



N° 5121

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2022.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

*sur l'évaluation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018
portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
(dite « loi ELAN »)*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. THIBAUT BAZIN, MME CHRISTELLE DUBOS,
M. JEAN-LUC LAGLEIZE ET M. RICHARD LIOGER,

Députés.

remarqué qu'on glissait du contrôle de « l'indignité » à celui de « l'indécence » – ce qui n'est pas du tout la même chose, car, derrière le contrôle de l'indécence, se profile l'enjeu de l'engagement d'une responsabilité. Or les maires ne disposent que de très peu de pouvoirs en matière de police de l'habitation et du logement : c'est l'un des points faibles du dispositif et nous avons des exemples de suroccupations de logement dénoncées par des syndic aux maires et restées sans suite, car les maires n'avaient pas de solutions de relogement à proposer.

M. Pierre Hautus, directeur général de l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI). Je veux tout d'abord me faire le relais d'un message porté par les propriétaires et, probablement, par de nombreux Français : il faut arrêter de changer les règles tout le temps !

S'agissant de l'encadrement des loyers, la loi ELAN est revenue sur un sujet déjà abordé par la loi ALUR, mais cette fois-ci de manière expérimentale et peut-être plus pragmatique, en dissociant l'observation des loyers et leur encadrement. La CNL regrettait que la mesure ne soit pas appliquée ; mais peut-être n'est-elle tout simplement pas applicable et peut-être conviendrait-il de revoir ce dispositif, voire de l'abandonner s'il n'est pas efficace ? Que dire de son instrumentalisation à des fins politiques, quand des élus locaux demandent à mettre en place un encadrement des loyers alors même qu'ils freinent l'effort constructif dans leur collectivité ?

L'UNPI considère qu'il est dangereux de maintenir ce dispositif et, plus encore, de l'étendre. Une première période d'application avait été ouverte et l'on s'apprête désormais à expliquer aux opérateurs, qui ont fait le choix d'investir sur la base d'un certain modèle économique et d'un équilibre donné entre charges et recettes, que les règles ont désormais changé. Cela revient à les placer dans des situations inextricables, dans un contexte où les obligations de rénovation énergétique se sont considérablement durcies et où le DPE, tel qu'il fonctionne, est un instrument à produire des passoires énergétiques (qui ne l'étaient pas auparavant).

Nous continuerons donc à nous opposer partout à l'encadrement des loyers, y compris devant les tribunaux, et à dénoncer une mesure inadaptée.

Nous participons aux observatoires locaux des loyers via les associations départementales d'information sur le logement (ADIL) et nous y contribuons via « Connaitre les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux » (Clameur), un observatoire créé par les propriétaires et les professionnels il y a plus de vingt ans.

S'agissant des rapports locatifs, M. Jean-Marc Torrollion a justement dressé le constat de l'échec du bail mobilité. Il s'agit d'un dispositif qui est peu ou pas utilisé, peut-être parce qu'il n'est pas bien calibré ou insuffisamment sécurisé. Peut-être aurait-il fallu prévoir, comme nous l'avons demandé, un assouplissement ou la possibilité d'un renouvellement du bail à l'intérieur du délai de dix mois.

Pour ce qui concerne le logement des étudiants, plusieurs facteurs ont permis d'intégrer plus d'étudiants dans le parc locatif privé. La garantie Visale joue ici pleinement son rôle, pour tous les publics dont la situation financière le justifie : le candidat qui présente un dossier complet et muni de sa garantie témoigne de sa bonne volonté et de son sérieux. Il est vrai que le système de garantie classique, celui de la caution personnelle, reste néanmoins plébiscité – c'est un système qui bénéficie de son antériorité, qui fonctionne depuis de très nombreuses années et qui est ancré dans les habitudes des propriétaires.

La question de l'encadrement des locations meublées de tourisme me conduit à rappeler cette vérité de l'histoire : la propriété, c'est la liberté. Plus on veut encadrer, taxer, soumettre à permis ou à autorisation, plus on alimente les comportements de fuite vers des solutions moins contraintes. Et les victimes en sont les ménages qui souhaitent se loger dans le parc locatif, notamment privé. La « fuite » vers les locations de tourisme illustre parfaitement ce phénomène. Nous croyons qu'il faut désormais s'interroger sur la manière de « remettre de la liberté » dans l'acte de mise en location et les rapports entre locataire et propriétaire. N'oublions pas néanmoins que le développement de l'offre de locations meublées n'est que la réponse à une demande touristique forte – si l'on veut attirer de nombreux touristes, notamment dans la capitale, il faut leur offrir des possibilités de logement – et que les sociétés offrant des meublés de tourisme nouent des partenariats avec les élus locaux et les offices de tourisme.

