fait gonfler les dépenses de l'état. De 580 millions d'euros en 2005, celles-ci pourraient atteindre 1,6 milliard en 2013. Compte tenu du décalage entre la date d'entrée en vigueur du dispositif et les avantages fiscaux, l'impact budgétaire du Duflot commencera en 2014 et devrait, la première année, être assez faible. De plus, l'Etat mise sur la vente de 40 000 logements en 2013. Cet objectif paraît ambitieux pour un dispositif qui est plus contraignant que le Scellier intermédiaire, dont la production n'a jamais excédé 20 000 unités<sup>52</sup>, même s'il n'y a plus d'arbitrage possible comme ce fut le cas entre le dispositif Scellier et le Scellier intermédiaire. En supposant que les dépenses fiscales des dispositifs passés restent stables après 2012, ce qui devrait être le cas, l'impact cumulé des dispositifs passés et en cours sur le Budget de l'Etat devrait continuer d'augmenter mais nettement moins vite qu'auparavant (tableau 6). Concernant le seul Duflot, en supposant que la prévision gouvernementale de 40 000 « logements Duflot » soit réalisée, le coût de la génération Duflot 2013 devrait être de 1 milliard d'euros sur toute la durée d'application du crédit d'impôt.

<sup>52</sup> On peut ainsi estimer la production de Scellier intermédiaire au plus à 17 000 logements en 2009, 24 000 en 2010, 20 000 en 2011 et 10 000 en 2012 pour des coûts respectifs de 782, 1104, 640 et 310 millions d'euros.

**Tableau 8 : Dépenses fiscales au titre des programmes visant à augmenter l'offre de logements locatifs**

En millions d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Duflot</b>										35	145
<b>Scellier</b>						135	360	675	930	930	930
<b>Borloo</b>			4	15	40	75	80	85	90	90	90
<b>Robien</b>	250	200	220	380	440	475	455	455	455	455	455
<b>Besson</b>	220	125	110	90	65	65	72	72	72	72	72
<b>Périssol</b>	110	90	50	50	50	60	60	60	60	60	60
<b>Cout annuel</b>	<b>580</b>	<b>415</b>	<b>384</b>	<b>535</b>	<b>595</b>	<b>810</b>	<b>1027</b>	<b>1347</b>	<b>1607</b>	<b>1642</b>	<b>1752</b>

Source : PLF 2013.

### 3. Conclusion

L'encadrement des loyers peut-il favoriser la mobilité et redonner du pouvoir d'achat aux ménages? Le dispositif Duflot permettra-t-il d'augmenter l'offre locative privée et de redresser le taux de rendement locatif en zone tendue ?

Pour ce qui est de l'encadrement des loyers, la mesure devrait bénéficier à *court terme* à l'ensemble des ménages. Les ménages mobiles verront leur taux d'effort augmenter au plus de l'IRL, et les ménages présent depuis longtemps dans leur logement et souhaitant en partir subiront lors de la relocation des hausses de loyers bien inférieures à celle observées avant la mise en place de l'encadrement. Par contre, pour les ménages ayant déjà un taux d'effort élevé et un faible revenu, le décret ne devrait rien changer puisqu'ils peuvent difficilement supporter le surcoût, même deux fois inférieur à celui observé actuellement, d'une relocation. *A moyen-long terme*, même si la baisse des loyers de marché reste improbable, la convergence entre le loyer avant relocation et le loyer de marché devrait avoir lieu. Cela prendra du temps d'autant que certains propriétaires peuvent être tentés de mettre en place des mécanismes de compensation (dessous de table au moment de la relocation, loyer supérieur au prix de marché au moment de la première mise en location d'un logement, ...).

