



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 18 juin 2020

Ordre du jour :

1. Présentation de la Note du LISER sur les dispositifs de contrôle des loyers
2. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Claude Lamberty remplaçant M. Frank Colabianchi, M. Marc Lies, M. Roy Reding

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Henri Kox, Ministre du Logement

Mme Diane Dupont, M. Mike Mathias, du Ministère du Logement
M. Julien Licheron, de l'Institute of Socio-Economic Research (LISER)

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Félix Eischen, M. David Wagner, M. Serge Wilmes

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

*

1. Présentation de la Note du LISER sur les dispositifs de contrôle des loyers

Sur **base du document joint en annexe**, les experts du LISER et du Ministère du Logement présentent une étude donnant un aperçu sur les différents mécanismes de contrôle et d'observation des loyers qui existent en Europe.

1. Quel peut être le poids d'un système de contrôle des loyers ?

Le Mietspiegel (miroir des loyers) est un outil permettant de répondre à certains ou à l'ensemble des objectifs suivants :

- Fournir une indication, une orientation, sur le loyer « normal » de marché pour un type de bien donné et une localisation donnée de ce bien
- Permettre aux locataires et aux bailleurs de disposer d'une information complète et précise sur les loyers (avec un découpage très fin), ce qui permettra de rendre leurs choix plus rationnels
- Éviter la fixation de loyers manifestement « abusifs » à travers éventuellement un système de plafonnement ou d'encadrement à partir des valeurs de référence fournies par le Mietspiegel
- Fournir une grille de loyers acceptables qui soit utilisable par les autorités judiciaires pour constater des loyers manifestement abusifs.

2. Revue de la littérature

La diversité des systèmes de contrôle des loyers

La littérature théorique (relativement peu nombreuse) distingue trois grands types de dispositifs d'encadrement des loyers :

- Systèmes de contrôle des loyers de première génération : système de gel des loyers (cf. France de 1948 à 1986).
- Système de contrôle des loyers de deuxième génération : ils encadrent plutôt l'évolution des loyers entre les baux. Un changement de locataire ne permet pas au propriétaire, par exemple, de réévaluer son loyer à un niveau supérieur à un Indice de Référence des Loyers (IRL).
- Système de contrôle des loyers de troisième génération : l'évolution des loyers est encadrée pendant la durée du bail alors qu'il peut être fixé librement lors de l'arrivée d'un nouveau locataire.

Éléments positifs d'un système de contrôle des loyers

- Un élément d'information important pour un marché qui fonctionne correctement : des décisions plus rationnelles, des relations plus équilibrées entre bailleurs et locataires.
- Une base de discussion pour faciliter les négociations entre bailleurs et locataires.
- Un outil pour éviter les loyers manifestement abusifs (dans l'intérêt des locataires), mais aussi les loyers manifestement sous-évalués (dans l'intérêt des bailleurs).
- Un outil pour limiter les hausses de loyer, ce qui devrait réduire les taux d'effort des ménages locataires sur le marché privé.

Les effets négatifs des systèmes de contrôle des loyers

- Les modèles de contrôle des loyers de première ou de deuxième génération risquent de décourager l'investissement sur le marché locatif privé en réduisant les taux de rendement d'un tel investissement.
- Pour éviter que les propriétaires retirent leurs biens du marché et/ou pour éviter une réduction de l'investissement locatif, l'Etat peut être incité à accorder des avantages fiscaux aux bailleurs, qui constituent alors un coût supplémentaire pour les finances publiques.
- Les modèles de contrôle des loyers de troisième génération risquent de dissuader les bailleurs de procéder à des rénovations en l'absence de changement de locataire. Dans ce cas, la limitation de la hausse des loyers se traduira par une baisse de la qualité des logements.
- Ce type de contrôle des loyers pourrait également limiter la mobilité au sein du marché du logement. Les locataires en place sont incités à conserver leur logement (même lorsqu'ils pourraient avoir une raison d'en changer) si leur loyer a augmenté beaucoup moins vite que les loyers de relocation.
- La réduction de la mobilité résidentielle pourrait également entraver la mobilité professionnelle (puisque les ménages subiraient un surcoût si un changement d'activité professionnelle les oblige à changer de localisation) ou à augmenter la durée des trajets domicile travail si ces ménages changent d'activité professionnelle sans changer de logement.

Les critères jouant sur l'efficacité des systèmes de contrôle des loyers

- Elasticité prix de l'offre locative : les investisseurs locatifs ajustent-ils le montant de leurs investissements en fonction des rendements locatifs bruts, c'est-à-dire du ratio entre les loyers reçus et le prix d'acquisition du bien mis en location ?
Ou bien les investisseurs locatifs recherchent-ils avant tout la sécurité (loyers payés régulièrement + absence de dégradation) et/ou une espérance de plus-value ?
- Nature du système de contrôle des loyers : il semble clair que la coexistence d'un segment régulé et d'un segment non-régulé au sein du marché locatif privé présente des effets négatifs évidents. En particulier, ce système favorise les locataires en place dans le système régulé (*insiders* du marché) au détriment des nouveaux locataires (*outsiders* du marché).

La nécessité d'une cohérence dans la politique du logement locatif

Les décideurs publics peuvent s'appuyer sur trois catégories d'outils qui définissent conjointement la politique du logement locatif d'un territoire considéré.

- Des mesures visant à augmenter l'offre de logements locatifs : mesures fiscales pour favoriser l'investissement privé dans le secteur locatif + développement du logement locatif social.
- Des instruments d'aide à la demande de logements locatifs : subventions versées aux locataires pour les aider à faire face à leurs dépenses de logement + aide au financement d'une garantie locative.
- La réglementation, la régulation des relations entre bailleur et locataire : définition de la durée du contrat de bail et des possibilités de mettre fin à ce contrat + instruments d'encadrement du niveau et/ou de la hausse des loyers sur le marché locatif privé.

3. Les systèmes de contrôle des loyers en vigueur en Europe

Principales dimensions du contrôle des loyers :

- Réglementation du niveau des loyers.
- Réglementation des évolutions des loyers lors d'un changement / renouvellement de bail.
- Réglementation des évolutions des loyers en cours de bail.
- Possibilités de répercuter des hausses de coûts sur les loyers (par exemple lors d'une rénovation du logement).

Le graphique à la page 13 permet une comparaison du degré de contrôle des réglementations concernant les loyers dans plusieurs pays de l'OCDE.

Le tableau de la page 14 entre dans le détail des réglementations.

A la page 15 est décrit le système à points tel qu'il a été mis en place aux Pays-Bas, alors qu'à la page 16 est décrit le système suisse.

4. La diversité dans les pratiques allemandes du *Mietspiegel* et du *Miet(preis)bremse*

a) Mietspiegel

Les modalités du contrôle des loyers en Allemagne :

- Le contrat de bail doit impérativement indiquer la surface du logement et le loyer par m².
- En Allemagne, le système en vigueur n'est pas un véritable encadrement des loyers. Les loyers du secteur privé sont en effet fixés librement, qu'il s'agisse d'une première location ou d'une relocation.
- Le dispositif d'encadrement des loyers en vigueur repose avant tout sur l'objectif de modérer les augmentations de loyers en cours de bail.
- Mais le locataire peut s'adresser au juge s'il estime que le loyer est supérieur de 20% aux loyers pratiqués pour un logement équivalent. Il n'est cependant pas obligé de le faire : il peut accepter un tel loyer « exorbitant » en vertu de l'adage « pas de plaignant, pas de juge ».
- La loi autorise la contestation par le locataire uniquement si celui-ci peut prouver que le logement qu'il occupe était le seul logement disponible au moment de la signature du bail.
- Le propriétaire peut demander à son locataire sous certaines conditions une augmentation de loyer au plus tôt un an après la conclusion du bail et au plus tous les dix-huit mois, avec une hausse maximale de 20% tous les trois ans. En cas de refus du locataire, le propriétaire peut se tourner vers le juge.

Il s'agit d'un système de contrôle très décentralisé.

