



AVIS n° 12/2022
du 27 juin 2022 concernant le projet de délibération
portant réglementation exceptionnelle en matière de
révision des loyers des baux d'immeubles ou de
locaux à usage commercial, industriel ou artisanal

Présenté par la CDEFB¹ :

Le président :

M. Hatem BELLAGI

Le rapporteur :

M. Daniel ESTIEUX

Dossier suivi par :

M. Jérôme LAFLEUR, chargé d'études,
et Mme Laetitia MORVILLE, secrétaire.

¹ CDEFB : commission du développement économique, de la fiscalité et du budget

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 15 juin 2022 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un projet de délibération portant réglementation exceptionnelle en matière de révision des loyers des baux d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal, selon la procédure d'urgence.

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget, en charge du dossier, a auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services, et les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 12/2022

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

La délibération n°094 du 8 août 2000 relative à la révision des loyers des baux d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal fixe les règles en matière de révision des loyers de ces baux.

Aux termes de son article 6, le taux de variation du loyer lors d'un renouvellement de bail², ne peut excéder la variation de l'index du bâtiment de Nouvelle-Calédonie BT21 publié par l'isee nc³.

Cet index, qui permet d'apprécier la variation des prix de la construction, sert de référence en matière de révision des loyers. Afin d'éviter une trop grande volatilité, l'évolution des loyers est plafonnée à l'évolution du BT21 dans le cadre d'un renouvellement (article 6), d'une révision triennale (articles 10 et 11), et en cas de révision conventionnelle, au travers d'une clause d'échelle mobile.

Le présent projet de délibération soumis à l'avis du CESE-NC, ne remet pas en cause le principe de plafonnement de la variation du loyer sur l'évolution du BT21. Il s'agit d'une mesure conjoncturelle applicable aux révisions et revalorisations réalisées entre son entrée en vigueur et le 31 décembre 2022.

² D'une durée inférieure à 9 ans.

³ Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie.

Concernant le plafonnement des réévaluations de loyers :

- Pour les révisions-renouvellements, le taux de majoration du loyer ne pourra excéder 7,53%. Il s'agit de l'évolution du BT21 lors des 9 années précédant novembre 2021.
- Pour les révisions triennales, le taux de majoration du loyer ne pourra excéder 3,27%. Il s'agit de l'évolution du BT21 lors des 3 années précédant novembre 2021.
- Pour les revalorisations par application d'une clause d'échelle mobile, le taux de majoration du loyer ne pourra excéder 4,21%. Il s'agit de l'évolution du BT21 entre novembre 2020 et novembre 2021.

Cette décision fait suite à la hausse significative du coût des matériaux de construction sur lequel est basé l'indice BT21. Suite à l'envolée de l'indice, et afin d'éviter une hausse des loyers commerciaux qui se reporterait sur le prix de vente des biens et services au consommateur, l'indice du mois de novembre 2021 a ainsi été retenu comme base pour la détermination du plafonnement de la majoration des loyers.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental, selon la **procédure d'urgence**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

A) L'esprit de la mesure

L'inflation importée, générée par la crise sanitaire, s'est accentuée ces derniers mois avec le conflit russo-ukrainien. Le prix des matériaux a connu une hausse record et l'indice BT21 s'envole depuis deux ans. Les effets de cette hausse extraordinaire sur le niveau des loyers présente le risque d'une répercussion sur le prix de vente des biens et services.

Face à la volatilité et au niveau élevé du BT21, le syndicat des commerçants a alerté le gouvernement sur le fait que "les loyers des baux commerciaux ne suivent pas la même mécanique de révision du prix des loyers d'habitation ni leur plafonnement, supportés par les ménages. Malgré tout, l'activité des commerces supporte les variations des cycles de consommation, les augmentations des charges d'exploitation, ainsi que les hausses du prix d'achat de leurs produits, sans pouvoir les répercuter sur les prix de vente, comprimant ainsi leurs marges".

Parmi les charges d'exploitation qui sont supportées par le commerçant, et in fine par le consommateur, le loyer commercial occupe une part importante. Or, ce dernier est indexé sur le BT21 qui est "en totale déconnexion avec l'indice général des prix ou le chiffre d'affaires du commerce de détail".