Concernant le dispositif Duflot, la volonté du gouvernement est de développer un programme à destination des ménages à revenus intermédiaires dans les zones les plus tendues. Pour résoudre certains problèmes rencontrés par les dispositifs Scellier et Scellier intermédiaire (zonage inadapté, plafonds de loyers trop hauts dans le premier cas), le nouveau dispositif :

- Ecarte la zone C et va être accompagné d'une redéfinition du zonage d'ici la mi-2013,
- Revoit nettement à la baisse les plafonds de ressources des locataires par rapport au Scellier intermédiaire (de 12 à 20% selon les zones et la composition familiale) mais concerne encore 80 % de la population,
- Module les loyers en fonction de la surface, ce qui permet une meilleure adaptation aux réalités du marché,

- Induit des plafonds de loyers moindres que ceux du Scellier mais qui restent proches du Scellier intermédiaire (supérieurs même dans le cas des petites surfaces) et de ce fait proches des loyers de marché.

La généralisation et la réduction des plafonds de ressources ne devraient toutefois pas bénéficier aux ménages en attente d'un logement social (PLAI, PLUS et PLS), les plafonds Duflot leur étant légèrement supérieurs et les propriétaires cherchant vraisemblablement les locataires dont les ressources sont les plus proches des plafonds.

Les plafonds de loyers sont peu contraignants en général par rapport aux loyers de marché. Ce dispositif participera néanmoins au mécanisme de modération des loyers recherché par la loi sur l'encadrement. Pour l'investisseur, ces maigres contraintes seront plus que compensées par un taux de réduction d'impôt plus élevé que dans le dispositif Scellier de 2012 : au final, le rendement net du dispositif est supérieur au Scellier de 2012 mais inférieur à celui de 2011. Par ailleurs, étant donné le niveau relativement élevé des plafonds de ressources, les investisseurs ne prendront que peu de risques supplémentaires par rapport à une location "classique". De plus, l'absence de dispositif de substitution (comme l'était le Scellier par rapport au Scellier intermédiaire) devrait contribuer à attirer des investisseurs, désireux de placer leur argent dans un actif relativement sûr. Néanmoins, l'exemple du Scellier dit « Social » devrait freiner l'optimisme gouvernemental, ces contraintes, même minimales, pouvant décourager certains investisseurs.

De même, plusieurs obstacles inhérents à la mise en application de ces mesures devront d'abord être franchis.

Tout d'abord, la mise en place d'observatoires des loyers fiables au niveau des agglomérations ou des départements apparaît indispensable pour que bailleurs et locataires puissent juger de la sous-évaluation ou de la surévaluation du loyer dans le cadre de l'encadrement des loyers. Le rapport du ministère de l'Égalité des territoires et du logement sur l'évolution des loyers (2011) soulignait « *la difficulté pour les locataires et les bailleurs personnes physiques de se procurer des références de loyers de logements comparables* » ainsi que « *la crainte du locataire d'un conflit ouvert avec son bailleur dès son entrée dans les lieux* ». En l'absence de données objectives, la difficulté pour un locataire de contester un loyer trop élevé le prive de son droit tiré de l'article 17b de la loi du 6 juillet 1989<sup>53</sup>.

La transparence devrait être de mise entre un bailleur et son locataire. Les augmentations hors gros travaux étant encadrées, le contrat de location devrait notifier l'ancien loyer, le nouveau loyer et la justification de la différence.

Enfin, il faudra que le régime des logements meublés soit aligné sur celui des logements vides, dans le cadre de la prochaine loi prévue pour 2013, pour éviter le report des propriétaires (notamment de petites surfaces) vers ce marché dont les loyers ne sont pas encadrés.

La décision du gouvernement de maintenir un dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif et donc de confier au secteur libre la partie la plus aisée des ménages éligibles au logement intermédiaire subventionné ne peut être une solution de long terme

---

<sup>53</sup> Selon lequel le loyer d'un nouveau locataire est fixé en fonction du loyer du voisinage et qui permet au locataire de contester son loyer.

viaible. De plus, l'effet d'aubaine existe et on ne peut conclure avec certitude sur le nombre de constructions qu'on aurait observé sans dispositif. Enfin, ce genre de dispositif, en améliorant nettement le rendement de l'investisseur, a sans doute amplifié la hausse des prix immobiliers et écarté un certain nombre de ménages de l'accession. Malgré des délais de livraison plus élevés, le développement de l'offre locative sociale et de l'accession sociale à la propriété sont les leviers publics les plus puissants pour agir efficacement à moindre coût et dans la durée sur l'offre de logements et donc sur les prix.