- Les modalités pratiques d'application des dispositions « fédérales » sont très différentes selon les communes. La législation allemande ne fait en effet pas explicitement référence aux observatoires de loyer, mais uniquement à la possibilité pour le juge de recourir à des banques de données, un expert ou des références de loyers payés pour des logements comparables.
- Certaines municipalités ont mis en place un observatoire « Mietspiegel » (miroir des loyers) qui permet de mesurer les loyers pratiqués sur le marché. Ces observatoires doivent être acceptés par les associations de propriétaires et de locataires dans le but de déterminer des références juridiquement opposables lors des contentieux.
- Dans les autres cas, une expertise peut être demandée par le juge.

Caractéristiques générales

- Type de Mietspiegel (qualifié ou non qualifié)
- Fréquence d'actualisation du Mietspiegel
- Etendue géographique (commune ? niveau infra-communal ? niveau supra-communal ?)
- Participants à l'élaboration du Mietspiegel (représentants communaux ? représentants des bailleurs ? des locataires ? autres acteurs ?)

Définition du champ couvert par le Mietspiegel

- Champ des logements couverts (maisons ? appartements ? restriction éventuelle sur les superficies minimales et maximales ? logements meublés ?)
- Champ des loyers couverts (loyers de relocation + loyers en cours de bail augmentés au cours des 4 dernières années)
- Mesure concrète des 5 facteurs définis au niveau fédéral (type de logement + superficie + équipement + qualité + situation) ?

Caractéristiques de l'enquête (Mietspiegel qualifié uniquement)

- Taille de l'échantillon
- Types d'individus enquêtés (locataires ? propriétaires ? les deux ?)
- Mode de passation de l'enquête

Modalités de restitution du Mietspiegel

- Forme et contenu de la publication (à définir par la commune)
- Critères retenus pour la Mietspiegeltabelle des loyers comparatifs usuels
- Caractéristiques supplémentaires prises en compte pour la restitution
- Modalités de prise en compte des caractéristiques supplémentaires
- Manière d'exploiter les résultats : Tabellenmietspiegel ou Regressionsmietspiegel ?
- Mode de calcul du loyer comparatif usuel
- Définition d'une fourchette autour du loyer comparatif usuel
- Modalité de prise en compte de la localisation résidentielle / géographique

La carte de la page 23 de la présentation montre le déploiement actuel du Mietspiegel allemand.

b) Miet(preis)bremse

Histoire et objectif du Mietbremse en Allemagne

- Introduction du dispositif de « frein à loyer » Mietbremse en Allemagne en juin 2015 pour une durée de 5 ans
- Objectif principal : ralentir la hausse des loyers dans les espaces urbains
- Principe général : le taux de loyer (sans charge) ne doit pas aller au-delà de 10% du loyer comparatif local (ortsübliche Vergleichsmiete) pour les relocations de logements existants

Un grand nombre d'exceptions et de dispositifs spécifiques

- | | |
|--|--------------------|
| • Logements neufs | Exonération totale |
| • Logements rénovés intégralement | Exonération totale |
| • Logements rénovés de façon simple | Système spécifique |
| • Protection de la situation existante | Exonération totale |
| • Utilisation temporaire | Exonération totale |
| • Indexation des loyers | Exonération totale |
| • Locations meublées | Système spécifique |

Temporalité

- Mise en vigueur restreinte à une durée de 5 années, la mesure étant conçue uniquement comme moyen de lutter contre une tension passagère.
- Passée cette période, les *Bundesländer* devront introduire une nouvelle demande. En 2020-2021 beaucoup de dispositifs vont arriver à échéance.

Règlement des litiges

- Le locataire peut exprimer une réclamation officiellement au propriétaire si le loyer demandé est supérieur de plus de 10% au loyer comparatif local.
- Le locataire peut exiger le remboursement des sommes indûment payées, mais uniquement à partir de la date de réclamation, pas depuis le début du bail.

Les graphiques de la page 26 illustrent le déploiement actuel du Miet(preis)bremse.

5. Analyse exploratoire sur le cadastre des loyers de Luxembourg Ville réalisée en 2010

L'étude fut commanditée par la Ville de Luxembourg et réalisée avec le soutien du Ministère du Logement, qui visait à réaliser :

- un recensement des logements vacants (article 27 §1 de la loi sur le bail à loyer de 2006) ;
- un recensement des logements mésaffectés (article 27 §2 de la prédite loi) ;
- et un cadastre des loyers de la Ville de Luxembourg (article 28 de la prédite loi).

Enquête réalisée en 2009-2010 par le CEPS/INSTEAD auprès des propriétaires et gestionnaires de biens immobiliers sis dans la capitale (26 500 propriétaires)

- Enquête par courrier (+entretiens pour les propriétaires de plus de 6 biens)
- Taux de réponse de 90%.
- 37 881 logements recensés (82% du parc), dont 16 569 logements mis en location (44 % des logements).

Sélections effectuées pour le test (cf. page 29 de la présentation) :

Sont considérés uniquement les appartements, loués en totalité ou en partie, à l'exclusion des logements meublés, dont l'âge du bâtiment et le loyer sont renseignés et la surface louée indiquée est comprise entre 20 et 140 m².

Résultats de l'estimation d'un modèle hédonique

	Impact sur le loyer (en % du loyer moyen)	Impact sur le loyer (en €/m ²)
Une chambre supplémentaire	+ 5,3%	+0,67 €/m ²
Un m ² de surface habitable supplémentaire	- 0,8%	- 0,10 €/m ²
<i>Rez-de-chaussée</i>	<i>REF.</i>	<i>REF.</i>
1er étage	+ 3,1%	+0,39 €/m ²
2e étage	+ 2,4%	+0,30 €/m ²
Duplex	+ 5,3%	+0,67 €/m ²
Une salle de bains supplémentaire	+18,7%	+2,36 €/m ²
Un WC supplémentaire	+ 6,1%	+0,77 €/m ²
Un balcon	+ 4,1%	+0,52 €/m ²
Une terrasse	+ 9,7%	+1,22 €/m ²
Un parking	+ 8,2%	+1,03 €/m ²
Une rénovation récente	+ 6,0%	+0,76 €/m ²
<i>Bâtiment construit avant 1946</i>	<i>REF.</i>	<i>REF.</i>
1961-1980	+ 3,8%	+0,48 €/m ²
1981-2000	+14,1%	+1,78 €/m ²
Bâtiment construit depuis 2001	+22,8%	+2,88 €/m ²
Une année d'ancienneté d'occupation supplémentaire	- 3,3%	- 0,42 €/m ²

Le tableau ci-dessus montre la valorisation de différents attributs dans le loyer mensuel hors charges (pour un loyer moyen de 12,61 €/m²) ; Variables significatives au seuil de 5% uniquement.

Le tableau suivant montre la valorisation de la localisation par quartier dans le loyer mensuel hors-charges (pour un loyer moyen de 12,61 €/m²)

	Impact sur le loyer (en % du loyer moyen)	Indice de « qualité » des quartiers administratifs
Pulvermuehle	-37,6%	1
Hamm	-17,4%	1
Bonnevoie Sud	-13,2%	1
Clausen	-10,1%	1
Pfaffenthal	-5,7%	2
Cents	-4,2%	2
Beggen	-4,1%	2
Cessange	-3,8%	2
Eich	-3,3%	2
Gasperich	-1,6%	2
Bonnevoie Nord	-0,4%	2
Gare	REF.	3
Muhlenbach	+1,4%	3
Weimerskirch	+2,1%	3
Merl	+2,8%	3
Hollerich	+3,6%	3

Rollingergrund	+5,2%	3
Neudorf–Weimershof	+5,5%	3
Dommeldange	+5,7%	3
Limpertsberg	+6,6%	4
Kirchberg	+8,0%	4
Belair	+10,1%	4
Grund	+10,3%	4
Ville Haute	+13,6%	4

Voir également la carte de la page 32.

Le schéma de la page 33 indique le loyer par m² médian selon la classe de surface du logement et l'âge du bâtiment.

Le tableau de la page 34 fournit des indications chiffrées sur le loyer par m² médian selon la classe de surface du logement et l'âge du bâtiment.