Ainsi, le syndicat des commerçants estime “nécessaire de revoir le mode de révision des loyers commerciaux pour le décorrélérer en partie de l’index BT21 et s’inspirer de l’indice de revalorisation des loyers commerciaux utilisé en métropole”.

L’index BT21 étant le seul indicateur de réévaluation à ce jour, les commerçants locataires sont “dans une situation d’exploitation dégradée”. Ils considèrent qu’il y a “urgence à intervenir et faire en sorte que ces loyers pour 2022-2023 ne viennent pas alourdir encore les charges et ne se répercutent sur les prix à la vente”.

La fédération calédonienne du BTP prédit quant à elle, que “l’indexation des loyers commerciaux à la hauteur de l’augmentation du BT21 aura de graves conséquences dans un contexte économique aussi tendu. En effet, une augmentation des loyers serait génératrice d’une nouvelle inflation avec une hausse des coûts d’exploitation de nombreuses entreprises, répercutés sur les prix de vente. Maîtriser l’évolution des loyers selon un seuil raisonnable contribuera à freiner en partie la spirale inflationniste”.

C’est donc en réaction aux alertes de ces différents acteurs que le gouvernement propose de plafonner la réévaluation des loyers sur l’indice BT21 du mois de novembre 2021. La mesure est conjoncturelle puisqu’elle est applicable entre son entrée en vigueur et le 31 décembre 2022. Les volontés de réformes structurelles exprimées semblent avoir été entendues puisque le gouvernement a la volonté de présenter une réforme de la réglementation en la matière, visant à ne plus indexer la révision des loyers sur la base du seul indice BT21, avant la fin de l’année.

B) Les inquiétudes des professionnels de l’immobilier

Les auditions des représentants des professionnels de l’immobilier ont fait ressortir une position divergente.

Tout d’abord, ils s’opposent au principe d’intervention des pouvoirs publics dans les rapports entre propriétaires-bailleurs et locataires-commerçants. Selon eux, c’est avant tout un principe de liberté qui s’applique qui laisse aux deux parties la possibilité de négocier et de s’entendre sur l’ensemble des dispositions du bail, y compris sur les modalités de révision. Les parties peuvent donc librement décider de ne pas réviser ou de choisir un autre indice que le BT21. Ainsi, il est possible pour les parties de convenir d’une revalorisation selon l’IRL⁴ ou l’IPC⁵ par exemple. Le principe de totale et parfaite liberté des parties permet une grande flexibilité. Cela implique que tous les contrats qui sont en cours aujourd’hui, ont été librement acceptés par les commerçants qui les ont signés au moment où ces différents contrats ont été établis. Ils considèrent qu’il aurait été plus opportun, de rester dans cet esprit de négociation, en prenant contact avec les propriétaires, individuellement ou collectivement par l’intermédiaire des organisations professionnelles, plutôt que d’avoir recours à la puissance publique interférant dans des rapports entre parties qui sont libres.

⁴ Indice de référence des loyers.

⁵ Indice des prix à la consommation.

La régulation de marché est utile lorsque le marché n'est pas efficient ou qu'il est déséquilibré. En particulier lorsque l'offre est insuffisante pour permettre le libre exercice de la concurrence. Ce n'est pas le cas du marché des surfaces commerciales. L'offre y est abondante et il y a beaucoup de vacances locatives, ce qui donne un pouvoir de négociation aux locataires qui peuvent déménager et ainsi mettre les propriétaires sous pression pour empêcher ces revalorisations de loyers. Ainsi, une telle réglementation du marché n'apparaît pas sensée sur un marché qui est profitable aux locataires.

Le CESE-NC relève que le principe de libre concurrence tel que présenté par les professionnels du secteur de l'immobilier est à pondérer. En effet, certains locataires peuvent rencontrer des difficultés à déménager en cas de révision de loyer trop importante, ce qui limite leur pouvoir de négociation.