Plusieurs mesures ont été adoptées en 2012 ou sont prévues à l'horizon 2013 pour agir sur l'offre globale de logements, notamment en direction des ménages les plus frappés par le niveau des prix :

- l'augmentation de l'offre locative sociale *via* la cession de terrains publics avec une décote ou gratuitement, le relèvement du plafond du livret A, la révision du quota de la loi SRU de 20 à 25 % de logements sociaux par commune et la multiplication des pénalités par 5 ;
- le renforcement de la taxation des logements vacants. En 2010, 2,5 millions de logements étaient vacants, soient 350 000 de plus qu'en 2005. Le taux de vacance a baissé régulièrement entre 1984 et 2005, passant de 7,7 % de l'ensemble des logements à 6,4 %, avant de ré-augmenter pour atteindre 7 % en 2010 ;

Par ailleurs, la mobilisation du foncier privé apparaît indispensable, que ce soit *via* une fiscalité pénalisante, l'utilisation accrue du droit de préemption par les municipalités ou une révision du droit de l'urbanisme (voir Levasseur, 2013 et Timbeau, 2013).

L'efficacité de ces mesures dépendra en partie de l'ampleur des terrains rendus disponibles mais aussi des budgets qui y seront consacrés. Le développement du parc social, pour soulager un parc privé trop tendu, paraît inéluctable. D'autant que d'après le dernier Projet de Loi de Finances 2013 (PLF, 2013), la dépense fiscale de l'Etat et des collectivités locales allouée à la construction d'un logement social (type PLUS) n'est que de 52 000 euros<sup>54</sup> contre 31 000 euros pour un Scellier intermédiaire type T3<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Ce coût comprend les subventions directes publiques, ainsi que les avantages fiscaux liés au taux de TVA réduit et à l'exonération de taxe foncière pendant 25 ans, les aides de taux d'intérêt ou aides de circuit et enfin le coût de la garantie d'emprunt pour les collectivités locales. D'après le bilan des logements aidés de 2011 du Ministère de l'égalité du territoire et du logement, le coût moyen d'un PLAI (plus social) était de 76 000 euros et celui d'un PLS (pour des ménages à revenus plus élevés) de 42 000 euros.

<sup>55</sup> En 2010, le coût d'un Scellier intermédiaire atteignait 46 000 euros.

## Références bibliographiques

- Arnault S. et L. Crusson, 2012, « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », *INSEE Première*, 1395, mars.
- Baietto-Beysson S. et B. Vorms, 2012, *Les observatoires des loyers*, Ministère de l'Égalité des territoires et du logement, juin.
- Bigot R., 2010 « Les difficultés de logement des classes moyennes et les besoins de mobilité résidentielle », *Collection des rapports*, 263, CREDOC, juin.
- Bigot R., S. Hoibian, 2010, « La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social », *Consommation et Modes de vie*, CREDOC, 226, février
- Bigot R. et S. Hoibian, 2011, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », *Collection des rapports*, 274, CREDOC, juillet.
- Bono P.-H. et A. Trannoy, 2011, « Impact du dispositif Scellier sur les prix des terrains à bâtir », Document de travail n°1103, IDEP, novembre 2011.
- Briant P., 2010, « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 », Insee Références *France portrait social* - édition 2010 », novembre
- Carrez G., 2011, *Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances*, 3631, Assemblée Nationale, juillet.
- Debrand T. et C. Taffin, 2005, « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans », *Économie et Statistique*, 381-382.
- Fack G., 2009, « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1998-2006) », CNAF, *Informations sociales* 2009/5, 155.
- Heyer E., S. Le Bayon, H. Péléraux et X. Timbeau, 2005, « L'immobilier, pilier de la croissance ou épée de Damoclès », *Document de travail de l'OFCE*, 2005-16, octobre.
- INSEE, 2010, *Enquête sur les ressources et conditions de vie*.
- Inspection Générale des Finances, 2011, *Evaluation des dépenses fiscales en faveur de l'investissement immobilier locatif*, juin
- Le Bayon S., S. Levasseur et P. Madec, « Achat de la résidence principale : le profil des ménages français dans les années 2000 », *Revue de l'OFCE/ Débats et politiques*, 128, 2013.
- Levasseur S., 2011, « Dispositif Scellier : un bilan contrasté pour un coût élevé », *blog de l'OFCE*, 23 novembre 2011.
- Levasseur S., 2013, « Eléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier », *Revue de l'OFCE/Débats et politiques*, 128, 2013.
- Ministère de l'Égalité des territoires et du logement, 2011, *Bilan des logements aidés année 2011*.
- Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, 2011, *Rapport sur l'évolution des loyers*.
- Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne, 2012, *Évolution en 2011 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne*, mai.