Discussion

M. Yves Cruchten (LSAP) revient à la page parlant des effets négatifs potentiels de la mise en place d'un « Mietspiegel » (page 8). L'orateur est d'avis que l'intérêt de la part des investisseurs est tellement élevé qu'il est peu probable qu'un outil de contrôle entraîne une chute de l'intérêt des acquéreurs potentiels. M. Licheron explique que cet argument était théorique, mais pas nécessairement pertinent, en effet, pour le cas du Luxembourg.

Est-ce que les chercheurs ont pu évaluer combien de loyers sont fixés au maximum après avoir évalué le logement avec le système des points ? M. Licheron ne connaît pas les chiffres exacts, mais est d'avis qu'un large nombre de loyers sont fixés au maximum dans les pays utilisant un tel système, vu que les arguments sont du niveau du propriétaire. On peut estimer cependant que, dès la mise en place d'un tel outil, des loyers plus faibles seraient adaptés à la hausse. Au Luxembourg, il existe encore un nombre de logements dont le niveau se situe en-dessous de la moyenne.

M. Marc Lies (CSV) pose une question concernant la catégorisation dans l'approche d'analyse des loyers. En effet, la location normale et les sous-location et co-location présentent deux marchés locatifs distincts, auxquels s'ajoute le marché des logements sociaux/à loyer abordable. L'orateur demande si le LISER a analysé les sous-locations et les co-locations pour déterminer le prix des loyers au m² ? M. Lies suggère que les registres des habitants servent de base de données.

M. Licheron partage l'analyse du découpage du logement en catégories très différentes, et explique que l'analyse se focalise uniquement sur le marché privé. La situation des sous-locations et co-locations est très difficile à analyser, mais la piste indiquée par M. Lies semble intéressante. Le LISER envisage de publier prochainement des éléments sur le marché locatif social.

M. François Benoy (déi Gréng) demande comment les chercheurs évaluent la faisabilité d'un outil du genre « Mietspiegel » ? M. Licheron répond qu'une telle étude est lourde et complexe à réaliser. Le Luxembourg connaît en plus de grandes différences de loyers sur le territoire

national. La mise en place d'un Mietspiegel nécessiterait une actualisation des données tous les deux ans pour garantir que les chiffres soient à jour. En Allemagne, le Mietspiegel fonctionnait assez bien avant 2010 où les propriétaires et les locataires semblaient de toute façon avoir moins de problèmes à se mettre d'accord. Il a fonctionné moins bien quand les loyers ont commencé à grimper. On a noté que les locataires et les propriétaires avaient plus de difficultés à se mettre d'accord sur un loyer adéquat.

Est-ce que l'étude initiale sur les loyers à Luxembourg-Ville est publique ? M. Licheron répond que l'étude n'a pas été publiée entièrement. Il s'agissait notamment de détecter les logements utilisés comme bureaux et d'analyser le niveau des loyers par quartier.

M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) demande quel moyen de contrôle pourrait être davantage en faveur des locataires, le « Mietspiegel » ou la limitation prévue dans la loi luxembourgeoise (5% du prix investi). M. Licheron répond que l'on constatait à l'époque que pour les logements neufs, on était assez nettement en-dessous des 5%. Le Mietspiegel peut être intéressant pour évaluer le loyer de logements anciens en relocation où le loyer se situe souvent au-dessus des 5% de la somme investie. Pour les logements occupés depuis longtemps, l'évolution du loyer est en fait plus favorable pour les locataires.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

* * *

Luxembourg, le 30 juillet 2020

La Secrétaire-administratrice,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,
Semiray Ahmedova

Annexe :

***Observatoire de l'Habitat : Les dispositifs de contrôle des loyers en Europe--
Définition, caractéristiques et effets potentiels (présentation)***

Séance du 18 juin 2020

Les dispositifs de contrôle des loyers en Europe

--

Définition, caractéristiques et effets potentiels

Observatoire de l'Habitat

Chambre des Députés - Commission du Logement



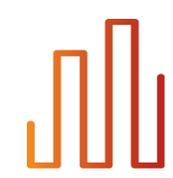
Plan de la présentation

1. Quel peut être le poids d'un système de contrôle des loyers ?
2. Revue de la littérature sur les effets de l'introduction d'un contrôle des loyers
3. Les systèmes de contrôle des loyers en vigueur en Europe
4. La diversité dans les pratiques allemandes du *Mietspiegel* et du *Miet(preis)bremse*
5. Les enjeux d'un système de contrôle des loyers au Grand-Duché de Luxembourg : Analyse exploratoire sur le cadastre des loyers de Luxembourg-Ville réalisé en 2010



Section 1

Quel peut être le poids d'un système de contrôle des loyers ?



Le *Mietspiegel* = un exemple d'outil de contrôle des loyers

Le *Mietspiegel* (miroir des loyers) = un **outil** permettant de répondre à certains ou à l'ensemble des objectifs suivants :

1. **Fournir une indication**, une orientation, **sur le loyer « normal » de marché** pour un type de bien donné et une localisation donnée de ce bien ;
2. Permettre aux locataires et aux bailleurs de **disposer d'une information complète et précise sur les loyers** (avec un découpage très fin), ce qui permettra de rendre leurs choix plus rationnels ;
3. **Eviter la fixation de loyers manifestement « abusifs »**, à travers éventuellement un système de plafonnement ou d'encadrement à partir des valeurs de référence fournies par le *Mietspiegel* ;
4. **Fournir une grille de loyers acceptables** qui soit **utilisable par les autorités judiciaires** pour constater des loyers manifestement abusifs.



Section 2

Revue de la littérature sur les effets
de l'introduction d'un contrôle
des loyers



2.1. La diversité des systèmes de contrôle des loyers

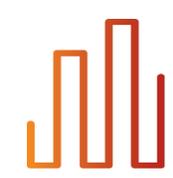
La littérature théorique distingue **trois grands types de dispositifs d'encadrement des loyers** (Arnott, 1995) :

- Systèmes de contrôle des loyers de **première génération** : système de gel des loyers (*cf.* France de 1948 à 1986)
- Système de contrôle des loyers de **deuxième génération** : ils encadrent plutôt l'évolution des loyers entre les baux. Un changement de locataire ne permet pas au propriétaire, par exemple, de réévaluer son loyer à un niveau supérieur à un Indice de Référence des Loyers (IRL).
- Système de contrôle des loyers de **troisième génération** : l'évolution des loyers est encadrée pendant la durée du bail alors qu'il peut être fixé librement lors de l'arrivée d'un nouveau locataire.



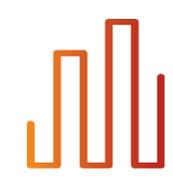
2.2. Les effets positifs des systèmes de contrôle des loyers

1. Un **élément d'information** important pour un marché qui fonctionne correctement : des décisions plus rationnelles, des relations plus équilibrées entre bailleurs et locataires ;
2. Une **base de discussion pour faciliter les négociations** entre bailleurs et locataires ;
3. Un outil pour **éviter les loyers manifestement abusifs** (dans l'intérêt des locataires), **mais aussi les loyers manifestement sous-évalués** (dans l'intérêt des bailleurs) ;
4. Un outil pour limiter les hausses de loyer, ce qui devrait **réduire les taux d'effort des ménages locataires sur le marché privé.**



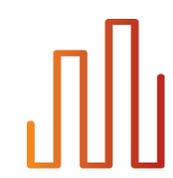
2.3. Les effets négatifs des systèmes de contrôle des loyers (1/2)

1. Les modèles de contrôle des loyers de première ou de deuxième génération risquent de **décourager l'investissement sur le marché locatif privé** en réduisant les taux de rendements d'un tel investissement ;
2. Pour éviter que les propriétaires retirent leurs biens du marché et/ou pour éviter une réduction de l'investissement locatif, l'Etat peut être incité à accorder des avantages fiscaux aux bailleurs, qui constituent alors un **coût supplémentaire pour les finances publiques** ;
3. Les modèles de contrôle des loyers de troisième génération risquent de **dissuader les bailleurs de procéder à des rénovations en l'absence de changement de locataire**. Dans ce cas, la limitation de la hausse des loyers se traduira par une baisse de la qualité des logements ;
4. Ce type de contrôle des loyers pourrait également **limiter la mobilité au sein du marché du logement**. Les locataires en place sont incités à conserver leur logement (même lorsqu'ils pourraient avoir une raison d'en changer) si leur loyer a augmenté beaucoup moins vite que les loyers de relocation ;
5. La réduction de la mobilité résidentielle pourrait également **entraver la mobilité professionnelle** (puisque les ménages subiraient un surcoût si un changement d'activité professionnelle les oblige à changer de localisation) ou à **augmenter la durée des trajets domicile-travail** si ces ménages changent d'activité professionnelle sans changer de logement.