Les vacances locatives et les difficultés économiques de ces dernières années impactent fortement le secteur. Depuis le début de l'année, une dizaine de commerçants se sont rapprochés de la FTAI pour soit demander de ne pas appliquer les évolutions du BT21, soit demander des baisses de loyers. Dans une telle situation, le propriétaire, bien conscient des difficultés de relocation et du risque d'impayé en cas de loyers démesurés, accepte de ne pas appliquer les revalorisations prévues ou de baisser les loyers. Ainsi, la liberté contractuelle entre les parties permet de répondre à ce type de problématique sans l'intervention des pouvoirs publics.

En outre, le rapport au congrès stipule que le parc immobilier calédonien est constitué aujourd'hui de nombreux biens dont la construction a été amortie et/ou a bénéficié d'avantages fiscaux. Or, selon la FTAI⁶, une telle affirmation n'a pas de sens. La fédération considère qu'un bien immobilier, à moins d'être acquis avec une SARL soumise de plein droit à l'impôt sur les sociétés, ne s'amortit pas. La question est de savoir si le propriétaire va disposer des moyens nécessaires pour rentabiliser son investissement, et pour entretenir ou rénover son bien lorsque cela est nécessaire. Et lorsque les travaux seront à exécuter, leur coût de réalisation va augmenter fortement sous l'effet de l'indice BT21. Le coût de la construction augmentant, les travaux d'entretien coûteront plus cher. Ainsi, freiner l'évolution des loyers alors que tout le reste augmente, y compris le coût de réalisation des travaux, n'apparaît pas pertinent.

De plus, l'amortissement fiscal et l'amortissement bancaire doivent être dissociés. Certaines transactions sont amorties d'un point de vue construction sans pour autant l'être d'un point de vue financier. Il est également possible pour un propriétaire d'adosser son financement à des taux variables. Ces taux étant aujourd'hui à la hausse, un propriétaire n'ayant pas la faculté de pouvoir augmenter ses loyers risque de se retrouver avec un effet ciseau particulièrement important.

Enfin, l'indice BT21 a été stable pendant 10 ans, certaines années il été négatif, et il connaît une progression continue depuis le mois d'avril 2021. Les loyers ont globalement un niveau plus faible aujourd'hui qu'il y a 20 ans. Sous l'effet d'une augmentation de l'offre et d'une raréfaction de la demande, en particulier sur certaines

⁶ Fédération territoriale des agences immobilières de Nouvelle-Calédonie.

zones, les loyers ont eu tendance à baisser. Ainsi, les propriétaires-bailleurs ont une rentabilité locative sur la plupart de ces surfaces qui est dégradée depuis de nombreuses années et qu'ils n'ont pas eu l'occasion de reconstituer grâce au BT21 resté à plat ces dernières années.

En effet, l'évolution du BT21 sur 10 ans, en y incluant les toutes dernières revalorisations, est de 12%. Cela représente une revalorisation annuelle inférieure à 1% soit moins que l'inflation sur cette période.

L'évolution du BT21 sur la décennie précédente (2002-2012) a été de 41%. Pourtant, les loyers n'ont pas suivi la même évolution sur cette période. Les parties avaient appliqué à cette époque, le principe de libre négociation, avec lorsque nécessaire, des modérations discutées entre propriétaires-bailleurs et locataires.

C) Les potentiels effets négatifs

Aux doutes exprimés sur l'efficacité d'une telle mesure, s'ajoutent les potentiels effets négatifs exprimés par les représentants des professionnels de l'immobilier.

Ces derniers estiment que le maintien artificiel des loyers à un niveau décorrélé de celui du coût de la construction, implique une baisse de la rentabilité potentielle pour les futurs projets. En revanche, le coût de la construction va impacter directement la réalisation de ces futurs projets qui pourraient se retrouver gênés dans leur exécution.