L'indifférenciation sémantique utilisée par certains pour parler des propriétaires et des marchands de sommeil n'est pas acceptable : les marchands de sommeil sont, purement et simplement, des voyous et non des propriétaires-bailleurs au sens noble du terme, qui mettent en location des logements aux standards de qualité les plus élevés. Le permis de louer ne constitue un instrument de lutte contre les marchands de sommeil qu'à la condition d'appliquer les termes de la loi. Or aujourd'hui, la loi n'est pas appliquée dans les termes qui sont les siens et se trouve détournée, en dépit de nos alertes répétées auprès du ministère chargé du logement et des contrôles de légalité que nous demandons aux préfets d'opérer. Les élus qui se saisissent du permis de louer l'appliquent sur des territoires entiers, en excluant le parc social et parfois les logements neufs, et nous sommes parfois obligés d'engager des procédures pour que soient respectés les termes de loi – c'est-à-dire l'application du dispositif à l'échelle d'un immeuble ou d'un îlot, l'attaque « chirurgicale » d'endroits précis et bien identifiés par les élus locaux, qui connaissent parfaitement le territoire.

Le « permis de louer » recouvre, en réalité, deux dispositifs différents – à savoir « l'autorisation préalable » de mise en location et la simple « déclaration préalable » de mise en location – et il ne vaut, en aucun cas, présomption de décence du logement. Tout cela est donc totalement inefficace pour le propriétaire, si ce n'est une démarche administrative supplémentaire qui ne fait que retarder le moment de la mise en location.

Pourrons-nous espérer, un jour, voir revenir à l'agenda un véritable conventionnement, instrument d'une offre locative de qualité excluant les logements F ou G et assortie de loyers modérés ? Réussirons-nous à avoir 200 000, 300 000 ou 400 000 logements entrant dans ce dispositif ? Il s'agirait d'un véritable outil de baisse des loyers, en lieu et place d'un mécanisme politique destiné à écrêter les loyers.

M. Jean-Luc Lagleize. L'analyse des conséquences de l'encadrement des loyers constituera certainement l'un des sujets majeurs de l'évaluation à trois ans de la loi 3DS, en 2025...

M. David Chouraqui, président de Plurience. De manière générale, le législateur « verrouille » beaucoup le marché avec des lois successives et dont l'empilement aboutit à ce qu'à la fin, ce soit l'arroseur qui se retrouve arrosé... On nivelle le marché par le bas, les lois contraignent et punissent indistinctement tous les acteurs pour traiter certaines situations particulières, certes intolérables, mais relativement circonscrites. D'autant qu'on a le sentiment d'un « deux poids, deux mesures » et que les professionnels et les bailleurs de bonne foi pâtissent d'un ensemble de mesures, alors qu'à côté, certaines plateformes prolifèrent et profitent d'une liberté qui dévoie le marché. À force de multiplier les dispositifs contraignants, de plus en plus difficiles à mettre en œuvre, on aboutit à des situations pratiquement dysfonctionnelles.

Inversement, on ne voit plus certaines réalités et, tout d'abord, le fait qu'on manque aujourd'hui de logements. On répartit la pénurie et on oublie que le socle d'une politique de logement inscrite dans le long terme, c'est la création de logements. L'encadrement des loyers vise à contenir leur progression. Mais celle-ci est tirée par le marché et elle traduit la tension qui existe sur les stocks : il faut assumer de dire qu'on retire aujourd'hui des logements du parc louable à travers, par exemple, les locations meublées poussées par certaines plateformes ou les opérations de rénovation énergétique, dont nous avons au demeurant besoin. Le marché est en attrition ; les difficultés de logement, les hausses de loyer ne peuvent se résoudre sans une réflexion globale.

Il faut arrêter de modifier constamment les règles applicables : cette instabilité casse la confiance que les Français ont dans le logement et l'investissement locatif, qui est en pleine vitalité. L'immobilier est le secteur du temps long, les dispositifs ne peuvent s'y imposer par la magie d'un claquement de doigts. Il faut recréer de la confiance, éviter des choix qui soient remis en cause fréquemment, privilégier des mesures faciles à déployer et qui ne soient pas l'expression d'une forme de punition à l'égard des propriétaires.

L'intermédiation peut être une réponse à ces enjeux. La loi a permis de renforcer l'organisation de la profession, ce qui va dans le bon sens. Celle-ci est désormais très encadrée, elle est garante et pénalement comptable de l'ensemble de ses activités. Le législateur peut donc s'appuyer sur les professionnels avec confiance, alors que ceux-ci sont souvent aux prises avec des injonctions