2.4. Les critères jouant sur l'efficacité des systèmes de contrôle des loyers

- **Elasticité-prix de l'offre locative** : les investisseurs locatifs ajustent-ils le montant de leurs investissements en fonction des rendements locatifs bruts, c'est-à-dire du ratio entre les loyers reçus et le prix d'acquisition du bien mis en location ?
Ou les investisseurs locatifs recherchent-ils avant tout la sécurité (loyers payés régulièrement + absence de dégradation) et/ou une espérance de plus-value ?
- **Nature du système de contrôle des loyers** : il semble clair que la coexistence d'un segment régulé et d'un segment non-régulé au sein du marché locatif privé présente des effets négatifs évidents. En particulier, ce système favorise les locataires en place dans le système régulé (*insiders* du marché) au détriment des nouveaux locataires (*outsiders* du marché).



2.5. La nécessité d'une cohérence dans la politique du logement locatif

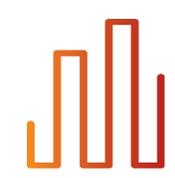
Les décideurs publics peuvent s'appuyer sur **trois catégories d'outils**, qui définissent conjointement la **politique du logement locatif** d'un territoire considéré :

- Des **mesures visant à augmenter l'offre de logements locatifs** : mesures fiscales pour favoriser l'investissement privé dans le secteur locatif + développement du logement locatif social ;
- Des **instruments d'aide à la demande de logements locatifs** : subventions versées aux locataires pour les aider à faire face à leurs dépenses de logement + aide au financement d'une garantie locative ;
- La réglementation, la **régulation des relations entre bailleur et locataire** : définition de la durée du contrat de bail et des possibilités de mettre fin à ce contrat + instruments d'encadrement du niveau et/ou de la hausse des loyers sur le marché locatif privé.



Section 3

Les systèmes de contrôle des loyers en vigueur en Europe



3.1. Tour d'horizon des dispositifs existants

Principales dimensions du contrôle des loyers :

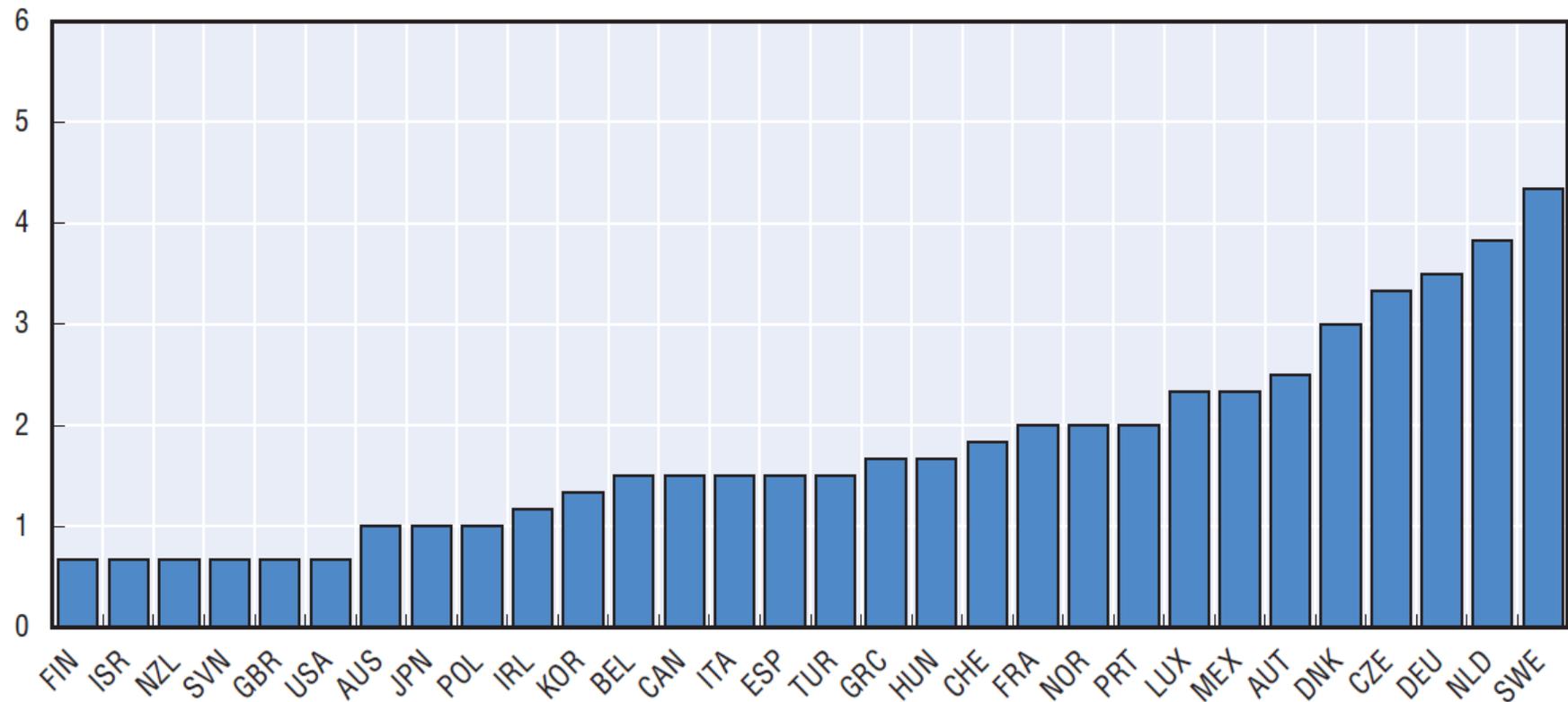
- Réglementation du niveau des loyers ;
- Réglementation des évolutions des loyers lors d'un changement / renouvellement de bail ;
- Réglementation des évolutions des loyers en cours de bail ;
- Possibilités de répercuter des hausses de coûts sur les loyers (par exemple lors d'une rénovation du logement).



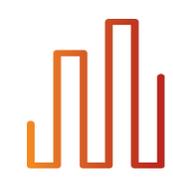
Graphique 4.5. Comparaison des réglementations concernant les loyers dans certains pays de l'OCDE, 2009

A. Contrôle des loyers sur le marché locatif privé¹, 2009

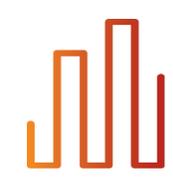
Échelle de 0 à 6 : augmentation du degré de contrôle



Source : OCDE (2011), à partir de Johansson (2011)



	Réglementation du niveau des loyers	Réglementation de l'évolution des loyers lors d'un changement de bail	Réglementation de l'évolution des loyers en cours de bail
LUXEMBOURG	OUI Règle des 5% du capital investi	NON	PARTIELLEMENT
ALLEMAGNE	PARTIELLEMENT – DANS CERTAINES ZONES Système de <i>Mietspiegel</i> Possibilité de saisir le juge en cas de fixation d'un loyer usuraire	OUI – DANS CERTAINES ZONES Système de <i>Mietpreisbremse</i>	OUI Limitation des hausses de loyer possibles et de leur périodicité
FRANCE	OUI – DANS CERTAINES ZONES Fixation de loyers de référence dans les zones tendues (lois ALUR et ELAN) - À titre expérimental	OUI – DANS CERTAINES ZONES Limites aux évolutions des loyers dans les zones tendues (lois ALUR et ELAN)	OUI Indice de Référence des Loyers (IRL)
PAYS-BAS	OUI Valeur locative maximale avec système de points	NON	OUI Encadrement des hausses annuelles de loyer
SUISSE	PARTIELLEMENT Possibilité de saisir le juge en cas de fixation d'un loyer abusif	NON	OUI Taux d'intérêt de référence



3.2. Exemple des Pays-Bas : Un système de loyers à points

- Aux Pays-Bas, le système d'encadrement des loyers touche plus de 90% des logements du secteur locatif privé.
- Il s'agit d'un système de classement des logements à partir d'un nombre de « points » dépendant de la localisation et de l'équipement du logement.
- Chaque appartement a une valeur locative maximale qui est calculée à partir d'un système de points. Chaque mètre carré et chaque équipement du logement lui fait gagner des points (selon l'état, la qualité, etc.). Le total des points accumulés permet de calculer le loyer maximal.
- Si le loyer effectivement payé par le locataire excède le loyer maximal, le locataire peut saisir la *Huurcommissie* durant les 6 premiers mois du contrat de location.