Une autre conséquence probable de la mesure est la réaction des propriétaires qui, face à cette mesure de plafonnement dans un contexte d'augmentation générale des prix, refuseraient de signer les renouvellements de baux. Lorsqu'un bail commercial de 9 ans arrive à son terme, il faut en signer un nouveau, le principe de reconduction tacite ne s'applique pas à ce type de bail. Il suffit pour le propriétaire de refuser de signer le nouveau bail et d'attendre que la mesure ne soit plus applicable pour proposer une revalorisation complète. Pour rappel, la mesure est temporaire, cette dernière est applicable aux révisions et revalorisations réalisées entre son entrée en vigueur et le 31 décembre 2022. Si le gouvernement décide d'intervenir à nouveau pour proposer un nouvel indice ou de nouvelles modérations dans la durée, les propriétaires pourront attendre 3 années supplémentaires, au-delà des 9 années du bail. Après ces 12 années, le propriétaire aura la possibilité de déplafonner. Conformément au code du commerce applicable en Nouvelle-Calédonie, le propriétaire pourra, dans ce cas précis, augmenter le loyer tout à fait librement et rejoindre le marché.

Enfin, une conséquence qui apparaît inévitable est que lors des revalorisations de loyers, par application d'une clause d'échelle mobile, les propriétaires décident de proposer une majoration à 4.21%, soit le taux plafond fixé à l'article 3. Toutes les situations permettant la négociation d'un taux inférieur risquent de ne jamais se produire, ce qui est défavorable aux locataires.

III- Conclusion du CESE-NC

Dans ce contexte, l'institution insiste sur les points suivants :

- Le gouvernement semble avoir agi rapidement. Néanmoins, l'effort de concertation entre les acteurs apparaît insuffisant. Tous les organismes concernés n'ont pas été consultés.

Recommandation n°1 : Concernant l'établissement de la future réforme structurelle dans le domaine visant à ne plus indexer la révision des loyers sur la base du seul indice BT21, le CESE-NC recommande que tous les acteurs soient entendus et participent à son établissement.

- La mesure est fortement limitée dans le temps. Il s'agit d'une mesure conjoncturelle applicable aux révisions et revalorisations réalisées entre son entrée en vigueur et le 31 décembre 2022.

Recommandation n°2 : Le CESE-NC préconise une application effective de la réforme au 1er janvier 2023.

- Des effets de bord sont à envisager, il conviendrait de les étudier plus en détail.

Ainsi, l'accomplissement de l'objectif affiché de protection du pouvoir d'achat des calédoniens par la présente mesure, semble limité vu le contexte du marché. Néanmoins, la mesure pourra éventuellement s'avérer utile dans certains cas.

Suite aux observations et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** à la majorité sur le projet de délibération portant réglementation exceptionnelle en matière de révision des loyers des baux d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **28 voix** « favorable », **0** voix « défavorable » et **1** « réservé ».

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°12/2022

- *Nombre de réunions en commission : 2*
- *Adoption en commission : 22/06/2022*
- *Adoption en bureau: 24/06/2022*
- *Adoption en séance plénière : 27/06/2022*

Invités auditionnés (6):

- **Monsieur John TRUPIT**, directeur adjoint des affaires économiques,
- **Monsieur Gérard COLOMINA**, directeur des affaires économiques,
- **Monsieur Boris AJAPUHNIA**, chef de cabinet au gouvernement
- **Monsieur Jean-Damien PONROY**, président de la fédération territoriale des agences immobilières (FTAI NC),
- **Monsieur Divy BARTRA**, membre de la fédération territoriale des agences immobilières (FTAI NC),
- **Monsieur Alexandre RODRIGUEZ**, président de la confédération des professionnels de l'immobilier (CPMI NC).

Observations par écrit (3)

- Syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie
- Fédération Calédonienne du BTP
- Mouvement des entreprises de Nouvelle-Calédonie (hors-délai)
- Syndicat des exportateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie (hors-délai)
- Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie (hors-délai)

Invité n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (2):

- UFC QUE CHOISIR

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : Madame Pascale DALY, messieurs Hatem BELLAGI, Bruno CONDOYA, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Jean-louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD, Lionel WORETH.

Étaient présents et représentés lors du vote : Madame Pascale DALY, messieurs Hatem BELLAGI, Bruno CONDOYA, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Jean-louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD, Lionel WORETH.

Étaient absents lors du vote : Messieurs Louis-José BARBANÇON, Aguetil GOWE, André ITREMA, Noël WAHUZUE,