Pirus C., 2011, « Le taux d'effort des ménages en matière de logement : élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé », *Les revenus et le patrimoine des ménages*, INSEE références.

Projet de Loi de Finances pour 2013, *Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements*, Annexe.

Schaff C. et M. Ben Jelloul, 2010, « Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement », *note d'analyse*, 196, Centre d'Analyse Stratégique, octobre.

Timbeau X., 2013, « Comment construire (au moins) 1 million de logement en région parisienne », *Revue de l'OFCE/Débats et politiques*, 128.

# Annexes

## Annexe 1 : La loi du 6 juillet 1989 modifiée en vigueur actuellement

### Article 17

a) Le loyer :

- des **logements neufs** ;

- des **logements vacants** ayant fait l'objet de **travaux de mise ou de remise en conformité** avec les caractéristiques définies en application des premier et deuxième alinéas de l'article 6 ;

- des **logements conformes aux normes** définies par ledit décret, faisant l'objet d'une **première location** ou, s'ils sont **vacants**, ayant fait l'objet depuis moins de six mois de **travaux d'amélioration** portant sur les parties privatives ou communes, d'un **montant au moins égal à une année du loyer antérieur**, est **fixé librement** entre les parties.

b) Le loyer des **logements vacants** ou faisant l'objet d'une **première location** qui ne sont **pas visés au a ci-dessus** est **fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage** pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 19, s'il est supérieur au dernier loyer exigé du précédent locataire.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables **jusqu'au 31 juillet 1997**. [...] En cas de non-respect par le bailleur des dispositions de l'article 19, le locataire dispose, sans qu'il soit porté atteinte à la validité du contrat en cours, d'un **délaï de deux mois** pour **contester le montant du loyer** auprès de la **commission de conciliation**.

A défaut d'accord constaté par la commission, le juge, saisi par l'une ou l'autre des parties, fixe le loyer.

c) Lors du **renouvellement du contrat**, le loyer ne donne lieu à **réévaluation** que s'il est **manifestement sous-évalué**.

Dans ce cas, le bailleur peut proposer au locataire, au moins six mois avant le terme du contrat et dans les conditions de forme prévues à l'article 15, un nouveau loyer fixé par référence aux loyers **habituellement constatés dans le voisinage** pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 19. [...] La notification reproduit intégralement, sous peine de nullité, les dispositions des alinéas du présent *c* et mentionne le montant du loyer ainsi que la liste des références ayant servi à le déterminer.

En cas de **désaccord** ou à défaut de réponse du locataire quatre mois avant le terme du contrat, l'une ou l'autre des parties saisit la **commission de conciliation**. A défaut d'accord constaté par la commission, le juge est saisi avant le terme du contrat. A défaut de saisine, le contrat est reconduit de plein droit aux conditions antérieures du loyer éventuellement révisé. [...]

La hausse convenue entre les parties ou fixée judiciairement **s'applique par tiers ou par sixième** selon la durée du contrat. Toutefois, cette hausse s'applique par **sixième annuel** au contrat renouvelé, puis lors du renouvellement ultérieur, dès lors qu'elle est **supérieure à 10 %** si le premier renouvellement avait une durée inférieure à six ans.