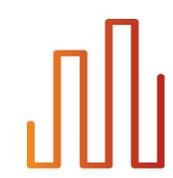
3.3. Exemple de la Suisse : Un système de contrôle des loyers abusifs

- En Suisse, les loyers sont plus ou moins régulés selon les cantons.
- Au niveau national, le bail à loyer est régi par le Code des Obligations. Le loyer doit refléter la réalité du marché. Dans le cas contraire, le locataire peut en contester le caractère abusif.
- Pour évaluer le caractère abusif ou non d'un loyer, chaque canton doit pouvoir disposer d'informations fiables et précises sur le niveau des loyers de marché. Les cantons ont donc créé des dispositifs d'observation des loyers. Par exemple, l'Office Cantonal de la Statistique de Genève (OCSAT) publie chaque année une étude sur le niveau des loyers et leurs évolutions.
- Une commission cantonale de conciliation est compétente pour trancher les questions relatives aux baux et aux loyers.



Section 4

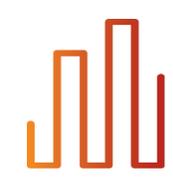
La diversité dans les pratiques
allemandes du *Mietspiegel* et du
Miet(preis)bremse



4.1. Les principes du *Mietspiegel* allemand

Les modalités du contrôle des loyers en Allemagne :

- Le contrat de bail doit impérativement indiquer la surface du logement et le loyer par m².
- En Allemagne, le système en vigueur n'est pas un véritable encadrement des loyers. Les loyers du secteur privé sont en effet fixés librement, qu'il s'agisse d'une première location ou d'une relocation.
- Le dispositif d'encadrement des loyers en vigueur repose avant tout sur l'objectif de modérer les augmentations de loyers en cours de bail.
- Mais le locataire peut s'adresser au juge s'il estime que le loyer est supérieur de 20% aux loyers pratiqués pour un logement équivalent. Il n'est cependant pas obligé de le faire: il peut accepter un tel loyer « exorbitant » en vertu de l'adage « pas de plaignant, pas de juge ».

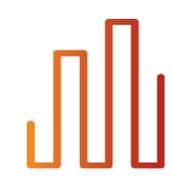


- La loi autorise la contestation par le locataire uniquement si celui-ci peut prouver que le logement qu'il occupe était le seul logement disponible au moment de la signature du bail.
- Le propriétaire peut demander à son locataire sous certaines conditions une augmentation de loyer au plus tôt un an après la conclusion du bail et au plus tous les dix-huit mois, avec une hausse maximale de 20% tous les trois ans. En cas de refus du locataire, le propriétaire peut se tourner vers le juge.



Un système de contrôle très décentralisé:

- **Les modalités pratiques d'application des dispositions « fédérales » sont très différentes selon les communes.** La législation allemande ne fait en effet pas explicitement référence aux observatoires de loyer, mais uniquement à la possibilité pour le juge de recourir à des banques de données, un expert ou des références de loyers payés pour des logements comparables.
- Certaines municipalités ont mis en place un observatoire « Mietspiegel » (= miroir des loyers) qui permet de mesurer les loyers pratiqués sur le marché. **Ces observatoires doivent être acceptés par les associations de propriétaires et de locataires** dans le but de déterminer des références juridiquement opposables lors des contentieux.
- Dans les autres cas, une expertise peut être demandée par le juge.



4.2. Les principales caractéristiques du *Mietspiegel* allemand

Caractéristiques générales :

- Type de *Mietspiegel* (qualifié / non qualifié)
- Fréquence d'actualisation du *Mietspiegel*
- Etendue géographique (commune ? niveau infra-communal ? niveau supra-communal ?)
- Participants à l'élaboration du *Mietspiegel* (représentants communaux ? représentants des bailleurs ? des locataires ? autres acteurs ?)

Définition du champ couvert par le *Mietspiegel* :

- Champ des logements couverts (maisons ? appartements ? restriction éventuelle sur les superficies minimales et maximales ? logements meublés ?)
- Champ des loyers couverts (loyers de relocation + Loyers en cours de bail augmentés au cours des 4 dernières années)
- Mesure concrète des 5 facteurs définis au niveau fédéral (type de logement + superficie + équipement + qualité + situation) ?

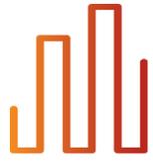


Caractéristiques de l'enquête (*Mietspiegel* qualifié uniquement) :

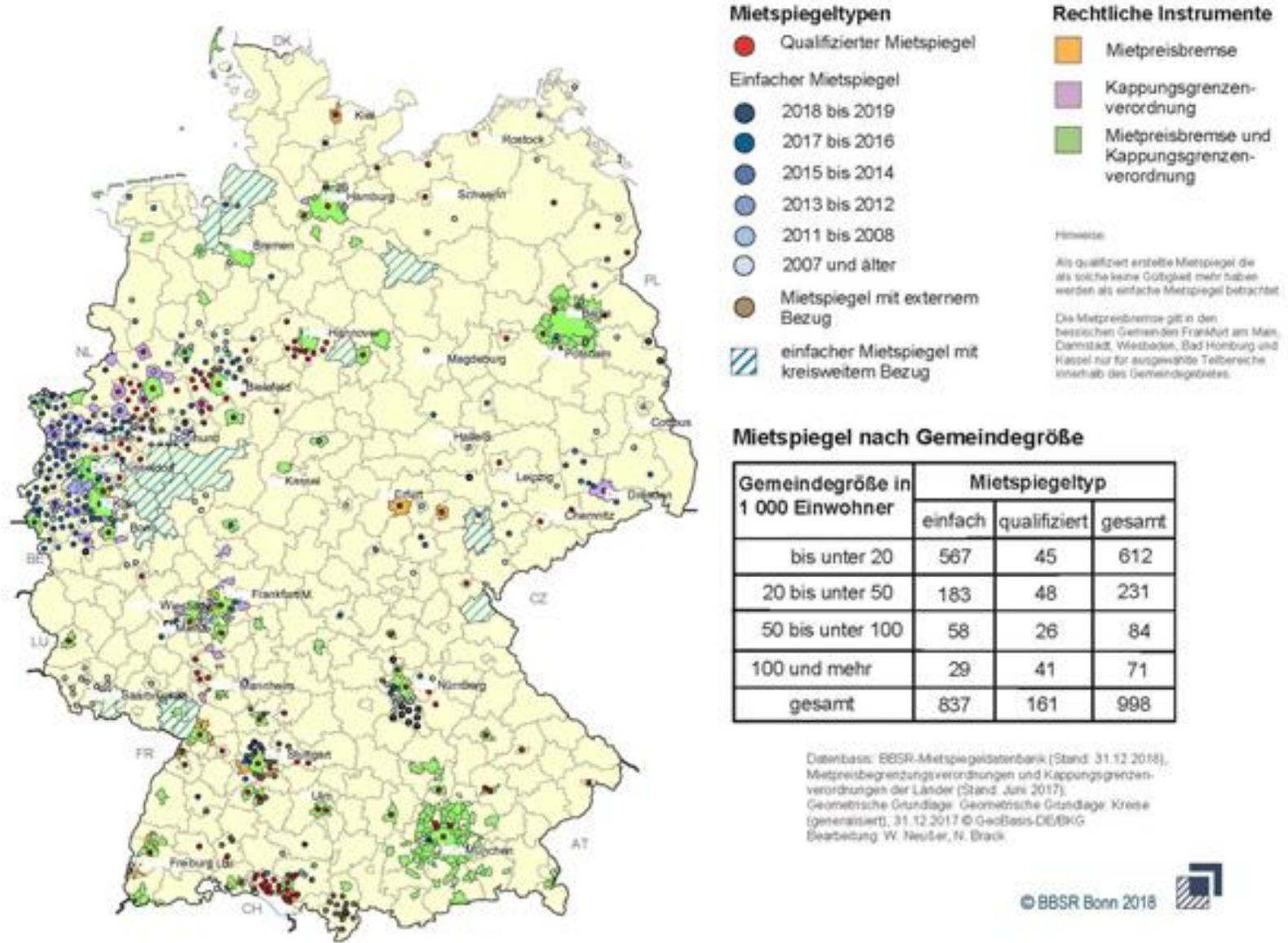
- Taille de l'échantillon
- Types d'individus enquêtés (locataires ? propriétaires ? les deux ?)
- Mode de passation de l'enquête