La révision éventuelle résultant du *d* ci-dessous s'applique à chaque valeur ainsi définie.

d) Lorsque le contrat de location prévoit la **révision du loyer**, celle-ci intervient **chaque année** à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat.

L'augmentation du loyer qui en résulte ne peut excéder la **variation d'un indice de référence des loyers** publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques chaque

trimestre et qui correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. [...]

e) Lorsque les parties sont convenues, par une clause expresse, de travaux d'amélioration du logement que le bailleur fera exécuter, le contrat de location ou un avenant à ce contrat fixe la majoration du loyer consécutive à la réalisation de ces travaux.

### **Article 18**

Dans la **zone géographique** où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une **situation anormale du marché locatif**, un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de concertation, peut fixer le **montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants définis au b de l'article 17** et des **contrats renouvelés définis au c du même article**.

Ce décret précise sa durée de validité qui ne peut excéder un an et peut prévoir des adaptations particulières, notamment en cas de travaux réalisés par les bailleurs ou de loyers manifestement sous-évalués.

### **Article 19**

Pour l'application de l'article 17, les loyers servant de références doivent être représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, situés soit dans le même groupe d'immeubles, soit dans tout autre groupe d'immeubles comportant des caractéristiques similaires et situé dans la même zone géographique. Un décret en Conseil d'Etat définit les éléments constitutifs de ces références.

Le **nombre minimal des références** à fournir par le bailleur est de **trois**. Toutefois, il est de **six** dans les communes, dont la liste est fixée par décret, faisant partie d'une **agglomération de plus d'un million d'habitants**.

Les références notifiées par le bailleur doivent comporter, au moins **pour deux tiers**, des références de locations pour lesquelles il n'y a **pas eu de changement de locataire depuis trois ans**.

## **Annexe 2 : Décret no 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989<sup>56</sup>**

### **Section 1**

#### **Logements vacants**

**Art. 1er.** – Lorsqu'un logement vacant tel que défini au *b* de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée fait l'objet d'une nouvelle location au cours des douze mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent décret, le loyer ne peut excéder le dernier loyer appliqué au précédent locataire, révisé dans les limites prévues au *d* du même article 17.

**Art. 2.** – Par dérogation aux dispositions de l'article 1er, le loyer du nouveau contrat de location peut être réévalué dans les conditions et les limites suivantes :

*a)* Lorsque le bailleur a réalisé, depuis la conclusion du dernier contrat, des travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes d'un montant au moins égal à la moitié de la dernière année de loyer [...];

*b)* Lorsque le dernier loyer appliqué au précédent locataire est manifestement sous-évalué, la hausse du nouveau loyer ne peut excéder la plus élevée des deux limites suivantes :

- La moitié de la différence entre le montant moyen d'un loyer représentatif des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables déterminé selon les modalités prévues à l'article 19 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée et le dernier loyer appliqué au précédent locataire ;

- Une majoration du loyer annuel égale à 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises [...].

Le coût des travaux d'amélioration portant sur les parties communes à prendre en compte pour l'application du *a* et du *b* est déterminé en fonction des millièmes correspondant au logement en cause.

### **Section 2**

#### **Renouvellement de bail**

**Art. 3.** – Lorsque le contrat de location est renouvelé au cours des douze mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent décret, il ne peut y avoir de réévaluation du loyer autre que celle résultant de la révision, aux dates et conditions prévues au contrat, ou d'une clause relative à la révision introduite dans le contrat lors de son renouvellement dans les limites de la variation de l'indice de référence des loyers.

**Art. 4.** – Par dérogation aux dispositions de l'article 3, lorsque le loyer est manifestement sous-évalué, le bailleur peut le réévaluer sans que la hausse de loyer excède la plus élevée des deux limites suivantes :

1o La moitié de la différence entre le loyer déterminé conformément aux dispositions du *c* de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée et le loyer appliqué avant le renouvellement du contrat de location, révisé dans les limites prévues au *d* du même article 17 ;

2o Une majoration du loyer annuel égale à 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises, dans le cas où le bailleur a réalisé depuis le dernier renouvellement du contrat de location des travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes d'un montant au moins égal à la dernière année de loyer. Le coût des travaux d'amélioration portant sur les parties communes à prendre en compte est déterminé en fonction des millièmes correspondant au logement en cause./....

---

<sup>56</sup> Pour l'ensemble du décret, voir <http://www.journal-officiel.gouv.fr/frameset.html>, journée du 21 juillet 2012, n° 8

### Section 3

#### Dispositions communes

Art. 5. – Les dispositions du présent décret ne font pas obstacle à l'application des clauses contractuelles mentionnées au e de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée ou des accords collectifs locaux conclus en application de l'article 42 de la loi du 23 décembre 1986 susvisée.

Art. 6. – Le présent décret est applicable dans les communes dont la liste figure en annexe au présent décret.

Art. 7. – La commission départementale de conciliation prévue à l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989

susvisée est compétente pour connaître des différends relatifs à l'application du présent décret. Elle peut être saisie et se prononce selon les modalités définies au même article 20.

Art. 8. – Le présent décret entre en vigueur le 1er août 2012. Le décret no 2011-1017 du 26 août 2011 relatif à l'évolution de certains loyers dans l'agglomération de Paris, pris en application de l'article 18 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989, est abrogé à compter de cette même date.

Art. 9. – Le ministre de l'économie et des finances et la ministre de l'égalité des territoires et du logement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

#### Annexe 3 : Plafonds de loyers et de ressources dans le cadre des dispositifs d'incitation fiscale (Scellier et Duflot) et pour les logements sociaux par type de financement et par zone

Tableau A1 : Plafonds de loyers

	Dispositifs d'incitation fiscale				Logement social			
	Duflot (avec un multiplicateur de 1)	Duflot (avec un multiplicateur de 1,2)	Scellier	Scellier intermédiaire (ou social)	PLI	PLS	PLUS	PLAI
Zone A bis	16,52	19,82	22,08	17,66	17,77	12,57	6,06	5,39
Zone A	12,27	14,72	16,38	13,1	14,81	9,67	6,44	5,74
Zone B1	9,88	11,86	13,22	10,58	10,3	8,33	5,32	4,73
Zone B2	8,59	10,31	10,78	8,62	10,3	7,98	4,94	4,38
Zone C			7,5	6	7,41	7,42		

Notes : pour le dispositif Duflot, un multiplicateur de 1 correspond à un logement d'une surface d'environ 60-70 m<sup>2</sup>, un multiplicateur de 1,2 correspond à un logement d'une surface inférieure à 40 m<sup>2</sup>.

Tableau A2 : plafonds de ressources à Paris et dans les communes limitrophes (zone A bis)

Composition du foyer	Logement financé à l'aide d'un PLAI	Logement financé à l'aide d'un PLUS	Logement financé à l'aide d'un PLS	Logement financé à l'aide d'un PLI	Duflot	Scellier intermédiaire
Catégorie 1	12 549 €	22 814 €	29 658 €	41 065 €	36 502 €	45 241 €
Catégorie 2	20 459 €	34 096 €	44 324 €	61 372 €	54 554 €	67 612 €
Catégorie 3	26 818 €	44 697 €	58 106 €	80 454 €	71 515 €	81 276 €
Catégorie 4	29 354 €	53 365 €	69 374 €	96 057 €	85 384 €	97 355 €
Catégorie 5	34 919 €	63 493 €	82 540 €	114 287 €	101 589 €	115 250 €
Catégorie 6	39 296 €	71 447 €	92 881 €	128 604 €	114 315 €	129 686 €
Personne supplémentaire	+ 4 378 €	+ 7 960 €	+ 10 348 €	+ 14 328 €	12 736 €	14 455 €

Note :

Catégorie 1 : 1 personne seule ;

Catégorie 2 : 2 personnes sans personne à charge, sauf couple de jeunes ménages (couple sans personne à charge, dont la somme des âges est au plus égale à 55 ans) ;

Catégorie 3 : 3 personnes ou 1 personne seule avec 1 personne à charge ou 1 couple de jeune ménage sans personne à charge ;

Catégorie 4 : 4 personnes ou 1 personne seule avec 2 personnes à charge ;

Catégorie 5 : 5 personnes ou 1 personne seule avec 3 personnes à charge ;

Catégorie 6 : 6 personnes ou 1 personne seule avec 4 personnes à charge.