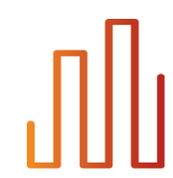
Modalités de restitution du *Mietspiegel* :

- Forme et contenu de la publication (à définir par la commune)
- Critères retenus pour la Mietspiegeltabelle des loyers comparatifs usuels
- Caractéristiques supplémentaires prises en compte pour la restitution
- Modalités de prise en compte des caractéristiques supplémentaires
- Manière d'exploiter les résultats : Tabellenmietspiegel ou Regressionsmietspiegel ?
- Mode de calcul du loyer comparatif usuel
- Définition d'une fourchette autour du loyer comparatif usuel
- Modalité de prise en compte de la localisation résidentielle / géographique



4.3. Le déploiement actuel du *Mietspiegel* allemand





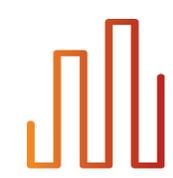
4.4. Les principes du *Miet(preis)bremse*

Histoire et objectif du *Mietbremse* en Allemagne :

- Introduction du dispositif de « frein à loyer » (*Mietbremse*) en Allemagne en juin 2015 pour une durée de 5 ans.
- Objectif principal : ralentir la hausse des loyers dans les espaces urbains
- Principe général : le taux de loyer (sans charge) ne doit pas aller au-delà de 10% du loyer comparatif local (*ortsübliche Vergleichsmiete*) pour les relocations de logements existants

Un grand nombre d'exceptions et de dispositifs spécifiques :

- | | |
|--|--------------------|
| • Logements neufs | Exonération totale |
| • Logements rénovés intégralement | Exonération totale |
| • Logements rénovés de façon simple | Système spécifique |
| • Protection de la situation existante | Exonération totale |
| • Utilisation temporaire | Exonération totale |
| • Indexation des loyers | Exonération totale |
| • Locations meublées | Système spécifique |



Temporalité :

- Mise en vigueur restreinte à une durée de 5 années, la mesure étant conçue uniquement comme moyen de lutter contre une tension passagère.
- Passée cette période, les *Bundesländer* devront introduire une nouvelle demande. En 2020-2021, beaucoup de dispositifs vont arriver à échéance.

Règlement des litiges :

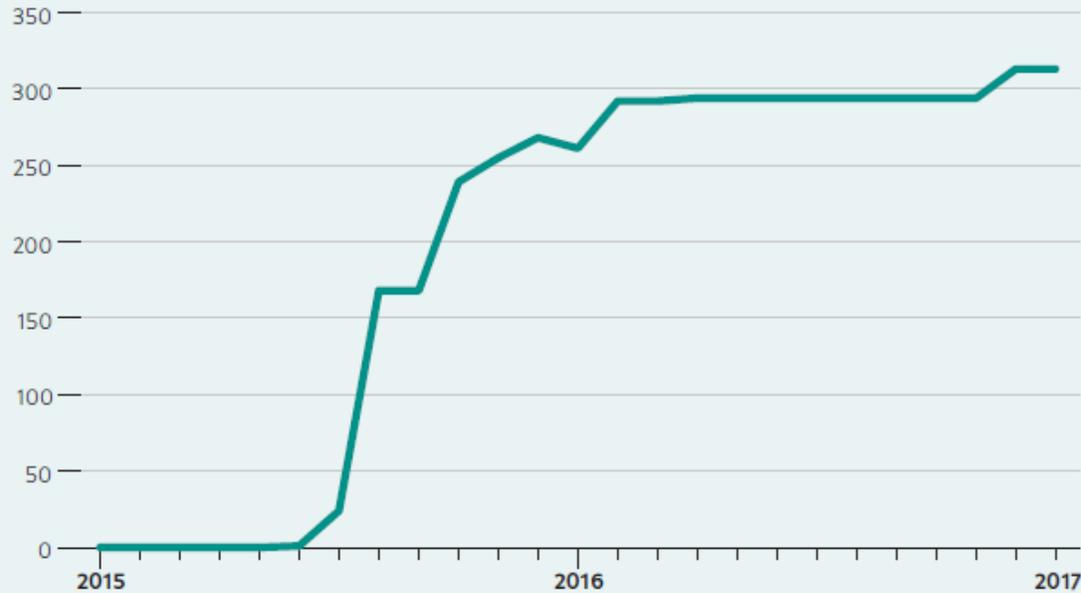
- Le locataire peut exprimer une réclamation officiellement au propriétaire si le loyer demandé est supérieur de plus de 10% au loyer comparatif local.
- Le locataire peut exiger le remboursement des sommes indûment payés, mais uniquement à partir de la date de réclamation, pas depuis le début du bail.



4.5. Le déploiement actuel du *Miet(preis)bremse*

Abbildung 1

Städte und Gemeinden, in denen die Mietpreisbremse gilt In absoluten Zahlen



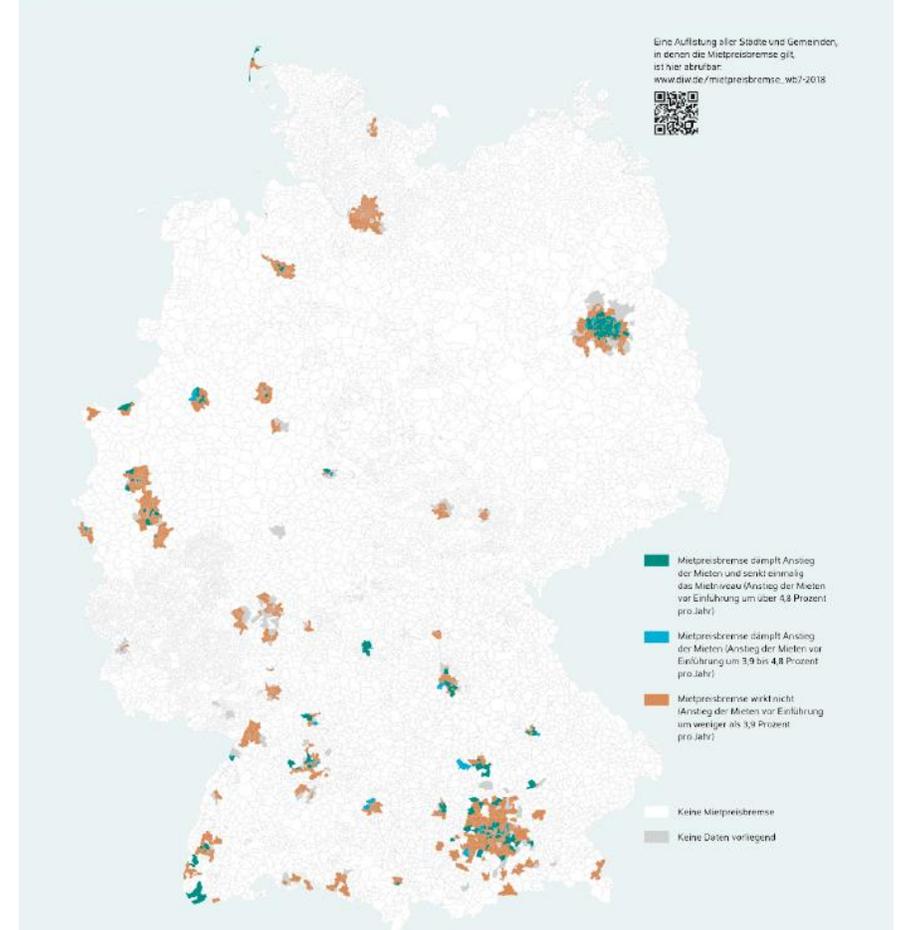
Quellen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Die Mietpreisbremse gilt in 313 der insgesamt rund 11 000 Städte und Gemeinden in Deutschland.