Tableau A3 : plafonds de ressources en Ile de France  
(hors Paris et communes limitrophes), soit une grande partie de la zone A

Composition du foyer	Logement financé à l'aide d'un PLAI	Logement financé à l'aide d'un PLUS	Logement financé à l'aide d'un PLS	Logement financé à l'aide d'un PLI	Duflot	Scellier intermédiaire
Catégorie 1	12 549 €	22 814 €	29 658 €	41 065 €	36 502 €	45 241 €
Catégorie 2	20 459 €	34 096 €	44 324 €	61 372 €	54 554 €	67 612 €
Catégorie 3	24 591 €	40 987 €	53 283 €	80 454 €	65 579 €	81 276 €
Catégorie 4	27 002 €	49 094 €	63 822 €	96 057 €	78 550 €	97 355 €
Catégorie 5	31 967 €	58 118 €	75 553 €	114 287 €	92 989 €	115 250 €
Catégorie 6	35 971 €	65 401 €	85 021 €	128 604 €	104 642 €	129 686 €
Personne supplémentaire	+ 4 007 €	+ 7 287 €	+ 9 473 €	+ 14 328 €	11 659 €	14 455 €

Note : Pour les définitions des catégories, voir la note du tableau 2.

Tableau A4 : Plafonds de ressources en zone B1

Composition du foyer	Logement financé à l'aide d'un PLAI	Logement financé à l'aide d'un PLUS	Logement financé à l'aide d'un PLS	Logement financé à l'aide d'un PLI	Duflot	Scellier intermédiaire
Catégorie 1	10 908 €	19 834 €	25 784 €	31 734 €	29 751 €	33 605 €
Catégorie 2	15 894 €	26 487 €	34 433 €	42 379 €	39 731 €	49 349 €
Catégorie 3	19 111 €	31 853 €	41 408 €	50 964 €	47 780 €	59 078 €
Catégorie 4	21 266 €	38 454 €	49 990 €	61 526 €	57 681 €	71 498 €
Catégorie 5	24 881 €	45 236 €	58 806 €	72 377 €	67 854 €	83 916 €
Catégorie 6	28 040 €	50 981 €	66 275 €	81 569 €	76 472 €	94 657 €
Personne supplémentaire	3 127 €	5 687 €	7 393 €	9 099 €	8 531 €	10 752 €

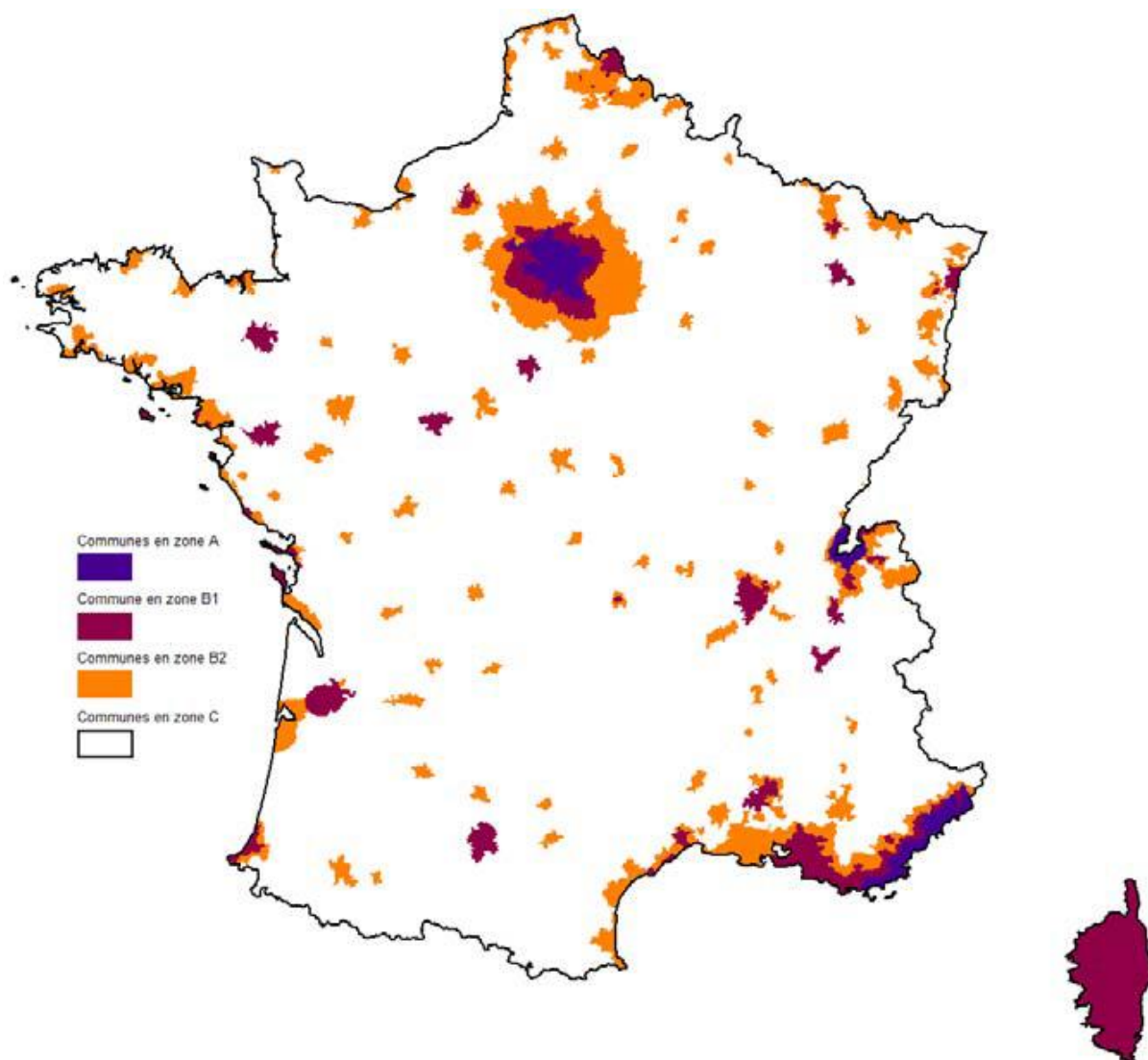
Note : Pour les définitions des catégories, voir la note du tableau 2.

Tableau A5 : Plafonds de ressources en zone B2

Composition du foyer	Logement financé à l'aide d'un PLAI	Logement financé à l'aide d'un PLUS	Logement financé à l'aide d'un PLS	Logement financé à l'aide d'un PLI	Duflot	Scellier intermédiaire
Catégorie 1	10 908 €	19 834 €	25 784 €	31 734 €	26 776 €	30 805 €
Catégorie 2	15 894 €	26 487 €	34 433 €	42 379 €	35 757 €	45 237 €
Catégorie 3	19 111 €	31 853 €	41 408 €	50 964 €	43 002 €	54 155 €
Catégorie 4	21 266 €	38 454 €	49 990 €	61 526 €	51 913 €	65 540 €
Catégorie 5	24 881 €	45 236 €	58 806 €	72 377 €	61 069 €	76 925 €
Catégorie 6	28 040 €	50 981 €	66 275 €	81 569 €	68 824 €	86 770 €
Personne supplémentaire	3 127 €	5 687 €	7 393 €	9 099 €	7 677 €	9 856 €

Note : Pour les définitions des catégories, voir la note du tableau 2.

#### Annexe 4 : Le zonage Scellier en 2009



Note : Les communes éligibles au dispositif Scellier étaient les communes situées en zones A, B1 et B2. Les communes en zone C étaient exclues du dispositif, sauf exception.

Sources : Bono et Trannoy, 2011.