Abbildung 4

Mietpreisbremse in Deutschland



Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

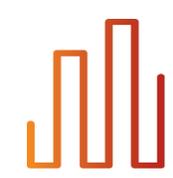
In nur wenigen Regionen Deutschlands gilt die Mietpreisbremse und in noch weniger Regionen dämpft sie tatsächlich den Anstieg der Mieten.

Source : Kholodilin K., Mense A. & Michelsen C. (2018), “Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des ohnungsmarktproblems“, *DIW Berlin Wochenbericht*, n°7-2018, pp. 107-117.



Section 5

Analyse exploratoire sur le cadastre
des loyers de Luxembourg-Ville
réalisé en 2010



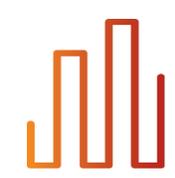
5.1. L'enquête réalisée en 2010 pour la Ville de Luxembourg

Etude commanditée par la Ville de Luxembourg, avec le soutien du Ministère du Logement, qui visait à réaliser :

- un recensement des **logements vacants** (article 27-§1 de la loi sur le bail à loyer de 2006) ;
- un recensement des **logements mésaffectés** (article 27-§2 de la prédite loi) ;
- et un **cadastre des loyers** de la Ville de Luxembourg (article 28 de la prédite loi).

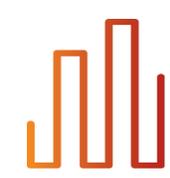
Enquête réalisée en 2009-2010 par le CEPS/INSTEAD auprès des propriétaires et gestionnaires de biens immobiliers sis dans la capitale (26.500 propriétaires) :

- Enquête par courrier (+ entretiens pour les propriétaires de plus de 6 biens)
- Taux de réponse de 90%
- 37.881 logements recensés (82% du parc), dont 16.569 logements mis en location (44% des logements).



5.2. Sélections effectuées pour le test

Logements loués en totalité ou en partie	16.569 / 37.888	43,7%
Appartement uniquement	13.994 / 16.569	84,5%
Exclusion des logements meublés	11.214 / 13.994	80,1%
Âge du bâtiment renseigné	10.194 / 11.214	90,9%
Surface louée indiquée comprise entre 20 et 140 m ²	6.339 / 10.194	62,2%
Loyer indiqué	5.685 / 6.339	89,7%
Rejet des extrêmes par un critère de Tukey	5.535 / 5.685	97,4%

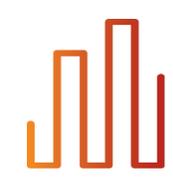


5.3. Résultats de l'estimation d'un modèle hédonique

Valorisation de différents attributs dans le loyer mensuel hors-charges (pour un loyer moyen de 12,61 €/m²)
Variables significatives au seuil de 5% uniquement.

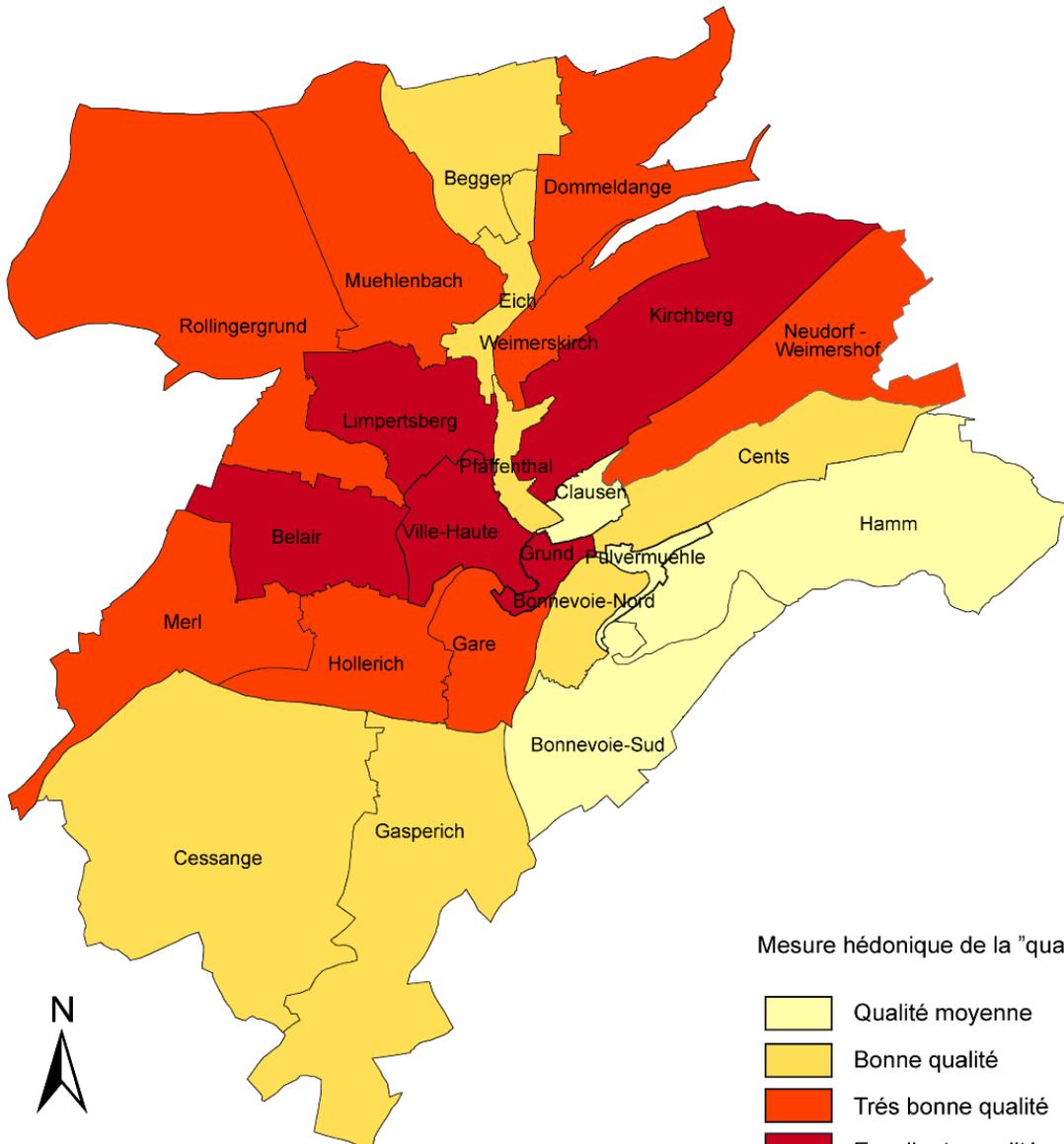
	Impact sur le loyer (en % du loyer moyen)	Impact sur le loyer (en €/m ²)
Une chambre supplémentaire	+5,3%	+0,67 €/m ²
Un m ² de surface habitable supplémentaire	-0,8%	-0,10 €/m ²
<i>Rez-de-chaussée</i>	<i>REF.</i>	<i>REF.</i>
1er étage	+3,1%	+0,39 €/m ²
2e étage	+2,4%	+0,30 €/m ²
Duplex	+5,3%	+0,67 €/m ²
Une salle de bains supplémentaire	+18,7%	+2,36 €/m ²
Un WC supplémentaire	+6,1%	+0,77 €/m ²
Un balcon	+4,1%	+0,52 €/m ²
Une terrasse	+9,7%	+1,22 €/m ²
Un parking	+8,2%	+1,03 €/m ²
Une rénovation récente	+6,0%	+0,76 €/m ²
<i>Bâtiment construit avant 1946</i>	<i>REF.</i>	<i>REF.</i>
1961-1980	+3,8%	+0,48 €/m ²
1981-2000	+14,1%	+1,78 €/m ²
Bâtiment construit depuis 2001	+22,8%	+2,88 €/m ²
Une année d'ancienneté d'occupation supplémentaire	-3,3%	-0,42 €/m ²

Source : Enquête sur les logements et les loyers de la Ville de Luxembourg (2009-2010), CEPS/INSTEAD



Valorisation de la localisation par quartier dans le loyer mensuel hors-charges
(pour un loyer moyen de 12,61 €/m²)

	Impact sur le loyer (en % du loyer moyen)	Indice de « qualité » des quartiers administratifs
Pulvermuehle	-37,6%	1
Hamm	-17,4%	1
Bonnevoie Sud	-13,2%	1
Clausen	-10,1%	1
Pfaffenthal	-5,7%	2
Cents	-4,2%	2
Beggen	-4,1%	2
Cessange	-3,8%	2
Eich	-3,3%	2
Gasperich	-1,6%	2
Bonnevoie Nord	-0,4%	2
Gare	REF.	3
Muhlenbach	+1,4%	3
Weimerskirch	+2,1%	3
Merl	+2,8%	3
Hollerich	+3,6%	3
Rollingergrund	+5,2%	3
Neudorf – Weimershof	+5,5%	3
Dommeldange	+5,7%	3
Limpertsberg	+6,6%	4
Kirchberg	+8,0%	4
Belair	+10,1%	4
Grund	+10,3%	4
Ville Haute	+13,6%	4



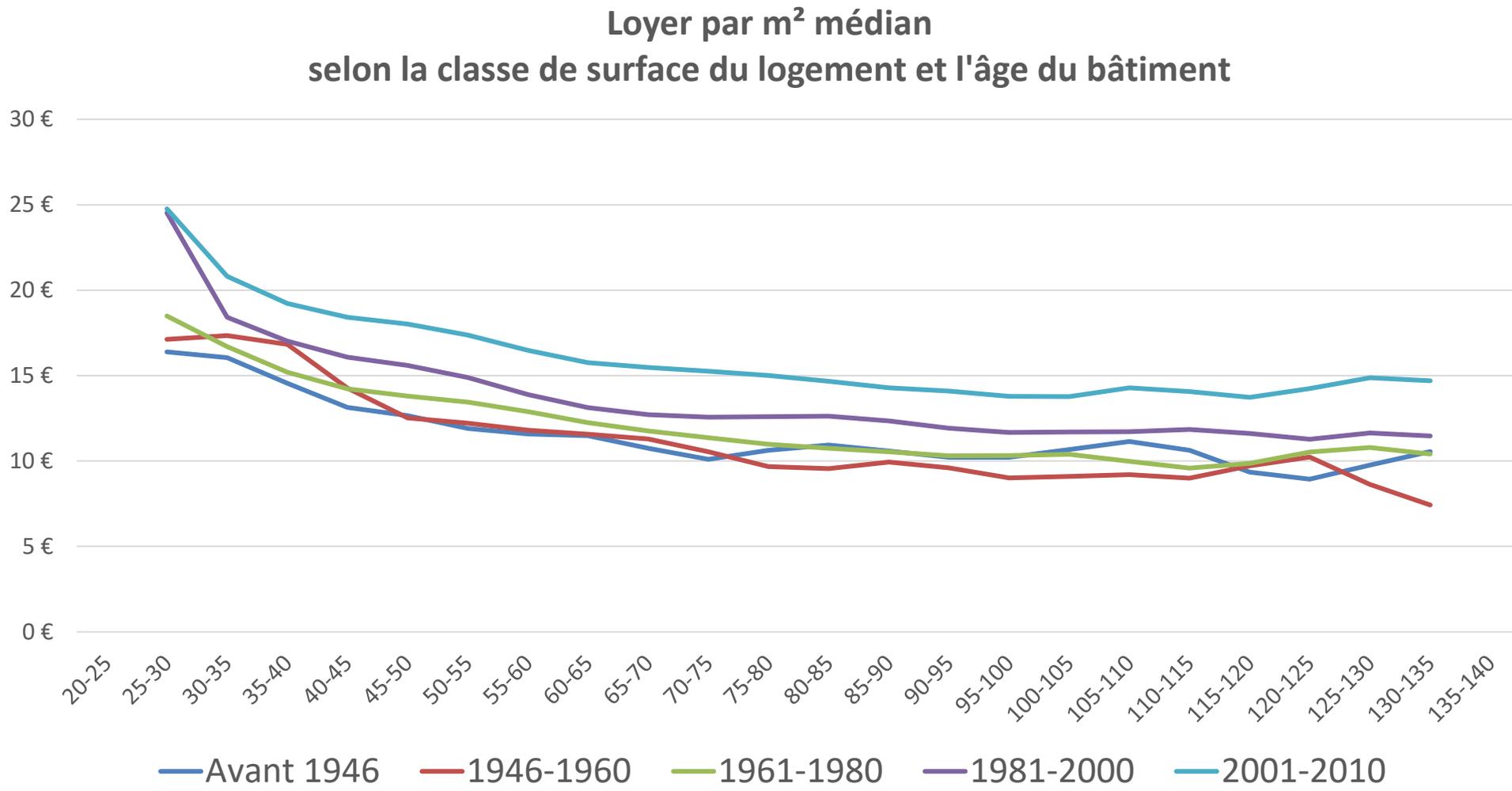
Source : Enquête sur les logements et les loyers de la Ville de Luxembourg (2009-2010), CEPS/INSTEAD



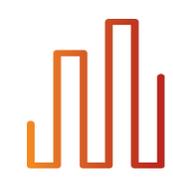
0 1 000 2 000 mètres



5.4. Un exemple de restitution possible



Source : Enquête sur les logements et les loyers de la Ville de Luxembourg (2009-2010), CEPS/INSTEAD



Loyer par m² médian selon la classe de surface du logement et l'âge du bâtiment

	Âge du bâtiment				
	Avant 1946	1946-1960	1961-1980	1981-2000	2001-2010
De 25 à 30 m ²	16,39 €	17,12 €	18,49 €	24,53 €	24,76 €
De 30 à 35 m ²	16,05 €	17,34 €	16,69 €	18,42 €	20,81 €
De 35 à 40 m ²	14,55 €	16,83 €	15,20 €	17,03 €	19,23 €
De 40 à 45 m ²	13,14 €	14,27 €	14,23 €	16,09 €	18,42 €
De 45 à 50 m ²	12,65 €	12,52 €	13,80 €	15,59 €	18,02 €
De 50 à 55 m ²	11,91 €	12,21 €	13,45 €	14,89 €	17,38 €
De 55 à 60 m ²	11,59 €	11,81 €	12,89 €	13,89 €	16,48 €
De 60 à 65 m ²	11,49 €	11,57 €	12,25 €	13,12 €	15,75 €
De 65 à 70 m ²	10,75 €	11,28 €	11,75 €	12,71 €	15,47 €
De 70 à 75 m ²	10,10 €	10,53 €	11,36 €	12,57 €	15,26 €
De 75 à 80 m ²	10,63 €	9,67 €	10,97 €	12,60 €	15,00 €
De 80 à 85 m ²	10,93 €	9,55 €	10,74 €	12,62 €	14,67 €
De 85 à 90 m ²	10,58 €	9,93 €	10,54 €	12,35 €	14,28 €
De 90 à 95 m ²	10,22 €	9,60 €	10,30 €	11,92 €	14,10 €
De 95 à 100 m ²	10,22 €	9,01 €	10,32 €	11,67 €	13,79 €
De 100 à 105 m ²	10,67 €	9,09 €	10,39 €	11,70 €	13,78 €
De 105 à 110 m ²	11,15 €	9,20 €	9,98 €	11,71 €	14,29 €
De 110 à 115 m ²	10,63 €	9,00 €	9,58 €	11,85 €	14,06 €
De 115 à 120 m ²	9,35 €	9,71 €	9,87 €	11,61 €	13,73 €
De 120 à 125 m ²	8,93 €	10,23 €	10,52 €	11,27 €	14,24 €
De 125 à 130 m ²	9,76 €	8,63 €	10,79 €	11,64 €	14,87 €
De 130 à 135 m ²	10,56 €	7,42 €	10,41 €	11,47 €	14,69 €

Source : Enquête sur les logements et les loyers de la Ville de Luxembourg (2009-2010), CEPS/INSTEAD



Merci de votre attention !